

ОДЕСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

ВОЛОХОВА ІРИНА СЕМЕНІВНА

**МІСЦЕВІ ФІНАНСИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ
ПОГЛИБЛЕННЯ ФІНАНСОВОЇ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

МОНОГРАФІЯ

Одеса - 2014

УДК 336.1:352
ББК 65.9(4Укр)26
В 68

Рецензенти:

В.Л. Андрущенко, доктор економічних наук, професор (Національний університет державної податкової служби України);

С.В. Климчук, доктор економічних наук, професор (Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського);

О.П. Чернявський, доктор економічних наук, професор (Одеський національний університет ім. І.І. Мечникова).

Рекомендовано до видання вченою радою Одеського національного економічного університету, протокол №6 від 25 лютого 2014 р.

В 68 Волохова І.С.

Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні [Монографія] / І.С. Волохова. – Одеса: Атлант, 2014. – 462 с.

ISBN 978-966-2361-91-9

Ця монографія – комплексне дослідження місцевих фінансів на сучасному етапі розвитку України. Автором проведено узагальнення теоретичних засад функціонування місцевих фінансів та фінансової децентралізації, здійснена розробка методології визначення ступеня фінансової децентралізації, проведено оцінювання ефективності діючого розподілу повноважень між рівнями влади, чинного механізму фінансування надання суспільних благ, сучасного стану фінансового забезпечення власними й закріпленими доходами, міжбюджетними трансфертами. Розглянута проблематика фінансової діяльності органів самоорганізації населення та комунальних підприємств. Запропоновано низку концепцій, націлених на розвиток місцевих фінансів та поглиблення фінансової децентралізації в Україні.

Розраховано на студентів, аспірантів, слухачів магістратури, викладачів вищих навчальних закладів, працівників фінансової системи та органів місцевого самоврядування.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ.....	8
1.1. Еволюційні процеси розвитку місцевих фінансів.....	8
1.2. Стан наукової думки про сутність місцевих фінансів.....	45
1.3. Місцеві фінанси як система.....	56
РОЗДІЛ 2. ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ЇЇ СТУПЕНЯ.....	79
2.1. Необхідність та сутність фінансової децентралізації.....	79
2.2. Методологічні засади дослідження ступеня фінансової децентралізації.....	101
2.3. Моделі організації фінансових відносин органів місцевого самоврядування.....	126
2.4. Концепція створення регіонального самоврядування та регіональних фінансів України.....	150
РОЗДІЛ 3. ВИДАТКИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У КОНТЕКСТІ ПОГЛИБЛЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	161
3.1. Видаткові повноваження та їх розподіл між рівнями влади.....	161
3.2. Ключові проблеми діючого механізму фінансування суспільних благ з місцевих бюджетів України.....	191
3.3. Децентралізовані напрямки реформування системи фінансування з територіальних бюджетів.....	214
РОЗДІЛ 4. ДОХОДИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ.....	236
4.1. Диверсифікація джерел фінансування видатків територій.....	236
4.2. Організація місцевого оподаткування в Україні.....	264
4.3. Формування місцевих бюджетів за рахунок регулюючих доходів.....	287
4.4. Оцінка ступеня бюджетної децентралізації (деволюції, деконцентрації) по доходах.....	294
4.5. Оцінка можливостей використання платежів комунального характеру в фінансуванні виробництва та надання суспільних благ.....	299
4.6. Роль міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів територіальних бюджетів.....	307

РОЗДІЛ 5. ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ.....	324
5.1. Прагматика фінансової діяльності органів самоорганізації населення.....	324
5.2. Концепція розвитку фінансової діяльності органів самоорганізації населення.....	342
РОЗДІЛ 6. ФІНАНСИ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ....	349
6.1. Організація фінансової діяльності комунальних підприємств.....	349
6.2. Специфіка фінансової діяльності в сфері комунальних і житлово-комунальних послуг.....	367
6.3. Тарифне регулювання платежів комунального характеру.....	393
6.4. Вдосконалення системи тарифного регулювання та розвитку сфер комунального та житлово-комунального господарств....	398
ВИСНОВКИ.....	403
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	412
ДОДАТКИ.....	445

ПЕРЕДМОВА

Основною метою виробництва суспільних благ є задоволення потреб населення. На місцевому рівні є можливість вирішити ряд завдань ефективніше, максимально враховуючи преференції населення. Це є основним економічним обґрунтуванням існування органів місцевого самоврядування. Вирішення завдань регіонального значення внаслідок значних зовнішніх ефектів, можливостей економії на масштабах виробництва суспільних благ і потреб фінансового вирівнювання територій є аргументом на користь введення регіонального рівня влади в особі органів регіонального самоврядування.

Отже, економічна ефективність вимагає проведення фінансової децентралізації, наслідком якої є передача і делегування видаткових повноважень, створення фінансової бази органів місцевого і регіонального самоврядування, розробка ефективної моделі фінансового вирівнювання, залучення жителів територіальних громад до вирішення місцевих завдань.

Можливість виконання органами місцевого і регіонального самоврядування власних видаткових повноважень має бути забезпечена наявністю власної доходної бази відповідних бюджетів, яка не лише не береть участі при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, а й формується на підставі рішень органів місцевого і регіонального самоврядування. Також необхідно забезпечити стабільними надходженнями виконання делегованих повноважень.

Важливою є також ефективність витрачання бюджетних ресурсів. Існуюче кошторисне фінансування не дає можливості і не створює зацікавленості для виробників суспільних благ економити бюджетні ресурси при одночасному збільшенні якості надання послуг.

Також не використовуються можливості створення конкурентних умов серед виробників суспільних благ, до яких на умовах публічно-приватного партнерства необхідно залучати приватний сектор економіки.

Обкреслені проблеми обґрунтовують надзвичайну актуальність дослідження місцевих фінансів і перспектив поглиблення фінансової децентралізації в Україні, чому і присвячена ця монографія.

Перший розділ монографії присвячений дослідженню теоретичних основ функціонування місцевих фінансів. Розкриті історичні аспекти їх розвитку, економічна сутність місцевих фінансів, розглянута система місцевих фінансів, а також окремо досліджені її елементи.

В другому розділі розкривається необхідність та сутність фінансової децентралізації, розроблена методологія визначення ступеня фінансової децентралізації, деволуції та деконцентрації. Розглянуті моделі організації фінансових відносин органів місцевого та регіонального самоврядування. Запропонована авторська концепція створення регіонального самоврядування та регіональних фінансів України.

В третьому розділі досліджується розподіл видаткових повноважень між рівнями влади, надана оцінка ефективності існуючої структури видатків місцевих бюджетів, а також діючого механізму фінансування суспільних благ з місцевих бюджетів України. Проведене оцінювання ступеня бюджетної децентралізації по видатках. Розроблена концепція реформування системи фінансування з територіальних бюджетів.

Четвертий розділ присвячений пошуку оптимальних джерел фінансування публічних територіальних видатків. Охарактеризована чинна організація місцевого оподаткування в Україні. Розглянуті перспективи формування місцевих бюджетів за рахунок регулюючих доходів. Проведене оцінювання ступеня бюджетної децентралізації по доходах. Досліджена роль платежів комунального характеру в фінансуванні виробництва та надання суспільних благ. В якості додаткового джерела надходжень територіальних бюджетів розглянута система міжбюджетних трансфертів, ефективна модель якої запропонована автором.

В п'ятому розділі досліджена прагматика фінансової діяльності органів самоорганізації населення. Розкриті проблеми фінансової діяльності органів самоорганізації населення дозволили автору розробити відповідну концепцію розвитку, яка презентується в монографії.

Шостий розділ націлений на розгляд організації фінансової діяльності комунальних підприємств. Наведена специфіка фінансової діяльності в сфері комунальних і житлово-комунальних послуг. Досліджено особливості тарифного регулювання платежів комунального характеру. Розроблені шляхи вдосконалення системи

тарифного регулювання та розвитку сфер комунального та житлово-комунального господарств.

Розглянуті монографією питання є основою для подальших більш глибоких прикладних розробок, пов'язаних із необхідністю поглиблення фінансової децентралізації в Україні; для доопрацювання деяких законодавчих норм, які створять передумови для подальшого системного реформування місцевих фінансів України з метою досягнення ефективної фінансової діяльності органів місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

1.1. Еволюційні процеси розвитку місцевих фінансів

Людина є соціальною істотою, яка, як правило, живе в територіальних громадах (штучний союз людей за ознакою мешкання) – селах, селищах, містах, областях, землях, округах, губерніях тощо. Кожна територіальна громада має власні потреби, справи, що враховують її особливості. Відповідно до цих потреб та справ здійснюються витрати. Виходячи з обсягу необхідних витрат, формуються фонди фінансових ресурсів. Саме так територіальна громада ініціює економічні відносини з приводу перерозподілу фінансових ресурсів з метою задоволення місцевих потреб та вирішення місцевих справ.

Причиною появи місцевих фінансів є створення територіальних громад, на відміну від причини появи фінансів взагалі – створення держави, штучних союзів людей та розвитку товарно-грошових відносин. Розвиток товарно-грошових відносин, при цьому, є умовою існування місцевого фінансового господарства або місцевих фінансів, проте створення держави, як свідчить історичний досвід, не було обов'язковою умовою їх існування [див.: 50, с. 289].

Фінансове господарство місцевих громадських союзів більш стародавнє за своїм походженням, ніж державне господарство. «Ще в ті віддалені епохи, коли державна влада могла переслідувати лише елементарне завдання охорони країни від зовнішнього ворога і ще не брала на себе піклування про внутрішній благоустрій, місцеві громади проявляли турботи про задоволення насущних потреб внутрішнього життя» [43, с. 545].

Серед суспільних потреб існують потреби, що не можуть задовольнити ані приватні особи, ані держава, ані вільні договірні союзи через або неможливість виключення будь-кого зі споживання, або важкість врахування місцевих особливостей та умов життя населення, або відсутність примусової фіскальної влади тощо. Як зазначав Ходський Л.В., «в Західній Європі з падінням феодально-цехового ладу середніх століть, на розвалинах його, як відомо, розвивається держава, пройнята ідеями абсолютизму, яка представляє

несприятливий ґрунт для нормального розвитку місцевого господарства. Проте, з переходом в ХІХ столітті до сучасного ладу правомірної держави і з розвитком її діяльності на користь свободи особистості та громадськості – виявляється все більша і більша необхідність децентралізації в виконанні частини державних функцій, в розумінні залучення до них широкої участі місцевих союзів» [304, с. 485].

Саме тому залишається актуальним для сьогодення дослідження місцевих фінансів, а також історичних аспектів теорії та практики цих економічних відносин, що дозволить глибше сприймати їхню сутність.

Крім того, необхідність вивчення місцевих фінансів продиктована існуванням причинно-наслідкових зв'язків між фінансами та процесами децентралізації в історичному аспекті. Це обґрунтує правильність вибору предмету дослідження та дозволить зробити вірні висновки щодо сучасних фінансових відносин органів місцевого й регіонального самоврядування.

Дослідженню сутності місцевих фінансів присвячено багато праць науковців, серед яких зазначимо В. Федосова, В. Опаріна, О. Кириленко, О. Василика, К. Павлюк, О. Романенко, О. Музику та інших. Також досліджуються історичні передумови формування місцевих бюджетів, формування інституту місцевого самоврядування, наводиться зарубіжний досвід організації місцевих фінансів. Однак досі комплексно не досліджений розвиток економічної думки щодо природи місцевих фінансів, які охоплюють крім місцевих бюджетів, фінанси комунальних підприємств та бюджетних установ комунальної власності, комунальний кредит, фінанси органів самоорганізації населення. Не розкрито історичний розвиток вітчизняних та зарубіжних місцевих фінансів, який дає можливість зрозуміти сучасний їх стан та основні проблеми їх функціонування.

Зазначене вимагає постановки наступних завдань для цього розділу: аналіз зв'язків між процесами децентралізації і фінансовими відносинами держави та органів місцевого самоврядування в історичному розрізі; дослідження історичної сутності, ролі та принципів існування місцевих фінансів; вивчення сучасних підходів до визначення місцевих фінансів; характеристика місцевих фінансів як системи.

Поставлені завдання першого розділу обумовили вибір методів дослідження. Метод історичного доповнює метод логічного пояснення сутності місцевих фінансів, оскільки вони формувалися під час тривалої еволюції.

«Адекватне пояснення економічних явищ неможливе без вивчення історичних фактів, розкриття їх «історичного сенсу», а також без врахування не лише ролі економічних чинників, а й інституційних умов» [346, с. 12]. Останнім належить визначне місце серед основних рушійних сил трансформації місцевих фінансів, що обумовило постановку гіпотези про суспільну визначеність місцевих фінансів та використання інституційного підходу.

Основні дослідження суті, ролі, принципів існування місцевих фінансів здійснюються з кінця XIX сторіччя. Саме тоді сформувалося вчення про фінансове господарство громади/союзу (місцеві фінанси).

Німецькою школою громада визначалася приватно-публічним союзом. Так, К.Г. Рау визначав, що господарство громад через багато своїх сторін належить до фінансів, - це в малому вигляді державне господарство; - через інші свої сторони воно походить на величезне приватне господарство [247]. Фокке В. поділяв цю думку: «господарство громад, хоча і підлягає веденню фінансової науки, проте не в повному обсязі. Державне господарство може поширюватися лише на діяльність, направлену на державні цілі, і на кошти, що витрачаються на ці цілі. Все решта є приватне господарство або повинно бути розглянуто таким же чином, як останнє» [352, с. 4-5].

Штейн Л. ф., на противагу вищезазначеним поглядам довів, що «в організамах, що здійснюють самоврядування, присутні такі самі публічні особи, якими є держави; і організація їх фінансів тим досконаліша, чим більше вона ввібрала в себе порядки та правовідносини державних фінансів» [347, с. 56]. Поглядам Л. ф. Штейна надав закінчення А. Вагнер. Він ввів проблеми місцевих фінансів до сфери фінансової науки, розглядав їх як частину державних фінансів [357, с. 4-5].

Відповідно дискусійним було визначення кола суб'єктів фінансового господарства. Вагнер А. визначив державу, державні об'єднання та самоврядні організми (територіальні та загально територіальні союзи) [356, с. 4-5]. Штейн Л. ф. зазначив, що вся область самоврядування, на відміну від уряду, поділяється на дві, суттєво різні, основні форми:

1) саме самоврядні організми (земство, громада – загально територіальні союзи, корпорація – цільова організація);

2) товариства – громадські підприємства, що виконують відому функцію управління на основі власного капіталу та разом з тим створюють шляхом виконання цієї функції дохід для своїх членів [347, с. 57-58].

Закс Е. розрізняє загальні або територіальні союзи та союзи спеціальні або особисті [345, с. 419]. Нітті Ф. стверджував, що наука про фінанси досліджує, якими способами держава і органи місцевого самоврядування здобувають необхідні для їх існування та діяльності матеріальні кошти та як вони їх витрачають, тобто вивчає економічну діяльність самої держави, а також нижчих і проміжних колективних органів, наприклад, громад, областей, департаментів, графств тощо [189, с. 1].

Озеров І.Х. писав, що окрім держави є ще інші союзи публічного характеру, які також потребують матеріальних коштів для виконання своїх функцій. Ці союзи – подвійного роду. Одні – вищого порядку, ніж держава, - складові держави: Германія, Швейцарія, Сполучені Штати, Австро-Угорщина. Інші – нижчого: провінція, уїзд, місто, община. Всі ці союзи мають своє власне більш або менш самостійне фінансове господарство, звичайно з відомими особливостями, що обумовлюються їхнім положенням відносно держави [191, с. 113].

Відповідно Озеров І.Х. розрізняв три типи організації місцевих фінансів:

1) англійський – на підставі цільового оподаткування на рівні приходів (округів), їхніх союзів, графств, міст. Крім самостійних податків, англійські громади та їхні союзи отримували значні субсидії (дотації та субвенції за формами, що відповідають сучасному їхньому значенню) з Державного Казначейства, а також запозичували кошти. Згодом частково субсидії замінили використанням спільної бази оподаткування. Для цього типу характерна муніципалізація англійськими містами приватногосподарських підприємств. Місцевий устрій відрізняється значною самостійністю та незалежністю від центрального уряду, еволюційно розвивається, несиметричний [191, с. 113-121; 304, с. 494-495];

2) французькій – штучно побудований на підставі закону, характеризується залежністю місцевих союзів – департаментів та

общин - у сфері фінансового господарства. Устрій правильний та симетричний. Власні податкові повноваження відсутні, використовується спільна база оподаткування. Непряме оподаткування переважає. Департамент не мав самостійного бюджету: його доходи та видатки входили до державного бюджету під назвою бюджету спеціальних фондів та розподілялися за кошторисами окремих Міністерств. Розповсюджені позики [191, с. 121-124; 304, с. 495-497]. Використовувалися натуральні повинності серед селян;

3) прусський – на підставі комунального оподаткування. Характеризується громадською свободою в сфері свого внутрішнього розпорядку та оподаткування. Місцеві господарські одиниці представлені у вигляді провінцій (до 1893 доходи склалися з державних дотацій (до 64%), доходів від капіталів та нерухомості, провінціальних податків (23%)), уїздів (до 1893 доходи склалися з доходів від уїзного майна, державних дотацій (18%), податків – у формі надбавок до державних прямих податків (52%)), громад (до 1893 доходи склалися з доходів від майна, промислових підприємств, від податків – у формі надбавок до державних прямих податків, власних податків). Комунальний закон 14 липня 1893 року докорінно змінив доходні частини місцевих союзів, надав можливість доходи від власних підприємств поставити на перше місце. Другим за значимістю дохідним джерелом постали закріплені реальні державні податки. Третім доходним джерелом ставали власні податки [191, с. 124-145].

Ходський Л. В. зазначав, що «в усіх сучасних культурних державах, поряд з державним господарством у вузькому розумінні, існують різноманітні господарства місцевих природних союзів, які об'єднують місцевих жителів за різними ознаками або елементами, як-то: території та спільності матеріальних і духовних інтересів. Взагалі місцеві союзи можна розподілити на територіальні, станові або корпоративні та спеціальні, що виникають для задоволення яких-небудь певних місцевих потреб (шкільні союзи, церковні приходи тощо)» [304, с. 483].

Вітте С. Ю. писав, що місцеві громадські союзи, що наділені самостійними фінансовими правами, відомі під ім'ям союзів «місцевого самоврядування». Відмінність місцевого фінансового господарства від державного полягає, по-перше, в тому, що органи громадського самоврядування, самі по собі, не є суб'єктами

фінансового верховенства. Вони діють лише на підставі повноважень державної влади і лише в межах цих повноважень. Право встановлення податків і зборів з місцевих обивателів належить їм лише в силу і в межах закону, виданого державною владою. По-друге, місцеве громадське господарство обмежується предметами території даного союзу і колом потреб, які стосуються жителів даної територіальної одиниці [43, с. 546].

За енциклопедією Брокгауза Ф і Ефрона І. «сукупність матеріальних засобів, необхідних для задоволення потреб держави є державними фінансами, а для задоволення різних громадських союзів (міст, земств тощо) є місцевими фінансами. Відповідно діяльність державних та суспільних органів з добування названих матеріальних засобів складає зміст державного та місцевого фінансового господарства» [127, с. 778]. За фінансовою енциклопедією 1924 року фінансова наука вивчає фінансове господарство, а головним чином ті способи, якими держава і підпорядковані їй місцеві публічні союзи: міста, общини, волості тощо добувають матеріальні кошти для здійснення своїх господарських цілей [290, с. 819].

Розподіл бюджетних видатків і податків та збрів по рівнях влади в європейських країнах у 1892-1893 роках наведений у таблиці 1.1.

Таблиця 1.1

Розподіл бюджетних видатків і податків та збрів по рівнях влади
в європейських країнах у 1892-1893 роках

(%)

Країна	Видатки бюджетів		Податки та збори	
	державного	місцевих	державні	місцеві
Пруссія	81,6	18,4	66,1	33,9
Австрія	71,4	28,6	80,2	19,8
Італія	71,7	28,3	72,4	27,6
Франція	72,4	27,6	76,0	24,0
Велика Британія	57,3	42,7	64,8	35,2
Росія	90,3	9,7	85,5	14,5

Джерело: складено автором, використовуючи: [297, с. 163].

Дані таблиці свідчать про досить значну централізацію бюджетних ресурсів. Найвища питома вага державного бюджету в загальному обсязі видатків консолідованого бюджету серед

розвинутих європейських країн у 1892 - 1893 роках спостерігалася в Росії – 90,3%, в Пруссії – 81,6%. Найвища питома вага видатків місцевих бюджетів у складі консолідованого бюджету відмічалася в Великій Британії – 42,7%. Питома вага місцевих бюджетів досить ярко (проте недостатньо) відображає рівень розвитку місцевого самоврядування: в Великій Британії найбільш розвинуте місцеве самоврядування, в Пруссії та Росії – найменш.

Про рівень розвитку місцевого самоврядування свідчить також розподіл податкових повноважень по вертикалі державного управління. Найнижча питома вага місцевих податків і зборів в доходах консолідованого бюджету в 1892 - 1893 роках спостерігалась також у Росії. Середній рівень частки місцевих податків і зборів у доходах консолідованого бюджету серед розвинутих європейських країн був зафіксований в Австрії, Італії, Франції. Найбільший обсяг податкових повноважень місцева влада мала в Великій Британії та Пруссії.

Таким чином, взірцем розвитку місцевого самоврядування наприкінці ХІХ сторіччя була Велика Британія. Росія, навпаки, відзначилася найнижчим рівнем розвитку місцевого самоврядування, найменшими видатковими та податковими повноваженнями місцевої влади.

Що ж до Пруссії, місцеве самоврядування було лише тільки в зародковому стані, не зважаючи на те, що питома вага місцевих податків та зборів була однією з найвищих серед розвинутих європейських країн.

Дискусії науковців та практичне втілення результатів пошуку раціонального розмежування повноважень між державною та місцевою владою привели багато науковців до висновку, що неможливо чітко встановити критерій розподілу функцій та завдань між центральним та місцевими рівнями влади. Розподіл повноважень у кожній країні здійснюється за власними принципами та власним обґрунтуванням доцільності, виходячи з національних традицій. Розподіл основних бюджетних видатків між державною та місцевою владою в європейських країнах у 1892 - 1893 роках наведений в таблиці 1.2.

Дані таблиці свідчать, що в середньому по розвинутих європейських країнах переважно за рахунок місцевої влади фінансувалися засоби сполучення, освіта, наука, мистецтво, внутрішня безпека. З фінансування внутрішньої безпеки місцевою

владою лідирують Велика Британія – 74,6%, Італія – 64,1% та Франція – 54,7%.

Таблиця 1.2.

Розподіл основних бюджетних видатків між державною та місцевою владою в європейських країнах у 1892 - 1893 роках

(%)

	Загальне управління	Внутрішня безпека	Освіта, наука, мистецтво	Засоби сполучення*	Промисли
Пруссія	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- пруська каса	43,0	56,1	36,8	43,4	50,8
- імперська	10,4	3,1	0,4	3,7	3,9
- місцеві каси	46,6	40,8	62,8	52,9	45,3
Австрія	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- державні видатки	48,5	52,4	32,2	27,3	36,1
- місцеві видатки	51,5	47,6	67,8	72,7	63,9
Італія	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- державні видатки	66,6	35,9	33,5	30,9	84,2
- місцеві видатки	33,4	64,1	66,5	69,1	15,8
Франція	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- державні видатки	61,0	45,3	55,3	26,2	92,4
- місцеві видатки	39,0	54,7	44,7	73,8	7,6
Велика Британія	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- державні видатки	75,3	25,4	69,8	4,4	19,2
- місцеві видатки	24,7	74,6	30,2	95,6	80,8
Росія	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- державні видатки	82,9	66,1	56,0	75,8	66,1
- місцеві видатки	17,1	33,9	44,0	24,2	33,9
Середнє арифметичне					
- державні видатки	64,6	47,4	47,3	35,3	58,8
- місцеві видатки	35,4	52,6	52,7	64,7	41,2

*за виключенням пошти, телеграфу, залізниці.

Джерело: складено автором, використовуючи: [297, с. 163].

Найбільша питома вага органів місцевого самоврядування з фінансування освіти, науки та мистецтва відмічалася в Австрії – 67,8%, Італії – 66,5%, Пруссії – 62,8%. Засоби сполучення переважно за рахунок місцевої влади фінансувалися у Великій Британії – 95,6%,

Франції – 73,8%, Австрії – 72,7%, Італії – 69,1%. Також переважно за рахунок коштів місцевих бюджетів фінансування промислів відбувалося в Великій Британії – 80,8%, Австрії – 63,9%. Загальне управління країною здійснювалося у більшій частині за рахунок коштів державних бюджетів розвинутих європейських країн. Так, середнє арифметичне значення державних видатків склало 64,6% загальної суми видатків консолідованих бюджетів. Країнами, де спостерігалася найбільша питома вага видатків на загальне управління за рахунок коштів місцевої влади, є Австрія – 51,5% та Пруссія – 46,6%. Фінансування оборони в усіх державах, які досліджуються, здійснювалося тільки за рахунок бюджетів центральних урядів.

Отже, за даними таблиці можна зробити висновок, що в 1892 – 1893 роках серед розвинутих країн не існувало досить чіткої тенденції розподілу повноважень по рівнях влади з надання основних суспільних послуг. Проте, досить упевнено можна говорити про те, що в кінці XIX сторіччя за рахунок державного бюджету виконувалася переважна частина загальнодержавних функцій, а переважно за рахунок місцевих бюджетів виконувалися функції місцевого значення.

Потреба нести витрати в Росії на місцях виникла задовго до XVII сторіччя. Хоча, протягом цього та наступного сторічч чіткого визначення повноважень (повинностей), їх переліку, розподілу між державою та місцевою владою не існувало, як не існувало і чітких правил в оподаткуванні. І це, скоріш усього, було наслідком не демократії, а анархізму. І Петро I, і Катерина II йшли в напрямку передачі функцій місцевій владі, в напрямку посилення їхньої фінансової самостійності. Частка бюджетів міст збільшувалася, збільшувалася частка оброчних статей. Фінансування місцевих бюджетів почало здійснюватися за рахунок запозичень. Місцева влада була представлена пануючими верствами населення, відповідно про місцеве самоврядування говорити було ще зарано.

На початку XIX сторіччя центральний уряд Росії поставив собі за мету навести лад серед місцевих повноважень, які набули на той час форми земських повинностей. Так, «Попереднім положенням про земські повинності» від 1805 року визначалося, що земські повинності несе все населення кожної губернії. Населення мало нести земські повинності за рахунок власних коштів шляхом їх прямого

фінансування (без оподаткування): необхідний обсяг грошей розподілявся на кількість населення. Відповідно, чим менша кількість населення і обширніша територія губернії, тим нести ці повинності було важче. Уряд лише в 1834 році запровадив загальний допоміжний земський збір, який дозволив рівномірно оподатковувати населення губерній з метою виконання земських повинностей, здійснювати фінансове вирівнювання територій. Проте, не зважаючи на позитивні рухи уряду щодо організації місцевих фінансів в Росії, розподіл повноважень по вертикалі влади лишався незавершеним.

Таким чином, «в першій половині XIX сторіччя не було ще ясного поняття про земські повинності: закон відносив до них нерідко, за нестатком коштів державного казначейства, повинності самого різного характеру – загальнодержавного, місцевого та станового» [191, с. 146]. Крім того, залишалися невирішеними питання ефективного, економного, цільового використання зібраних грошей, дієвого контролю за їх використанням.

Законом від 13 липня 1851 року закріплювався поділ земських повинностей на:

- 1) загальнодержавні – загальні для всіх частин Імперії за рахунок загальнодержавних зборів – їх наявність була наслідком значного відставання в розвитку податкової системи та системи виконавчих органів. Вони склали найбільшу частку в загальному обсязі земських повинностей (в 1860 році – до 82%), перебували в протиріччі із суттю місцевих фінансів;
- 2) місцеві – потреби однієї або кількох губерній, які задовольняються за рахунок губернських зборів;
- 3) приватні – станові.

Виходячи з дослідження процесів складання, затвердження та виконання кошторисів, розписів земських бюджетів, видів земських доходів та повинностей, можливості здійснювати місцеве самоврядування не простежувалися. Органів місцевого самоврядування не існувало. «Не було осіб, що представляли інтереси місцевого населення. Склад комітету земських повинностей був бюрократичний та аристократичний, стан, що найбільш обкладений всякого роду земськими зборами, зовсім не брав участі в завідуванні земськими фінансами, - селяни являлися тоді станом безправним, поневоленим, - між тим він ніс всю важкість податкового навантаження, яке тільки частково розділяв з ним торгівельний клас» [191, с. 150].

Таким чином, хоча в 1850 – х роках місцеві фінанси називалися земськими, проте вони мали становий або станово-бюрократичний характер [126]. Можемо зробити висновок про наявність місцевих фінансів у Царській Росії та відсутність місцевого самоврядування. Слід, однак, сказати, що в історії були приклади наявності місцевого самоврядування та відсутності місцевих фінансів (наприклад, відсутність окружних фінансів за наявності окружного самоврядування у Франції) [338, с. 253-264].

Наступний етап розвитку земських фінансів був пов'язаний з введенням з 1864 року земських установ – місцевий представницький орган – у частині губерній, а також тимчасових правил щодо земських повинностей. Державні земські повинності вийшли з ведення земських установ, проте до державного розпису вони потрапили лише в 1874 році (залишалися в обов'язках начальників губерній). Приватні повинності були передані до відповідних громад. До земських повинностей були віднесені тільки місцеві повинності. Були запровадженні, наряду із губернськими земськими повинностями, уїзні земські повинності. Проте вони недостатньо були розмежовані між собою, що приводило до необхідності передачі уїзних повинностей на виконання губерніям або до надання першим дотацій з бюджету других. Також не було чіткості в розподілі доходних джерел між губернією та уїздом, доходи останніх залежали від рішень губернської влади. Позитивним моментом було запровадження поділу повинностей на обов'язкові та необов'язкові, що дало більших можливостей місцевій владі. Серед негативних моментів слід зазначити наступні: намагання держави перекласти власні повинності за рахунок земських та численні випадки неефективного та нецільового витрачання бюджетних грошей. Земствам також була надана повна свобода щодо порядку справляння податків та зборів (податки по елементах чітко виписані ще не були). Це призводило до зловживань на користь станів та партійних інтересів через їхнє нерівномірне представництво. Більшість не була представлена селянами. Представницька влада за своєю структурою не відповідала структурі населення сіл, міст, уїздів, губерній. Вона була представлена здебільше панством та чиновниками. Селяни вже зайняли міста в земських установах, проте їх чисельність не дозволяла їм в необхідній мірі здійснювати місцеве самоврядування. Крім того, губернатори мали значний обсяг повноважень, відповідно обмежувалися права земських установ.

Земськими зборами оподатковувалася земля, промисловість і торгівля, нерухоме майно, судові мито, збір з цивільних паперів. Проте, частка місцевих бюджетів у консолідованому бюджеті країни залишалася надто низькою, найменшою з європейських країн.

Отже, II половина XIX сторіччя в Росії характеризується зародженням місцевого самоврядування та посиленням місцевих фінансів.

Нерівномірне податкове навантаження по губерніях та уїздах земським збором з нерухомості державна влада намагалася вирівняти шляхом прийняття правил оцінки земствами нерухомості в 1893 та 1899 роках. Зазначена оцінка здійснювалася лише в губерніях, де були введені земські установи. Слід підкреслити, що виконувалася оцінка земствами з різною інтенсивністю, траплялися випадки свідомого затягування та відкладання строків її проведення.

Наступним етапом розвитку земських фінансів був закон «Про встановлення меж земського оподаткування в губерніях, в яких введено в дію Положення про губернські та уїзні земські установи, та про звільнення земств від деяких видатків» від 12 червня 1900 року. Цей закон було прийнято через значне навантаження земського оподаткування, свавілля місцевих чиновників, значні обсяги недоїмки по земських зборах. Крім того, він звільнив земства від обов'язків фінансувати деякі державні витрати. Це значно зменшило частку місцевих фінансів у загальному обсязі фінансів держави, зменшило, і без того незначні, можливості місцевого самоврядування. Центральний уряд, замість виправлення податкового навантаження, реформування системи оподаткування, вдався до непопулярних дій – звужив рамки земського самоврядування.

Земства мали право також задовольняти свої потреби через натуральні повинності, що несли лише селяни та міщани, що також є слідством станової нерівності населення. Селяни мали можливість нести або натуральну повинність, або перевести її в грошову. Зворотне переведення не дозволялося. Встановлені правила та майновий стан населення вимагали останніх нести натуральні повинності. В багатьох випадках чиновники, використовуючи працю селян, обмежувалися відповідним зростанням грошових повинностей вищих станів населення. Це гальмувало розвиток демократії та, відповідно, місцевого самоврядування.

Як ми вже зазначали, земства мали лише 34 центральні великоруських губернії, де в якості основного стану було

представлено руське панство. Центральний уряд мав наміри розповсюдити земство на всю територію Росії, проте були певні побоювання усунення від влади руських, відходження від руської культури.

Так, П.О. Столипін у своїй доповіді с приводу законопроекту про розповсюдження Земського положення 1890 року на дев'ять губерній західного краю, зазначав: «необхідно ввести земство, необхідно дати простір місцевій самодіяльності, необхідно розвивати силу тих племен, які населяють Західний край, проте історичні причини заставляють поставити державні грані для захисту руського елемента, який інакше неминуче буде відтіснений, буде відкинутий» [270, с. 384-385].

Міська влада в своїх правах не пішла далі земств. Вона стягувала оціночний збір з нерухомості, збори з візництва та трактирного промислу, збір з документів на право ведення промислів та торгівлі, збори за здійснення різних цивільних актів, збори за клеймо мір та терезів, збір за їх використання в торгівельних місцях, збір з аукціонів. Ці збори встановлювалися центральною владою. Були нею встановлені обмеження щодо ставок зборів, що стримувало щорічне зростання сум надходжень до міських бюджетів (за аналогією з земствами) та не давало можливостей фінансувати потреби міст, що стрімко зростали (частка міських бюджетів в консолідованому бюджеті країни була найнижчою серед країн Європи). Крім того, на містах, як і на земствах, лежав обов'язок фінансувати деякі загальнодержавні потреби. Для фінансування зростаючих потреб деякі міста вводили лікарняний збір, збори з товарів, що ввозяться та вивозяться.

І в містах, як і в земствах, не практикувалося спеціальне оподаткування, а також муніципалізація містами приватногосподарських підприємств. Зволікання з цими доходними джерелами було безпосередньо пов'язано з недостатніми демократичними началами в політиці. До складу російських дум, державної та місцевих, входили клас промисловців, власників землі та нерухомості. Основний клас населення був мало представлений в думах.

В Росії земства та міста мали значну потребу в довгостроковому комунальному кредиті, проте вони мали право на короткостроковий кредит у спілках взаємного кредиту або в міських суспільних банках і тільки під заклад нерухомості або процентних цінних паперів.

Земства та міста здійснювали позичання грошей на умовах приватної особи зі сплатою значних відсотків, що в 2-3 рази перевищували проценти за довгострокові кредити місцевої влади в Європі.

Найбільш дрібною фінансовою одиницею в Росії були волості та сільська громада. Бюджет формується за рахунок зборів з селян, рідше дрібних власників землі. Панство не оподатковувалося. Станову нерівність в оподаткуванні намагався вирішити П.О. Столипін, проте він не встиг ввести в дію законопроект «Про волосне земське управління» [210, с. 362].

За рахунок коштів волостей та сіл фінансуються їх власні потреби, проте більша частка коштів використовується на задоволення загальнодержавних потреб. Непорозуміння з виконанням місцевою владою загальнодержавних повинностей законопроектом «Про волосне земське управління» не вирішувалося. Підпунктом 3 пункту 1 положення «Про волосне земське управління» було передбачено, що волосне земське управління повинно забезпечити належне виконання державних та земських повинностей, а також законних розпоряджень як урядових, так і суспільних установ [210, с. 341].

Розподіл бюджетних видатків про рівнях влади в Росії в 1892 році представлений на рисунку 1.1. Дані рисунку свідчать про незначну ступінь децентралізації бюджетних ресурсів майже по всіх основних напрямках бюджетних видатків. Серед місцевих видатків земські бюджети лідирують у фінансуванні загального управління (10,8% проти 6,3% загальних бюджетних видатків на загальне управління) та внутрішньої безпеки (26,1% проти 7,8%). Питома вага міських бюджетів перевищує земські бюджети в фінансуванні освіти, науки, мистецтва (25,4% проти 18,6% загального обсягу бюджетних видатків на фінансування освіти, науки та мистецтва), засобів сполучення (14,2% проти 10,0%) та промислів (18,0% проти 15,9%).

«Незважаючи на невдачі у спробах теоретично обґрунтувати коло обов'язків і завдань місцевих союзів і держави, ще з кінця ХІХ сторіччя досить чітко визначається перелік справ, які в законодавстві багатьох країн належали до місцевих: освіта, медична та ветеринарна допомоги, утримання доріг, благоустрій населених пунктів, піклування бідними та сиротами. Що ж стосується таких завдань, як утримання міліції або поліції, суду, військових закладів, то віднесення їх до державних або місцевих вирішувалося в країнах по-різному, і однастайності в цьому не було» [260, с.13].

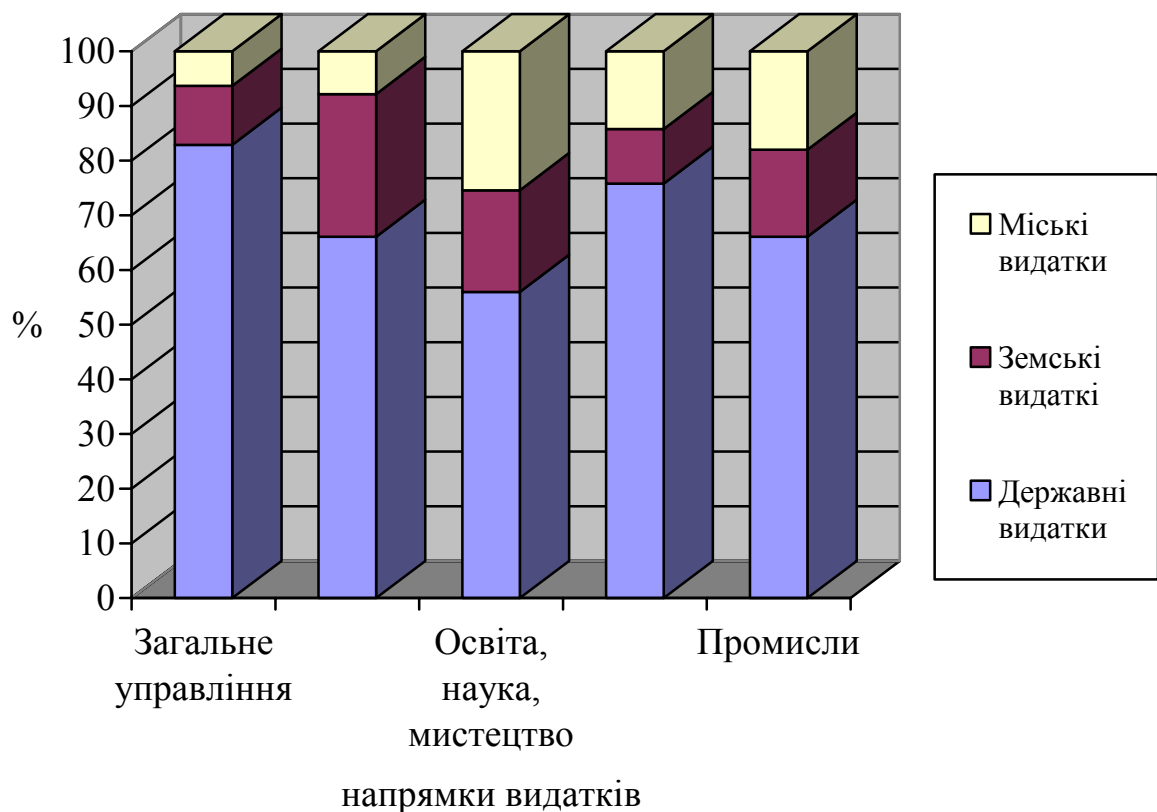


Рис.1.1. Розподіл бюджетних видатків по рівнях влади в Росії в 1892 році

Джерело: складено автором, використовуючи: [297, с. 163].

Таким чином, поява проблем місцевих фінансів та їх поступове загострення почалося ще в XIX сторіччі й пов'язане із: значними темпами зростання видатків бюджетів (через постійну появу нових суспільних потреб), неможливістю мобілізувати бюджетні ресурси у необхідних обсягах, неефективністю витрачання бюджетних ресурсів, зростанням державного боргу.

Динаміка частки центрального уряду промислово розвинутих країн у загальній сумі бюджетних видатків у XX сторіччі наведена в таблиці 1.3, на підставі якої ми можемо відстежити зменшення рівня децентралізації бюджетних видатків у середині сторіччя: до 85,6% видатків центрального уряду у Франції, до 76,6% - у Великобританії. Подальше бюджетне реформування в країнах, що досліджуються, відбувалося у напрямку перерозподілу бюджетних ресурсів на рівень регіональної та місцевої влад. Після 1971 року частка видатків центрального уряду держав знов прямує вгору.

Сучасний рівень місцевих бюджетів у доходах та видатках консолідованих бюджетів розвинутих зарубіжних країн значно перевищує показники більш як 100-річної давнини. Цього вимагає закономірний розвиток демократії та місцевого самоврядування в цих країнах.

Таблиця 1.3

Динаміка частки центрального уряду в загальній сумі бюджетних видатків промислово розвинутих країн у ХХ сторіччі

(%)

Країна	1900 рік	1950 рік	1971 рік	80-90-ті роки
Великобританія	64,8	76,6	58,1	71,9
Німеччина	39,7	48,4	37,9	33,3
Франція	70,5	85,6	76,9	79,1
Швейцарія	20,4	32,9	25,0	24,0
США	34,1	58,3	41,9	39,9

Джерело: складено автором, використовуючи: [161, с. 10-11].

Розвиток місцевих фінансів у Росії ввійшов до нового етапу після революції 1917 року. Створені новою владою місцеві ради представляли державну владу на місцях. Місцевого самоврядування не існувало. Більш того, в 1920 році місцеві бюджети були об'єднані в державний бюджет країни, що означало ліквідацію місцевих фінансів.

Тимчасове існування місцевих фінансів та місцевих бюджетів було відновлено в період Непу. Це були штучні заходи, які не означали децентралізацію влади та розвитку місцевого самоврядування. Того часу В. Твердохлебов писав, що «місцевими фінансами називають фінанси місцевих органів самоврядування, що протиставляються центральним органам державної влади і безпосередньо підлеглим їх місцевим органам управління» [277, с. 5].

Процес створення системи місцевих бюджетів, розподіл доходів та видатків між рівнями бюджетної системи, а також адміністративно-територіальний устрій в кожній республіці мав свої особливості, що були пов'язані з економічним, соціальним, культурним, історичним розвитком.

Розподіл доходів і видатків за видами місцевих бюджетів УРСР у 1924/25 бюджетному році наведений на рисунку 1.2.

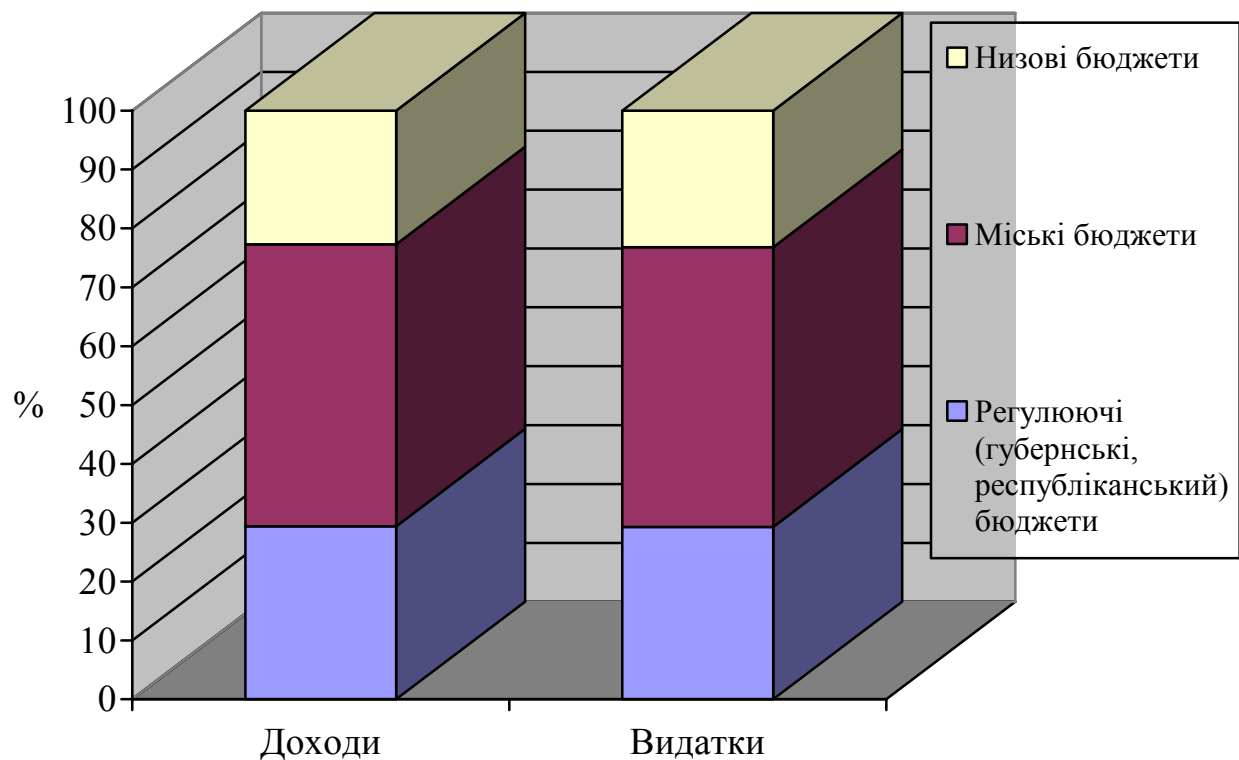


Рис. 1.2. Розподіл доходів і видатків між рівнями місцевих бюджетів УРСР у 1924/25 бюджетному році

Джерело: складено автором, використовуючи: [135, с. 76].

Показники розподілу доходів та видатків між рівнями місцевої влади в УРСР свідчать, що найбільша питома вага бюджетних ресурсів місцевих бюджетів перерозподіляється через міські бюджети. Їх частка в доходах склала 47,9% загального обсягу доходів місцевих бюджетів, а в видатках 47,5% загального обсягу видатків місцевих бюджетів. Ці показники значно перевищують середні по СРСР.

Динаміка структури доходів місцевих бюджетів у 1922/23 – 1925/26 роках наведена в таблиці 1.4.

Дані таблиці говорять про суттєву власну доходну базу місцевих бюджетів. Так, у 1925/26 бюджетному році питома вага доходів від місцевого господарства склала 48,5% загальної суми доходів місцевих бюджетів, що на 4,1 процентних пункти нижче рівня попереднього бюджетного року та на 6,4 процентних пункти нижче рівня 1923/24 бюджетного року, коли частка власних доходних джерел була найвища. Суттєво не змінилася питома вага відрахувань

від державних податків і доходів. У 1925/26 бюджетному році вона склала 16,1%, що на 0,6 процентних пункти нижче рівня 1922/23 бюджетного року та на 1,4 процентних пункти – рівня попереднього бюджетного року. Більш швидкий темп зменшення питомої ваги в доходах місцевих бюджетах відбувався щодо надбавок до державних податків і мита. В 1925/26 бюджетному році їхня частка знизилася до 18,0% або на 3,2 процентних пункти відносно 1922/23 бюджетного року. Відповідно збільшилася частка допомоги за рахунок загальнодержавних коштів: з 2,3% загального обсягу доходних джерел місцевих бюджетів до 8,2%, або в 3,6 рази.

Таблиця 1.4

Динаміка структури доходів місцевих бюджетів
у 1922/23 – 1925/26 бюджетних роках

Доходи	1922/23	1923/24	1924/25	1925/26
Всього доходів	100,0	100,0	100,0	100,0
в тому числі:				
- доходи від місцевого господарства	47,9	54,9	52,6	48,5
- відрахування від державних податків і доходів	16,7	17,0	17,5	16,1
- надбавки до державних податків і мита	21,2	20,6	16,9	18,0
- інші доходи (дотації, позики, допомоги)	14,2	7,5	13,0	17,4
з них грошові допомоги за рахунок загальнодержавних коштів	2,3		6,0	8,2

Джерело: складено автором, використовуючи: [314, с. 39].

У 1924 році Положенням «Про бюджетні права Союзу РСР та союзних республік, що входять до його складу», відповідно до прийнятої Конституції СРСР, визначено склад єдиного державного бюджету СРСР: загальносоюзний бюджет та державні бюджети союзних республік [135, с. 77]. Тобто місцеві бюджети входили до складу державних бюджетів союзних республік.

Нове «Положення про місцеві фінанси» ухвалено ЦВК СРСР 25 квітня 1926 року. Ним закріплювалися за місцевими бюджетами видатки та доходи, склад, ставки та порядок стягнення місцевих податків та зборів, тверді розміри процентних відрахувань від загальнодержавних податків та зборів, визначався порядок передачі видатків між рівнями влади, затверджувався механізм бюджетного регулювання тощо. Республікам, що входили до складу СРСР, були надані повноваження щодо: складання адміністративно-територіальними одиницями самостійного бюджету, розподілу доходів і видатків між рівнями місцевих бюджетів, регулювання їхніх дохідних потенціалів, надання субвенцій тощо. Надані повноваження кожна республіка реалізувала через прийняття власних положень про місцеві фінанси.

В зв'язку з індустріалізацією економіки та швидким зростанням міст постановою ЦВК СРСР 3 лютого 1928 року були затверджені «Основні положення про організацію в Союзі РСР міських Рад». Відповідно до цих положень кожне місто та робітниче селище повинно мати свою Раду із самостійним бюджетом, який є складовою частиною єдиного губерньського (обласного) бюджету. За міськими радами закріплювалися підприємства, земля та майно міського значення. Міським Радам було надано право встановлювати місцеві податки та збори, надбавки до них. Була запроваджена передача об'єктів соціально-культурного призначення з балансів підприємств на фінансування з міських бюджетів.

У лютому 1930 року ЦВК СРСР прийняв постанову «Основні положення про організацію сільських Рад в Союзі РСР», згідно якої сільські Ради також мали самостійні бюджети із закріпленням за ними видаткових повноважень та доходних джерел. Зазначена постанова дозволила сільським радам складати повноцінні бюджети.

З метою більш чіткого визначення повноважень районів ЦВК та СНК СРСР у жовтні 1930 року ухвалили «Основні положення про районні з'їзди Рад і районні виконавчі комітети», у яких були визначені фінансові, майнові та бюджетні права районних Рад.

Згідно постанови ЦВК та СНК СРСР від 2 вересня 1930 року була проведена реформа податкового законодавства. Основні зміни торкалися зменшення кількості податків, у тому числі шляхом їх об'єднання, запровадження нових більш ефективних видів податків.

Завдяки податковій реформі відбулось спрощення оподаткування економіки та посилення доходної частини місцевих

бюджетів. Була запроваджена практика відрахувань від загальнодержавних податків у твердих сумах. Крім того, відбувалося жорстке бюджетне вирівнювання в вигляді прямих стягнень.

Відповідно до проведеної реформи до місцевих бюджетів надходили:

- відрахування від прибутку державних підприємств та організацій місцевого значення;
- податок на надприбуток;
- прибутковий податок з кооперативних підприємств і організацій місцевого значення;
- єдиний сільськогосподарський податок;
- прибутковий податок з приватних осіб;
- промисловий податок з приватних підприємств і промислів;
- частка податку з обороту тощо.

Серед місцевих податків і зборів діяли: збір з рахунків, збір з вантажів, курортний збір, збір зі стічних вод, податок з відвідувачів публічних видовищ, реєстраційний збір тощо.

Податкова реформа 1930 року не привела до остаточного розподілу доходних джерел між рівнями бюджетної системи. Зміни в складі закріплених та регулюючих доходів місцевих бюджетів відбувалися щорічно, в тому числі відповідно до змін у видаткових повноваженнях рівнів місцевої влади. Крім того, союзним республікам було делеговано право розподіляти доходні джерела між республіканськими та місцевими бюджетами.

Так, згідно постанови уряду СРСР від 21 грудня 1931 року «Про республіканські та місцеві бюджети» було посилено роль низових бюджетів внаслідок перерозподілу закріплених доходів між ланками бюджетної системи. Вилучення з місцевих бюджетів і дотації були частково замінені процентними відрахуваннями від регулюючих доходів.

Зазначені висновки підтверджуються даними таблиці 1.5. Найбільша питома вага доходів від місцевого господарства серед загального обсягу доходів місцевих бюджетів спостерігалася одразу після проведення податкової реформи. Так, у 1931 бюджетному році частка доходів від місцевого господарства склала 70,5%, що перевищує показники 1926/27 бюджетного року на 24,7 процентних пункти, 1933 року – на 22,2, а 1936 року – на 44,3 процентних пункти.

Не зважаючи на значне збільшення частки доходів від місцевого господарства, добре простежується тенденція до зменшення питомої ваги доходів від місцевих підприємств і майна: від 27,9% до 11,7% доходів місцевих бюджетів.

Таблиця 1.5

Динаміка структури доходів місцевих бюджетів
у 1926/27 – 1936 бюджетних роках

Доходи	1926/27	1928/29	1931	1933	1936
Всього доходів	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
в тому числі:					
- доходи від місцевого господарства	45,8	45,5	70,5	48,3	26,2
з них:					
від підприємств і майна	27,9	30,5	26,1	21,6	11,7
- відрахування від державних податків і доходів	21,7	42,4	6,8	31,6	58,7
- надбавки до державних податків і зборів	18,1	3,8	-	-	-
- дотації, допомоги, позики, субвенції	14,4	8,3	14,7	12,5	5,4
- інші доходи	-	-	8,0	7,6	9,7

Джерело: складено автором, використовуючи: [314, с. 54, 66].

Зменшення частки власних та закріплених доходів місцевих бюджетів після 1931 року компенсувалося зростанням питомої ваги регулюючих доходів. Так, питома вага відрахувань від загальнодержавних податків і доходів у 1936 бюджетному році склала 58,7%, що на 51,9 процентних пункти, або в 8,6 рази перевищило рівень 1931 року та на 27,1 процентних пункти перевищило рівень 1933 бюджетного року.

Частка дотацій, субвенцій, допомоги і позик у доходах місцевих бюджетів як до податкової реформи, так і після неї набула тенденцію до скорочення: у 1928/29 бюджетному році вона склала 8,3%, що на 6,1 процентних пункти нижче рівня 1926/27 бюджетного року; в 1936 році частка трансфертів і позик дорівнювала 5,4% доходів місцевих бюджетів, що на 9,3 процентних пункти, або в 2,7 рази нижче рівня 1931 бюджетного року.

Розподіл доходів від місцевого господарства (власних та закріплених) по рівнях бюджетної системи наведено на рисунку 1.3.

За даними рисунку можна зробити висновок, що лише міські бюджети в достатній мірі були забезпечені власними та закріпленими доходними джерелами. Помітна тенденція до збільшення частки доходів від місцевого господарства в республіканських бюджетах автономних республік, крайових та обласних бюджетах: з 12,6% загального обсягу доходів від місцевого господарства у 1929/30 бюджетному році до 18,3% у 1936 бюджетному році. Була також збільшена частка власних та закріплених доходів у районних бюджетах з 9,3% до 15,1%.

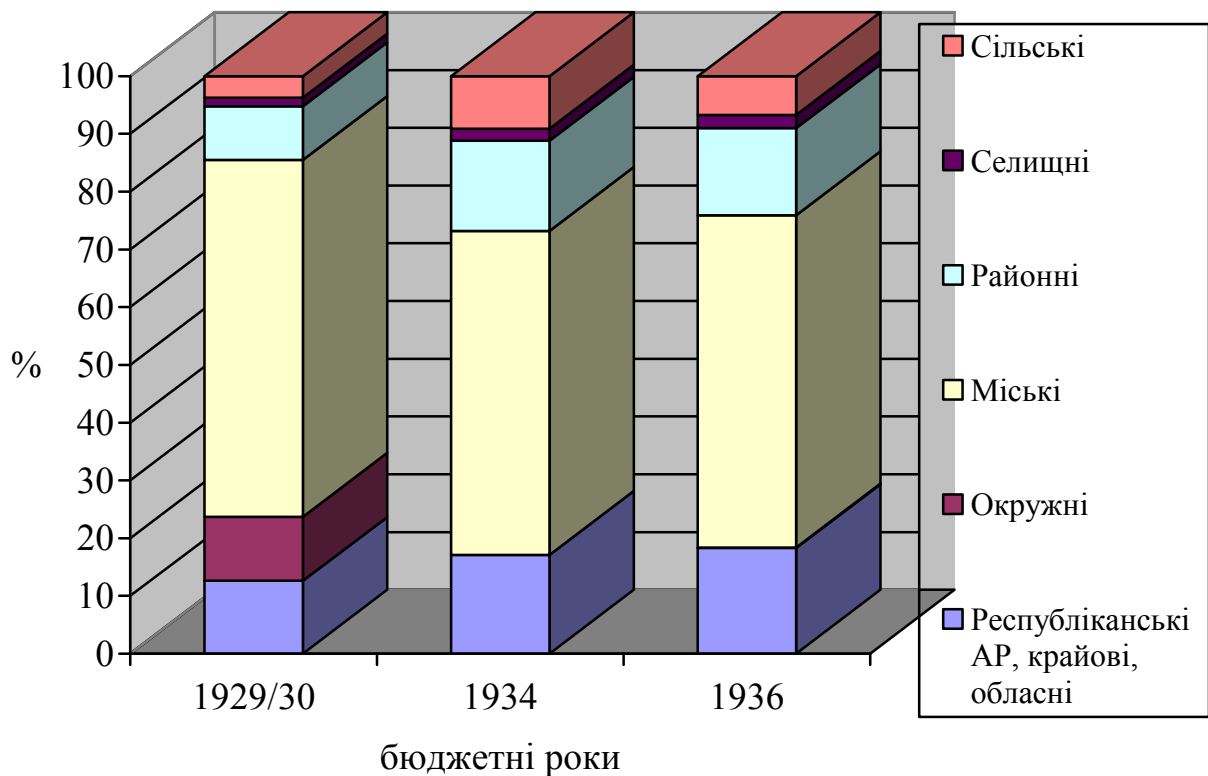


Рис. 1.3. Розподіл доходів від місцевого господарства між рівнями місцевих бюджетів СРСР у 1929/30 - 1936 роках

Джерело: складено автором, використовуючи: [135, с. 85].

Розподіл видатків місцевих бюджетів між рівнями місцевих бюджетів у 1929/30 – 1950 бюджетних роках наведений на рисунку 1.4.

За даними рисунку можна зробити висновок, що найбільшу питому вагу в видатках місцевих бюджетів займають видатки міських

бюджетів. Так, у 1936 році їх питома вага досягла 36,3%, що на 2,0 процентних пункти вище рівня 1934 бюджетного року, але на 2,3 процентних пункти нижче рівня 1929/30 бюджетного року. В 1950 році питома вага міських бюджетів досягла рівня 34,4% видатків місцевих бюджетів.

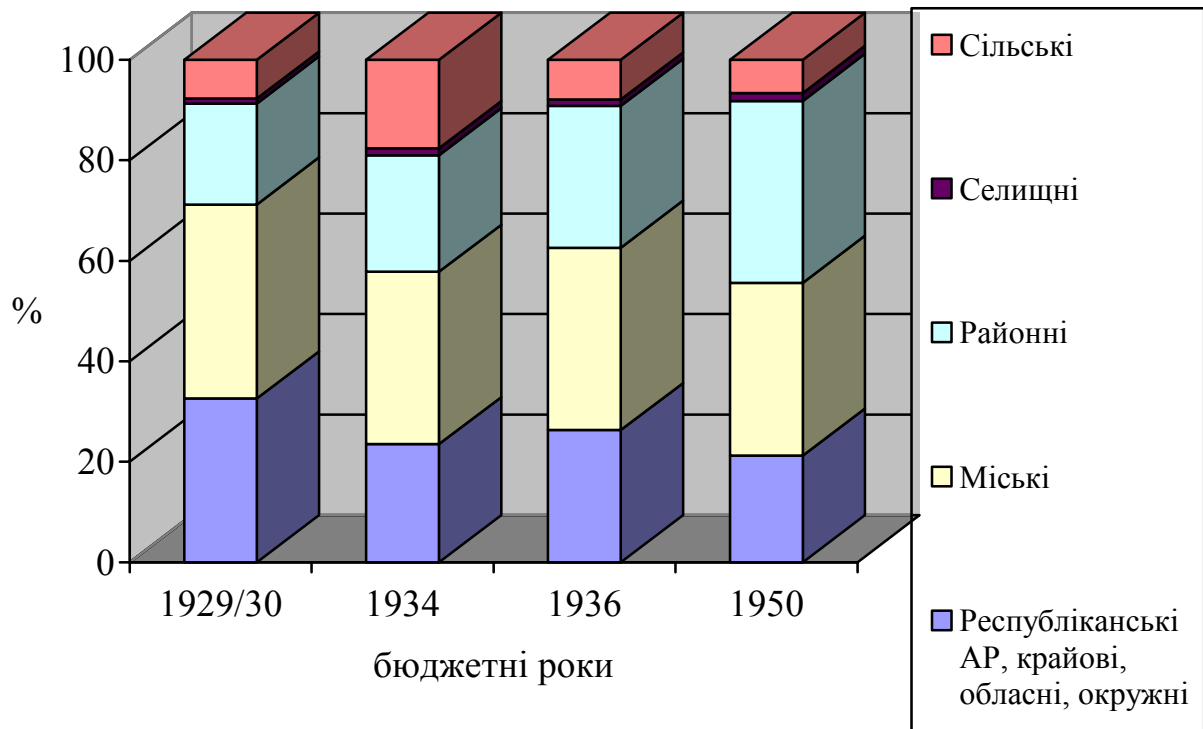


Рис. 1.4. Розподіл бюджетних ресурсів між рівнями місцевих бюджетів СРСР у 1929/30 - 1950 роках

Джерело: складено автором, використовуючи: [135, с. 87].

Значну питому вагу займали районні бюджети, що стали виконувати значну роль з бюджетного регулювання нижчестоящих бюджетів. Завдяки цьому їх бюджетні ресурси збільшилися з 20,1% у 1929/30 бюджетному році до 28,2% у 1936 бюджетному році та до 36,2% у 1950 бюджетному році. Частка видатків республіканських автономних республік, крайових, обласних і окружних бюджетів у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів зазнала зменшень, але залишилася досить високою (також з метою здійснення ролі бюджетного регулювання місцевих бюджетів). Питома вага сільських та селищних бюджетів не зазнала суттєвих змін, не враховуючи

стрімкого тимчасового зростання частки сільських бюджетів у 1934 році.

Це свідчить про нестійку доходну базу місцевих бюджетів, у яких структура власних, закріплених і регулюючих доходів зазнавала постійних змін. Зміни торкалися також розподілу видаткових повноважень по вертикалі місцевої влади та управління.

Взагалі, питома вага місцевих бюджетів у 1934 році склала 18% загального обсягу ресурсів державного бюджету, а в 1936 році цей показник збільшився до 22%.

У 1936 році було прийнято нову Конституцію СРСР, відповідно до вимог статті 14 якої до складу бюджетної системи входили три ланки: союзний бюджет, республіканські бюджети та місцеві бюджети. Статтею 96 Конституції всім Радам депутатів трудящих було надане право встановлювати місцеві бюджети.

Верховна Рада СРСР державний бюджет на 1938 рік затвердила з показниками місцевих бюджетів. З цього року місцеві бюджети щорічно затверджувалися в складі державного бюджету СРСР. При цьому обсяг кожного республіканського та місцевих бюджетів визначався окремо по кожній з республік. Одночасно затверджувалися обсяги бюджетного вирівнювання: розміри відрахувань від загальнодержавних податків і доходів, обсяги дотацій і субвенцій.

Динаміка структури доходів місцевих бюджетів СРСР у 1940 – 1965 роках наведена в таблиці 1.6.

У структурі доходів місцевих бюджетів чітко простежується тенденція до зменшення питомої ваги доходів від місцевих джерел. Так, вже в 1965 році їх питома вага склала 23,7% доходів місцевих бюджетів, що нижче показника 1940 року на 14,0 процентних пункти, а післявоєнного показника 1946 року на 15,7 процентних пункти. Надходження від місцевих джерел в основному складали доходну частину міських та селищних бюджетів – більше половини загальної суми доходів від місцевих джерел. У доходах обласних та сільських бюджетів надходження від місцевих джерел сягали 15% загального обсягу доходів від місцевого господарства, основну частину надходжень складали регулюючі доходи.

Зменшення частки доходів від місцевих джерел у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів було пов'язано з багатьма змінами в податковому законодавстві, серед яких:

- зміни в оподаткуванні колгоспників відповідно до Закону «Про сільськогосподарський податок» від 1953 року;
- у 1958 році скасовано патентний збір з торгово-промислових підприємств кооперативних систем і податок з нетоварних операцій;
- звільнення від сплати ряду масових культурно-освітнянських установ від податку з доходів від демонстрації фільмів;
- з 1961 року скасовані податок з будівель і земельна рента з державних підприємств [див.:52, с. 70 - 71].

Таблиця 1.6

Динаміка структури доходів місцевих бюджетів
СРСР у 1940 – 1965 бюджетних роках

(%)

Доходи	1940	1946	1950	1955	1960	1965
Всього доходів	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
в тому числі:						
доходи від місцевих джерел	37,7	39,4	29,0	40,9	34,3	23,7
з них:						
платежі з прибутку	17,9	11,5	10,7	17,6	18,1	12,9
відрахування від державних податків і доходів	44,9	53,6	66,9	52,8	51,8	61,8
з них:						
податок з обороту	18,1	-	26,7	21,6	29,6	38,4
державні податки з населення	-	-	21,8	15,0	15,1	15,1
дотації, допомоги, позики, субвенції	12,9	7,0	4,1	6,3	13,9	14,5
з них:						
дотація із державних бюджетів і фондів регулювання союзних республік	4,3	7,0	1,1	0,7	1,1	2,2
кошти, отримані з республіканських бюджетів	3,6	-	3,0	5,6	12,8	12,3
інші доходи	4,5	-	-	-	-	-

Джерело: складено автором, використовуючи: [314, с. 77, 84, 97].

Зменшення надходжень платежів з прибутку підприємств відбулося через реорганізацію управління промисловими об'єктами (відбувалися численні зміни в підпорядкуванні підприємств, ліквідація частини малих підприємств).

Зменшення питомої ваги доходів від місцевих джерел в доходах місцевих бюджетів компенсувалося збільшенням частки відрахувань від державних податків і доходів, а також міжбюджетних трансфертів. Зросла частка відрахувань від державних податків і доходів: з 44,9% доходів місцевих бюджетів у 1940 році до 61,8% у 1965 році, або на 37,6%. Основним регулюючим податком був податок з обороту, частка якого в доходах місцевих бюджетів у 1965 році склала 38,4%, що на 20,3 процентних пункти, або в 2,1 рази, вище рівня 1940 року.

Відсотки відрахувань від державних податків і доходів підлягали щорічним змінам. Це ставило місцеві бюджети в значну залежність від прийнятих рішень вищестоящих органів влади щодо міжбюджетних відносин. Крім того, ухвалення державного бюджету відбувалося на початку нового бюджетного року. Це вимагало перерахунку та додаткового перерозподілу доходів, що надійшли до бюджетів відповідно минулорічних нормативів відрахувань.

Структура доходів місцевих бюджетів УРСР за 1940 – 1958 роки наведена в таблиці 1.7.

Частка надходжень від місцевих джерел до місцевих бюджетів УРСР за 1940-1958 роки приблизно відповідає аналогічному загальнодержавському показнику за відповідні роки (крім 1950 року, коли надходження від місцевих джерел до місцевих бюджетів УРСР склали 23,1%, а до місцевих бюджетів СРСР - 29,0%).

Частка відрахувань від загальнодержавних податків та неподаткових доходів до місцевих бюджетів УРСР у 1940-1958 роках перевищує за відповідні роки частку відрахувань від регулюючих доходів до місцевих бюджетів СРСР: 52,1% проти 44,9% у 1940 році, 71,5% проти 66,9% у 1950 році, 54,8% у 1958 році проти 52,8% у 1955 році.

Розподіл бюджетних видатків між рівнями бюджетної системи в СРСР до Великої Вітчизняної війни та після неї наведено в таблицях 1.8 та 1.11.

Виходячи з даних таблиці 1.8 ми можемо відстежити незначну децентралізацію бюджетних ресурсів упродовж 1940 – 1955 років. До

Великої Вітчизняної війни, в мирному 1940 році в союзному бюджеті було сконцентровано 75,8% видатків бюджетів всіх рівнів.

Таблиця 1.7

Структура доходів місцевих бюджетів УРСР за 1940 – 1958 роки
(%)

Доходи	1940	1950	1958
Доходи від підприємств і майна, що підпорядковані місцевим Радам	15,0	8,2	19,7
Місцеві податки і збори, прибутковий податок з кооперації, інші	22,4	14,9	16,8
Відрахування від загальнодержавних податків та неподаткових доходів	52,1	71,5	54,8
у т.ч.:	19,5	29,5	17,1
- відрахування від податку з обороту			
Інші доходи	6,6	3,1	4,3
Кошти, що одержані з республіканського бюджету	3,9	2,3	4,4
Всього доходів	100,0	100,0	100,0

Джерело: складено автором, використовуючи: [166, с. 10].

В 1946 році за рахунок союзного бюджету здійснювалося 79,5% всіх бюджетних видатків. Кризове становище економіки країни вимагає та виправдовує незначну децентралізацію бюджетних ресурсів, яка спостерігалася й у 1955 році: за рахунок союзного бюджету фінансувалося 73,9% потреб держави в бюджетних ресурсах. Зменшення частки союзного бюджету в бюджетних видатках у 1955 році порівняно з 1946 роком на 5,6 процентних пункти дозволило збільшити питому вагу республіканських бюджетів з 6,3% до 11,6%, а місцевих бюджетів з 14,1% до 14,5% відповідно.

В 1965 році відбулося найбільш відчутне в історії СРСР зменшення частки союзного бюджету в видатках бюджетів усіх рівнів – до 42,5%, або на 31,4 процентних пункти порівняно з 1955 роком. Відповідно відбулося збільшення питомої ваги республіканських бюджетів до 36,7%, або на 25,1 процентних пункти, та місцевих бюджетів до 20,8%, або на 6,3 процентних пункти.

Таблиця 1.8

Розподіл бюджетних видатків між рівнями
бюджетної системи в СРСР у 1940 – 1965рр.

(%)

Бюджети	1940	1946	1955	1965
Обсяг державного бюджету (видатки) – всього	100,0	100,0	100,0	100,0
в тому числі:				
- союзний бюджет	75,8	79,5	73,9	42,5
- бюджети союзних республік	24,2	20,5	26,1	57,5
з них:				
республіканські бюджети	7,0	6,3	11,6	36,7
місцеві бюджети	17,2	14,1	14,5	20,8

Джерело: складено автором, використовуючи: [314, с. 18].

Розподіл видатків між видами місцевих бюджетів УРСР у 1950-1968 роках наведено в таблиці 1.9.

Таблиця 1.9

Розподіл бюджетних видатків між видами
місцевих бюджетів УРСР у 1950-1968 рр.

(%)

Бюджети	1950	1960	1965	1968
Всього видатків місцевих бюджетів	100,0	100,0	100,0	100,0
в тому числі:				
- обласні бюджети	24,8	19,8	19,2	19,0
- міські бюджети	27,0	42,0	41,7	41,9
- районні бюджети	41,3	31,3	31,2	32,7
- селищні бюджети	1,0	2,1	2,8	2,0
- сільські бюджети	5,9	4,8	5,1	4,4

Джерело: складено автором, використовуючи: [167, с. 383].

В загальному обсязі видатків місцевих бюджетів найбільшу питому вагу протягом 1950 – 1968 років займали міські та районні бюджети. Так, у 1968 році частка міських бюджетів у видатках місцевих бюджетів УРСР склала 41,9%, що на 14,9 процентних

пункти перевищує рівень 1950 року. Частка районних бюджетів у 1968 році склала 32,7%, що на 8,6 процентних пункти нижче рівня 1950 року. Найнижчу питому вагу в видатках місцевих бюджетів займають сільські та селищні бюджети: 1,0 % – 2,8% та 4,4 % – 5,9% відповідно.

Слід зазначити, що протягом 60-х років розмежування бюджетних видатків між місцевими бюджетами в УРСР було досить стабільним, проте воно значно відрізняється від показників 1950 року.

Після Великої Вітчизняної війни, як переконливо доводять показники доходів і видатків місцевих бюджетів СРСР, які наведені в таблицях 1.6 та 1.8, відбувався процес значного перерозподілу коштів між ланками бюджетної системи. Тобто склад та обсяг доходів і видатків кожного рівня місцевих бюджетів був досить нестабільним. Ця практика ставила органи місцевої влади в залежність від централізованих рішень, не спонукала їх до пошуку додаткових бюджетних ресурсів і ефективного та економного витрачання бюджетних коштів.

В цей час бюджетне законодавство було поновлено Законом СРСР «Про бюджетні права Союзу РСР і союзних республік» 1959 року. Законом були впроваджені нові положення щодо порядку складання, розгляду, затвердження та виконання державного бюджету СРСР.

Відповідно до положень Закону до складу державного бюджету СРСР входили:

- союзний бюджет,
- державні бюджети союзних республік,
- бюджет державного соціального страхування.

До складу державних бюджетів союзних республік входили:

- республіканські бюджети союзних республік,
- державні бюджети автономних республік,
- місцеві бюджети.

В свою чергу місцеві бюджети включали: крайові, обласні, бюджети автономних областей, окружні, районні, міські, селищні, сільські бюджети.

Законом було встановлено право кожної Ради на самостійний бюджет. Відповідно союзні республіки та місцеві Ради ухвалили власні законодавчі та нормативні акти про бюджетні права, що розмежовували видатки та доходні джерела між видами бюджетів (в

Україні прийнято Закон УРСР від 30 червня 1960 року «Про бюджетні права Української РСР і місцевих Рад депутатів трудящих», що визначив порядок складання, розгляду, затвердження, виконання і складання звіту про виконання місцевих бюджетів, затвердив склад доходів і видатків місцевих бюджетів).

Отже, декларативна самостійність місцевих бюджетів на практиці супроводжувалася жорстким підпорядкуванням вищестоящим органам влади, нестабільними джерелами доходів місцевих бюджетів, постійними змінами в обсязі видаткових повноважень місцевих органів влади будь-якого рівня.

Слід також вказати на негативний досвід створення в більшості країв, областей і районів двох самостійних бюджетів: промислового та сільського із власними самостійними фінансовими органами. Зазначена реорганізація деяких місцевих бюджетів і фінансових органів була пов'язана із рішенням Пленуму ЦК КПРС у листопаді 1962 року. Створення двох бюджетів призвело до виникнення протиріч між ними, особливо стосовно доходних джерел.

Згодом, відповідно до постанов ЦК КПРС «Про покращення роботи сільських і селищних Рад» (березень 1967 року) і Ради Міністрів СРСР «Про заходи щодо укріплення матеріально-фінансової бази сільських і селищних Рад депутатів трудящих» (14 березня 1968 року), Указу Верховної Ради СРСР «Про основні права та обов'язки сільських і селищних Рад депутатів трудящих» (8 квітня 1968 року) сільські та селищні Ради отримали права затверджувати свої бюджети і звіти про їхнє виконання, змінювати цільовий напрямок бюджетних коштів на інший, розпоряджатися бюджетними ресурсами, що додатково отримані під час виконання бюджету, в тому числі за рахунок економії бюджетних коштів або ж за рахунок перевиконання плану по доходах. Аналогічні права були надані районним та міським Радам (відповідно до указів Верховної Ради СРСР «Про основні права та обов'язки районних Рад депутатів трудящих» і «Про основні права та обов'язки міських і районних в містах Радах депутатів трудящих», прийнятих на виконання постанови ЦК КПРС від 5 березня 1971 року «Про заходи щодо подальшого покращення роботи районних і міських Рад депутатів трудящих»). Зазначені законодавчі акти розширили права відповідних Рад та відчутно укріпили їх матеріально-фінансову базу. Крім того, в їхньому підпорядкуванні збільшилася кількість підприємств, у тому числі промислових.

З 1973 року ситуація змінилася на протилежну: підприємства та організації були переведені на підпорядкування до вищестоящого рівня влади (в основному до обласних Рад, вплив яких на процес матеріального виробництва та соціально-культурний розвиток значно збільшився наприкінці 70-х – на початку 80-х років). Це сприяло зменшенню доходної бази бюджетів низового рівня та районних бюджетів від місцевих джерел.

Зміни в підпорядкованості підприємств та бюджетних установ здійснювалися, як ми вже зазначали вище, постійно, протягом всього періоду існування СРСР, навіть у середині бюджетного року. Це вимагало постійного пошуку компенсаційних джерел внаслідок переданих доходів, переданої бази оподаткування, перерозподілу видатків.

Динаміка структури доходів місцевих бюджетів СРСР у 1970 – 1985 роках наведена в таблиці 1.10.

Таблиця 1.10

Динаміка структури доходів місцевих бюджетів СРСР у 1970 – 1985 бюджетних роках

(%)

Доходи	1970	1975	1980	1985
Всього доходів	100,0	100,0	100,0	100,0
в тому числі:				
- доходи від місцевих джерел	26,7	26,7	28,9	28,9
з них:				
платежі з прибутку	16,6	17,0	18,1	18,4
- відрахування від державних податків і доходів	63,5	63,1	59,3	58,8
з них:				
податок з обороту	39,6	38,1	33,5	31,1
державні податки з населення	17,5	19,3	19,9	20,9
- дотації, допомоги, позики, субвенції	9,8	10,2	11,8	12,3
з них:				
дотації із республіканських бюджетів	1,2	0,9	0,2	0,4
кошти, отримані з республіканських бюджетів	8,6	9,3	11,6	11,9

Джерело: складено автором, використовуючи: [314, с. 110].

За даними таблиці можна зробити висновок про збільшення питомої ваги доходів від місцевих джерел у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів у 1980 та 1985 роках порівняно з 1970 та 1975 роками на 2,2 процентних пункти. Відповідно збільшилася частка платежів з прибутку підприємств і організацій з 16,6% у 1970 році до 18,4% у 1985 році. Відповідно зменшилася питома вага регулюючих доходів з 1970 року до 1985 року на 4,7 процентних пункти. Протягом 1970 - 1985 років відрахування від державних податків і доходів залишилися основним доходним джерелом місцевих бюджетів, що свідчить про нестабільні умови, в яких існували органи місцевої влади в СРСР.

В складі регулюючих доходів частка податку з обороту в доходах місцевих бюджетів зменшилася в 1985 році порівняно з 1970 роком на 8,5 процентних пункти. Проте, частка відрахувань від державних податків з населення в 1985 році досягла рівня 20,9%, що на 3,4 процентних пункти вище рівня 1970 року та на 1,0 процентних пункти вище рівня 1980 року. До місцевих бюджетів у складі регулюючих доходів надходили платежі з прибутку підприємств республіканського та союзного підпорядкування.

За період, що досліджується також відбулося збільшення частки міжбюджетних трансфертів з 9,8% у 1970 році до 12,3% у 1985 році, або на 2,5 процентних пункти.

Розподіл доходів консолідованого бюджету УРСР між республіканським та місцевими бюджетами в 1975 – 1990 роках наведений на рисунку 1.5.

За даними рисунку можна зробити висновок, що протягом 1975-1985 років спостерігалися коливання питомої ваги республіканського бюджету від 62,4% до 65,2% загального обсягу доходів консолідованого бюджету УРСР. У 1990 році питома вага республіканського бюджету скоротилася до 54,9%.

Наведені дані свідчать про значну питому вагу доходів у республіканському бюджеті в УРСР, яка на початку 90-х років ХХ сторіччя дещо зменшилася.

Крім того, незначний обсяг бюджетних ресурсів, який надходив до місцевих бюджетів складався переважно за рахунок регулюючих доходів та міжбюджетних трансфертів. Це не стимулювало органи місцевої влади сприяти збільшенню доходів власних та вищестоящих бюджетів, вони лишалися лише виконавцями центральних директив.

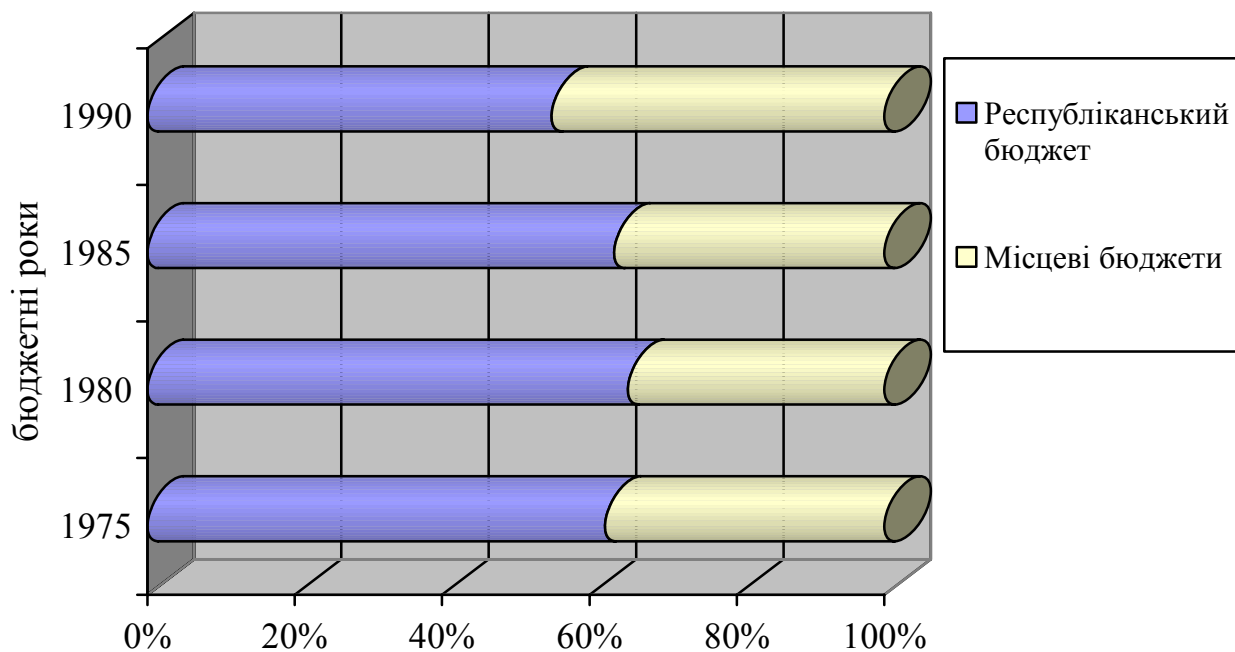


Рис. 1.5. Розподіл доходів консолідованого бюджету УРСР між республіканським та місцевими бюджетами в 1975 - 1990 роках

Джерело: складено автором, використовуючи: [200, с. 248].

Збереження незначної децентралізації влади протягом цього періоду відбувалося одночасно з загостренням питання про збільшення результативності роботи органів місцевої влади.

Дані таблиці 1.11 свідчать про досить стабільну питому вагу видатків союзного бюджету в загальному обсязі видатків консолідованого бюджету впродовж 1975 – 1988 років: частка союзного бюджету варіювалася від 51,1% у 1975 році до 56,9% у 1988 році. Відповідно незначних коливань зазнала питома вага республіканських бюджетів і місцевих бюджетів у бюджетних видатках країни.

Так, впродовж 1975 – 1985 років частка республіканських бюджетів коливалася від 30,3% (1980 рік) до 31,6% (1985 рік). У 1988 році питома вага видатків республіканських бюджетів у загальних бюджетних видатках країни зменшилася до 27,1%. Частка місцевих бюджетів протягом 1975 – 1988 років варіювалася від 17,9% (1975 рік) до 15,9% (1985 та 1988 роки).

Таблиця 1.11

Розподіл бюджетних видатків між рівнями
бюджетної системи в СРСР у 1975 – 1988рр.

(%)

Бюджети	1975	1980	1983	1985	1988
Обсяг державного бюджету (видатки) – всього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
в тому числі:					
- союзний бюджет	51,1	53,6	52,7	52,5	56,9
- бюджети союзних республік	48,9	46,4	47,3	48,5	43,1
з них:					
республіканські бюджети	31,0	30,3	31,3	31,6	27,1
місцеві бюджети	17,9	16,1	16,0	15,9	15,9

Джерело: складено автором, використовуючи: [314, с. 19].

Отже, можна зробити загальний висновок про зменшення децентралізації бюджетних ресурсів упродовж 1975 – 1988 років.

Розподіл видатків консолідованого бюджету УРСР між республіканським та місцевими бюджетами в 1975 – 1990 роках наведений на рисунку 1.6.

За даними рисунку можна зробити висновок, що протягом 1975-1985 років спостерігалася стійка тенденція до збільшення питомої ваги республіканського бюджету, частка якого склала в 1985 році 68,2% загального обсягу видатків консолідованого бюджету УРСР. У 1990 році питома вага республіканського бюджету скоротилася до 54,6%.

Наведені дані свідчать про незначну децентралізацію бюджетних видатків у республіканському бюджеті УРСР.

У радянській фінансовій літературі повоєнного періоду утверджується погляд, згідно з яким місцеві фінанси є елементом фінансової системи буржуазних держав та країн, що розвиваються [149, с. 29]. Це підтверджують статті Великої Радянської енциклопедії, де зазначається, що фінансові системи капіталістичних держав включають як головні ланки державний бюджет, місцеві фінанси, спеціальні урядові фонди, фінанси державних підприємств і корпорацій.

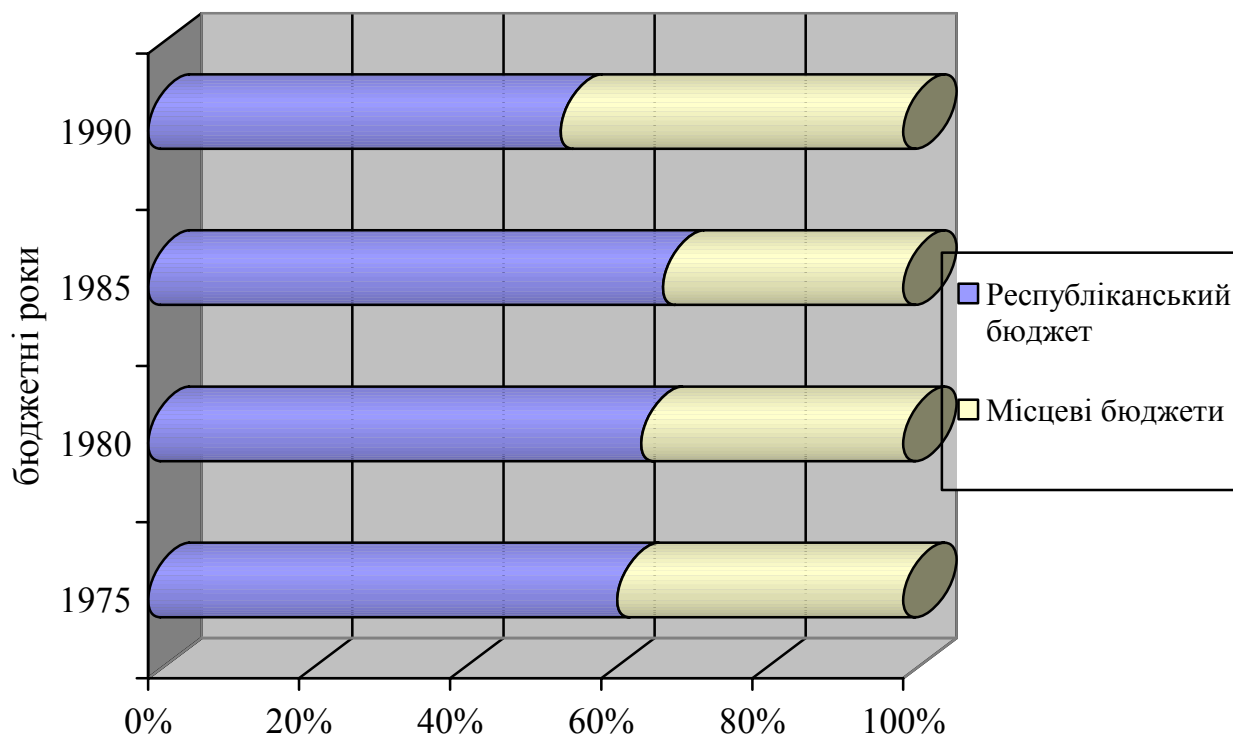


Рис. 1.6. Розподіл видатків консолідованого бюджету УРСР між республіканським та місцевими бюджетами в 1975 - 1990 роках

Джерело: складено автором, використовуючи: [200, с. 248].

У місцевих фінансах головне місце займають місцеві бюджети, які не входять до державного бюджету. На цю ланку фінансової системи перекладена значна частина витрат на інфраструктуру, а також на відтворення робочої сили. У 60–70-х роках витрати місцевих бюджетів швидко зростали, що викликане прагненням монополій ширше використовувати в своїх інтересах місцеві фінанси. Зростання витрат місцевих бюджетів при обмеженій власній доходній базі підсилює їх залежність від центрального уряду. У ряді країн (Великобританії, Японії) за рахунок субсидій центрального бюджету формується більше 50% ресурсів місцевих бюджетів. Радянські фінанси включають: фінанси соціалістичних підприємств (об'єднань), галузей господарства і загальнодержавні. Загальнодержавні фінанси включають: державний бюджет, державне соціальне страхування, державне майнове і особисте страхування, державний кредит [21].

Незначних перетворень зазнала бюджетна система та, відповідно, система міжбюджетних відносин і з введенням у дію Закону України від 29 червня 1995 року №253/95-ВР «Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про бюджетну систему Української РСР». Відповідно до змін, що внесені цим Законом було уточнено склад бюджетної системи, до якого порівняно з попередньою редакцією 1990 року було також віднесено республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, а до місцевих бюджетів – районні бюджети в містах. До того ж, не зважаючи на те, що було визнано існування в складі незалежної країни Автономної Республіки Крим, бюджетна система України побудована на принципах унітаризму відповідно до державного устрою і адміністративно-територіального поділу. Віднесення України до унітарної держави було підтверджено пізніше Конституцією України.

Що ж стосується відносин між бюджетами, то тут можна зазначити, що в новій редакції Закону України «Про бюджетну систему України» порівняно з редакцією 1990 року не відбулось жодних концептуальних змін, лише уточнення існуючих положень відповідно до соціально-економічних перетворень.

Отже, існуючі до набрання чинності Бюджетного кодексу України (2002 рік) відносини між рівнями бюджетної системи можна представити таким чином: вирівнювання кожного рівня місцевого бюджету здійснювалося через посередництво бюджету вищого рівня.

Для республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, міських бюджетів міст Києва і Севастополя та обласних бюджетів бюджетом вищого рівня є Державний бюджет України, через який перерозподілявся значний обсяг бюджетних ресурсів між регіонами країни.

Далі ці кошти перерозподілялися поступово між рівнями влади аж до бюджетів базового рівня: міських, сільських та селищних (бюджетів місцевого самоврядування). При цьому фінансове вирівнювання здійснювалося за допомогою:

- відрахувань із загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів за нормативами, які щорічно змінювалися;
- дотацій, субсидій та субвенцій (з прийняттям нової редакції Закону України «Про бюджетну систему України» поняття субсидія в розрахунках між бюджетами не використовується);

- коштів, що передавалися до Державного бюджету України (ні редакція Закону України «Про бюджетну систему України» 1995 року, ні редакція 1990 року використання такого методу міжбюджетних відносин не передбачали. Він використовувався відповідно до Законів України «Про Державний бюджет України на поточний рік» з 1994 року);
- взаєморозрахунків між бюджетами (використовувались через кризове становище країни);
- бюджетних позик для покриття тимчасових касових розривів;
- використання інших методів, що не набули такого поширення, як попередні.

Таким чином, ми мали систему міжбюджетних відносин досить складну і неефективну, для якої були характерні значні обсяги зустрічних грошових потоків. Так, наприклад, кошти у вигляді податків, зборів та обов'язкових платежів спочатку надходили до Державного бюджету, а потім у вигляді дотацій та субвенцій перерозподілялися на користь обласного бюджету. З останнього вони надходили до районного бюджету чи міського бюджету міста обласного підпорядкування, з яких направлялися до міських (міст районного підпорядкування), сільських, селищних та районних (районів у містах) бюджетів. Значні пропорції фінансового вирівнювання можливостей місцевих бюджетів ставили органи місцевого самоврядування в жорстку залежність від рішень «Центру». Ситуацію погіршувало кризове становище економіки країни. Виводило з ладу весь бюджетний механізм держави щорічне невчасне ухвалення Закону України «Про Державний бюджет України на поточний рік». Це призводило до того, що місцеві органи влади стикалися постійно із ситуацією, коли всередині бюджетного року змінювався порядок фінансового вирівнювання. Зміни вводились не на решту року, а на весь рік. Проблеми, які при цьому виникали вирішували за допомогою взаєморозрахунків. До того ж, невчасне прийняття Закону України «Про Державний бюджет України на поточний рік» не передбачало будь-якої компенсації органам місцевого самоврядування за подібне втручання органів державної влади в процес виконання їх бюджетів. Закон України «Про бюджетну систему України» редакції 1995 року кваліфікував недотримання термінів щодо бюджетного процесу, встановлених цим Законом як порушення законодавства про бюджетну систему України

та передбачав відповідальність посадових осіб згідно чинного законодавства. Реально ж ця норма не діяла.

Отже, всі наведені недоліки не сприяли ефективному функціонуванню інституту місцевих фінансів, посиленню їх ролі.

З прийняттям Бюджетного кодексу України змінилася система методів міжбюджетних відносин. Але схема відносин між рівнями бюджетної системи не стала більш простою та прозорою. Кількість напрямків грошових потоків значно збільшилася: кілька напрямків грошових потоків від бюджетів вищих рівнів та, відповідно, у зворотному напрямку тепер мають районні бюджети та міські бюджети міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення: від обласних бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим та від Державного бюджету України.

1.2. Стан наукової думки про сутність місцевих фінансів

В Україні та Росії термін місцеві фінанси почав своє відродження на початку 1990-х років. Прогалини в дослідженні сутності місцевих фінансів за часів Радянської влади відбилися на неточностях та недоліках його сучасних трактувань.

Наприклад, Василик О.Д. та Павлюк К.В.; Загородній А.Г., Вознюк Г.Л., Смовженко Т.С.; С.І. Юрій; Гальчинський А.С., Єщенко П.С.; Чухно А.А., Єщенко П.С., Климко Г.Н.; Барлін С.І.; Опарін В.М., Малько В.І., Кондратюк С.Я.; Пасічник Ю.В., а також Карлін М.І. розглядають елементи місцевих фінансів як елементи державних фінансів, визначення сутності місцевих фінансів авторами не наводиться [35, с. 143; 33; 34, с. 6; 118, с. 484; 283, с. 33; 85, с. 421; 197, с. 453; 15, с. 66-67; 194, с. 78; 193, с. 10; 200, с. 272; 130, с. 22]. Тарасенко М.В. вважає, що поняття місцевих фінансів відноситься до загальної категорії державних фінансів [276, с. 200]. Цієї ж думки Базилевич В.Д. та Баластрик Л.О. [11, с.9]; Близнюк О.П., Лачкова Л.І., Оспіщев В.І. та інші [285, с. 93]; Венгер В.В. [40, с. 93-94]; Ганевич Є.М., Михайленко С.В. [86, с. 80].

Так, П. М. Леоненко, П.І. Юхименко, А.А. Ільєнко та інші визначають місцеві фінанси як систему формування, розподілу й використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них завдань і функцій [158, с. 187]. До них приєднуються Л.Є. Клець та М.Б.

Тристан [136, с. 92], Бойко С.В., Лазебник Л.Л., Львовчкін С.В., Опарін В.М., Погорілий А.О., Суторміна В.М., Федосов В.М. та інші [278, с. 272], Романенко О.Р. [254, с. 184], Кравченко В.І. [149, с. 43], Венгер В.В. [40, с.215], Сунцова О.О. [273, с. 20], Стеців Л.П. та Копилюк О.І. [268, с. 176], Петровська І.О. та Клиновий Д.В. при визначенні фінансів місцевих органів влади (що, на їхню думку, є синонімом поняття місцевих фінансів, які визначили як систему економічних відносин, при посередництві яких місцеві органи влади мобілізують, розподіляють і використовують фінансові ресурси у відповідності до покладених на них законом та договорами обов'язків) [203, с. 130], І.Д. Мацкуляк, В.І. Оспіщев, О.П. Близнюк, Л.І. Лачкова, Т.О. Ставерська та інші [90, с. 338], Оспіщев В.І., Близнюк О.П., Лачкова Л.І., Кропівцова Н.І., Бубенко І.В. та інші [284, с. 238]. На нашу думку, зазначене визначення, до якого приєдналися багато економістів, несе в собі риси централізму, за яким місцеві органи влади є виконавцями державних рішень на місцях. Про існування місцевого самоврядування, про децентралізацію влади в наведеному визначенні сутності місцевих фінансів не згадується. Петровська І.О. та Клиновий Д.В. зазначені недоліки враховують при наведенні визначення фінансів місцевого самоврядування, що розуміють як систему економічних відносин, при посередництві яких територіальні колективи та органи місцевого самоврядування мобілізують, розподіляють і використовують фінансові ресурси у відповідності до своїх функцій [203, с. 130]. Тобто Петровська І.О. та Клиновий Д.В. наводять різні визначення фінансів місцевого самоврядування, місцевих фінансів та фінансів місцевих органів влади (при тому, що останні два визначення вважають синонімами) без пояснення своєї точки зору.

Як систему формування, розподілу і використання доходів територіальними громадами та місцевими органами влади з метою виконання делегованих та закріплених за ними функцій і завдань характеризують місцеві фінанси Базилевич В.Д. та Баластрик Л.О. [11, с. 93]. Вчені справедливо підкреслили значення територіальних громад як суб'єктів системи місцевих фінансів.

Іншу позицію мають С.В. Мочерний, Я.С. Ларіна, О.А. Усенко, С.І. Юрій. Вони місцеві фінанси визначають як систему відносин економічної власності між місцевими органами влади та юридичними і фізичними особами у межах відповідної території з приводу привласнення і використання регіональних фондів грошових коштів і

фінансової діяльності підприємств муніципального господарства з метою реалізації соціально-економічних функцій органів місцевого самоврядування [111, с. 504].

Ми не можемо погодитися з авторами, які вважають, що місцеві фінанси пов'язані з функціонуванням регіональних фондів грошових коштів. Органи місцевого самоврядування створюють місцеві фонди грошових коштів, регіональні органи – регіональні фонди. Крім того, місцеві фінанси охоплюють систему відносин економічної власності не тільки між місцевими органами влади та юридичними і фізичними особами, а й між органами місцевого самоврядування з органами державної влади та юридичними і фізичними особами (справа в тому, що місцеві органи влади не тотожні органам місцевого самоврядування).

Ганевич Є.М. і Михайленко С.В. місцеві фінанси характеризують як фінансові відносини на регіональному рівні, що забезпечують функціонування органів місцевого самоврядування і задоволення соціально-економічних і інших потреб територіальних громад [86, с. 40]. Автори не пояснюють з приводу чого фінансові відносини існують, і чому саме на регіональному рівні, якщо є і місцевий рівень.

Тарасенко М.В. розглядає місцеві фінанси як сукупність соціально-економічних відносин, які виникають у процесі формування, розподілу та використання фінансових ресурсів для вирішення завдань місцевого значення [276, с. 199-200]. Цієї думки дотримуються російські вчені: Бистряков А.Я, Винокурова С.Е., Воля В.Ф., Горегляд В.П., Емельянов А.М., Зарубин В.І., Злобин Б.К., Куликов А.Г., Кухаренко В.Б., Ларина С.Е., Любимцев Ю.І., Малявко В.І., Мацкуляк І.Д. та інші, з тією відмінністю, що вони під місцевими фінансами розглядають муніципальні фінанси [90, с. 166]. Ми погоджуємося з думкою авторів за винятком необхідності конкретизації фінансових ресурсів, що формуються, розподіляються та використовуються для вирішення завдань місцевого значення.

Крім того, цей колектив російських авторів територіальні фінанси визначають як систему економічних відносин між бюджетами різного рівня, а також господарюючими суб'єктами, що складається з урахуванням державно-бюджетного устрою за допомогою якої розподіляється і перерозподіляється національний дохід для економічного і соціального розвитку територій. Територіальні фінанси, на їх думку, охоплюють регіональні і місцеві

(муніципальні) фінанси, відповідні позабюджетні фонди та фінанси суб'єктів господарювання, що використовуються для задоволення територіальних потреб [90, с. 163]. Деякі українські вчені також наголошують на необхідності розмежовувати фінанси центральної, регіональної і місцевої влади [203, с. 135].

Колпакова Г.М. розглядає місцеві фінанси як сукупність грошових відносин з приводу формування та виконання місцевих бюджетів, випуску та погашення державних муніципальних цінних паперів та інших фінансових коштів [142, с. 236]. На нашу думку, місцеві фінанси не обмежуються лише формуванням та виконанням місцевих бюджетів, випуском та погашенням державних муніципальних цінних паперів та інших фінансових коштів. Місцеві фінанси пов'язані також з формуванням та використанням децентралізованих фондів з метою задоволення місцевих потреб.

Дробозіна Л.О. вносить поняття територіальних фінансів, до складу яких входять територіальні бюджети та фінанси суб'єктів господарювання, що використовуються для задоволення територіальних потреб; і які визначаються як система економічних відносин, через посередництво якої розподіляється та перерозподіляється національний дохід; фонд грошових коштів, що використовується на економічний та соціальний розвиток територій [293, с. 266-267].

Ми не можемо погодитися з автором, що через посередництво системи економічних відносин розподіляється та перерозподіляється національний дохід. На нашу думку, розподіляється та перерозподіляється лише частина національного доходу, а також необхідно зазначити мету перерозподільчих процесів. Проте, думку автора про застосування дефініції територіальні фінанси ми вважаємо цілком слушною з одночасним використанням дефініції місцеві фінанси та поясненням їхнього взаємозв'язку. Також не можна визначати територіальні фінанси як фонд грошових коштів. Ми згодні з думкою Опаріна В.М., який вважає, що за формою фінансові відносини можуть мати і фондівий, і канальний характер руху коштів, а тому наявність фондів грошових коштів не може бути ключовою ознакою фінансів і основою їх визначення [195, с. 52].

Зауваження щодо формування фондів фінансових ресурсів стосується визначення місцевих фінансів, яке пропонують Лондар С.Л. та Тимошенко О.В. За позицією вчених місцеві фінанси за економічною сутністю - це регульовані у визначеному правовому

полі за допомогою спеціальних методів, прийомів та інструментарію потоки коштів, які циркулюють у національній економіці через створювану на місцевому рівні систему фондів фінансових ресурсів, забезпечують здійснення місцевими органами влади своїх повноважень, надання ними послуг соціального характеру та супроводжуються виникненням економічних відносин між всіма учасниками цих процесів [159]. Крім того, економічну категорію не можна характеризувати як потоки коштів, це не є їхньою суттю, а лише формою прояву. Також місцеві органи влади не є органами місцевого самоврядування та їхня сфера діяльності не обмежується наданням послуг соціального характеру.

Бабиц А.М. та Павлова Л.Н. розглядають державні і муніципальні фінанси як сукупність економічних відносин, що виникають в реальному грошовому обігу з приводу формування, розподілу і використання централізованих фондів фінансових ресурсів [10]. Цілком із авторським визначенням державних та муніципальних фінансів ми не згодні через відсутність мети економічних відносин та звуження об'єкту дослідження до централізованих фондів фінансових ресурсів. Державною та муніципальною владою також створюються децентралізовані фонди фінансових ресурсів.

Сазонець І.Л., Гринько Т.В., Придатко Г.Ю. дотримуються думки, що місцеві фінанси – це економічні відносини, пов'язані із формуванням централізованих і децентралізованих фондів коштів та використанням їх на забезпечення соціальних потреб і соціально-економічного розвитку територій. Вони також наводять вузьке трактування місцевих фінансів як сукупності грошових коштів, які формуються й використовуються для вирішення питань місцевого значення [256, с. 10]. На наш погляд, наведені визначення бракують на джерело формування фондів та суб'єктів, що їх формують, а також не враховують, що фінанси комунальних підприємств існують як у фондovій, а переважно у нефондовій формах.

Василик О.Д. визначив місцеві фінанси як сукупність форм і методів створення й використання фондів фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного й соціального розвитку відповідних територій [35, с. 180]. Це визначення місцевих фінансів звужує економічні відносини до форм і методів створення й використання фондів фінансових ресурсів.

Мисляєва І.М. вважає, що сутність державних та муніципальних фінансів полягає в тому, що вони охоплюють ту частину грошових відносин з приводу розподілу та перерозподілу вартості створеного в суспільстві сукупного продукту, яка в установленому розмірі акумулюється в руках органів державної влади і місцевого самоврядування для покриття витрат, необхідних для виконання державою і місцевими органами влади своїх функцій [182, с. 24-25]. Цього визначення дотримується також Алехін Е.В. [4]. Ми погоджуємося з думкою авторів щодо визначення сутності державних та муніципальних фінансів, які підкреслюють умови власності органів державної влади і місцевого самоврядування (що відсутнє в наведених вище визначеннях місцевих або муніципальних та територіальних фінансів), проте вважаємо за необхідне використання дефініцій регіональні фінанси та територіальні фінанси.

Місцеві фінанси не є складовою державних фінансів, хоча знаходяться в значній залежності від них [див.: 68, с. 168]. Місцеві фінанси є складовою суспільних фінансів або публічних фінансів, як це вважають деякі науковці [121, с. 44-57; 280, с. 31; 90, с. 151]. Ми цілком згодні з думкою Длугопольського О.В., який вважає муніципальні підприємства й місцеві фінанси складовими суспільного (публічного) сектора економіки [130, с. 14]. В цьому ж дослідженні автор наводить думку, що публічні фінанси охоплюють доходи і видатки центрального та місцевого урядів, а також структурні взаємозв'язки між ними, визначення яких відбувається у середовищі представницької влади [107, с. 222].

Іншої позиції дотримується Ковтун О.І. Автор вважає, що «суспільний сектор економіки охоплює продукування і надання державою суспільних та квазисуспільних товарів та послуг. Його формують державні установи та організації, які фінансуються з різних джерел, але переважно за рахунок державних і місцевих бюджетів» [141, с. 185-187]. На нашу думку, до складу суспільних або публічних фінансів додатково входять фінанси суб'єктів господарювання комунальної форми власності, які є складовою місцевих або муніципальних та територіальних фінансів. Публічні або суспільні фінанси являють собою економічні відносини, пов'язані з розподілом та перерозподілом частки вартості створеного в суспільстві валового внутрішнього продукту у власність органів державної влади та місцевого самоврядування шляхом використання

централізованих та децентралізованих фондів грошових ресурсів з метою надання суспільних благ населенню.

Державні, місцеві та публічні фінанси розглядаються в зарубіжній літературі під заголовками «Паблік економікс» [269], «Паблік файненс» [322, 324, 339, 350, 358, 271], «Економіка публічного сектора» [326]. Досліджуючи зарубіжний досвід та проводячи аналогію між зарубіжними та вітчизняними дослідженнями, ряд українських науковців також намагається розглядати місцеві та державні фінанси під заголовками «Теорія економіки державного сектора» [107], «Державне регулювання економіки» [141, 100], «Державна регіональна політика» [284].

Ототожнення публічних фінансів з державним господарюванням, місцевих фінансів з господарюванням публічних союзів, як ми вже зазначали вище, пішло ще з кінця ХІХ сторіччя і досі присутнє в інших країнах. Серед вітчизняних науковців цього ототожнення після революції 1917 року ми не знаходимо. Лише науковці-емігранти могли дозволити собі продовжувати свої розробки в цьому напрямку. Так, наприклад Добриловський М. писав, що «чинність публічних союзів, метою яких є здобування матеріальних коштів, що необхідні їм для здійснення своїх безпосередніх завдань, та управління цими коштами зветься фінансовим господарством» [108, с. 1].

Публічні фінанси (public finance) в Росії та Україні перекладалися та перекладаються як державні фінанси, проте за змістом вони включають і місцеві бюджети, і доходи місцевого самоврядування, і фінансування суспільних благ органами місцевого самоврядування, і фінансове вирівнювання тощо, що виходить за межі категорії «державні фінанси» [322, 324, 339, 350, 358, 162]. Звідси цілком зрозуміла позиція Болдирєва Б.Г., який писав, що в умовах капіталістичної формації матеріальний зміст державних фінансів втілюється в державному і місцевих бюджетах, спеціальних фондах, фінансах державних підприємств [295, с. 6]. Проте не зрозумілою є позиція вітчизняних та російських науковців, які публічні фінанси розглядають як державні фінанси [294, с. 20; 171, с. 12].

Переважаюча більшість визначень державних (публічних) фінансів зарубіжними авторами зводиться до державних доходів і видатків, як суспільне багатство в формі грошей і кредиту, що перебуває в розпорядженні органів держави [7, с. 79-88]. Тобто визначення

зводяться лише до матеріального аспекту публічних фінансів, які включають в себе публічні місцеві фінанси.

«Зі сторінок наукових трактатів західних авторів державні фінанси постають сферою дійсності, що знаходиться на перехресті економіки з політикою, є елементом біполярної ринково-державної суспільно-економічної системи. Проте наявність квазіринкових і навіть поза ринкових рис не бентежить послідовників позиції, що ринок – ключове поняття для пояснення природи державних фінансів і за подобою, і по контрасту з ним» [5, с. 25].

Фінанси за часів радянської влади почали розглядати як об'єктивні економічні відносини, на які не впливають інтереси певних осіб. Відповідно розглядали як об'єктивні економічні відносини інші, підпорядковані фінансам, категорії. До сьогодення частка науковців продовжує цю наукову традицію.

Андрущенко В.Л. стверджує, що в країнах – колишніх республіках Радянського Союзу на зміну ринковій концепції прийшло ідеологічно заангажоване трактування державних фінансів як «специфічних» виробничих (економічних, грошових) відносин. Воно позбавлене фундаментальних економічних характеристик: власності й володіння, кількісної визначеності та ресурсної обмеженості, ризику. «Відносини», по суті, виводили якісний і кількісний стан державних фінансів з-під впливу людських, приватних інтересів і ставили у залежність від дії «об'єктивних» економічних законів [5, с. 25]. Іншу думку має Опарін В.М., який наводить достатню кількість доказів визначення фінансів, до періоду панування Радянської влади, як сукупності відносин, що виникають на ґрунті добування та витрачання союзами публічного характеру матеріальних засобів [195, с. 10-13].

Західні вчені-економісти будь яку економічну категорію розглядають з позиції ринку та поведінки людей (як пересічних громадян, так і представників влади), їх суб'єктивно-психологічного вибору. Андрущенко В.Л. зазначає, що «теорія і практика державних фінансів у країнах Заходу давно перебуває під впливом соціальної філософії гуманізму й антропоцентризму, що проповідує абсолютну цінність особистості, ставить благо, права і свободи людини у центр державної діяльності» [6, с. 3].

Наведемо визначення відносин за Великим тлумачним словником. Так, відносини – це зв'язки між будь-ким, будь-чим, що утворюються в процесі спілкування, будь-якої діяльності [23].

Отже, отримуємо, що економічні відносини, які являють собою місцеві фінанси – це зв'язки між будь-ким, будь-чим, що утворюються в процесі економічної діяльності, пов'язані з розподілом та перерозподілом частки вартості створеного валового внутрішнього продукту у власність органів місцевого самоврядування шляхом формування централізованих та децентралізованих фінансових ресурсів у фондovій та нефондовій формі з метою надання суспільних благ населенню. Отже, на нашу думку, місцеві фінанси розумно сприймати як економічні відносини, однак слід конкретизувати їхніх суб'єктів, що науковцями зазвичай упускається.

Підсумовуючи дослідження, визначимо місцеві фінанси як економічні відносини між органами місцевого самоврядування, державної влади, фізичними та юридичними особами, пов'язані з розподілом та перерозподілом частки вартості створеного в суспільстві валового внутрішнього продукту у власність органів місцевого самоврядування шляхом формування централізованих та децентралізованих фінансових ресурсів у фондovій та нефондовій формі з метою надання суспільних благ населенню.

Відповідно визначимо регіональні фінанси як економічні відносини між органами регіонального самоврядування, державної влади, фізичними та юридичними особами, пов'язані з розподілом та перерозподілом частки вартості створеного в суспільстві валового внутрішнього продукту у власність органів регіонального самоврядування шляхом формування централізованих та децентралізованих фінансових ресурсів у фондovій та нефондовій формі з метою надання суспільних благ населенню.

Територіальні фінанси об'єднують місцеві та регіональні фінанси, які відповідно визначимо як економічні відносини між органами місцевого та регіонального самоврядування, державної влади, фізичними та юридичними особами, пов'язані з розподілом та перерозподілом частки вартості створеного в суспільстві валового внутрішнього продукту у власність органів місцевого та регіонального самоврядування шляхом формування централізованих та децентралізованих фінансових ресурсів у фондovій та нефондовій формі з метою надання суспільних благ населенню.

Поняття місцевих фінансів не є синонімом поняття фінанси місцевих органів влади, як стверджують деякі науковці [278, с. 271; 149, с. 33; 284, с. 236]. Місцеві органи влади не тотожні органам місцевого самоврядування [див.: 49, с. 45]. Також поняття місцевих фінансів не є синонімом поняття фінансів органів місцевого самоврядування (останні не включають фінанси комунальних підприємств та фінансових установ, які віднесені до місцевих фінансів), проте є синонімом поняття фінансів місцевого самоврядування та муніципальних фінансів. Також синонімом місцевих фінансів не можуть бути фінанси міста, області, району, селища, села тощо, про що стверджують окремі науковці [278, с. 271; 149, с. 33; 284, с. 236]. В Україні окремі з них, а саме: фінанси міст, фінанси сіл, фінанси селищ, фінанси районів у містах є лише формами місцевих фінансів. Фінанси районів і фінанси областей є формами регіональних фінансів. Всі перелічені форми місцевих та регіональних фінансів в Україні є формами територіальних фінансів.

Місцеві фінанси, регіональні фінанси та територіальні фінанси є підпорядкованими категоріями фінансів та елементами фінансової системи держави.

Опарін В.М. наводить наступні ознаки фінансів, що одночасно є ознаками місцевих, регіональних і територіальних фінансів:

- 1) грошова форма відносин;
- 2) рух вартості від одного суб'єкта до іншого;
- 3) обмінно-розподільно-перерозподільний характер;
- 4) формування доходів і здійснення видатків;
- 5) еквівалентний (за призначенням) характер обміну та розподілу і нееквівалентний перерозподілу;
- 6) регламентована форма фінансових відносин [195, с. 53-55].

Ми вважаємо, що ознаками місцевих, регіональних і територіальних фінансів будуть наступні:

1. Грошова форма відносин. Місцеві, регіональні та територіальні фінанси – це завжди грошові відносини, хоча слід визнати й виняток - залучення селян до виконання натуральних повинностей до ХХ сторіччя в Росії та Франції. Проте все одно натуральні повинності зараховувалися в оплату грошових повинностей, тобто мали грошовий вимір.

2. Односторонній рух вартості від одного суб'єкта до іншого. На першій стадії за допомогою податків, зборів,

обов'язкових платежів, отримання позик формуються фінансові ресурси місцевих та регіональних бюджетів. На другій стадії здійснюється фінансове вирівнювання та видатки бюджетів. Якщо органи місцевого та регіонального самоврядування виступають у ролі господарюючих суб'єктів (через діяльність комунальних підприємств, установ та організацій), то ми спостерігаємо інші стадії формування (отримання прибутку, інвестицій, кредиту, доходу від реалізації національного багатства, що є у власності органів місцевого та регіонального самоврядування, оплати за надані послуги) та витрачання фінансових ресурсів.

3. Безоплатний рух вартості. Тобто розподіл та перерозподіл частки валового внутрішнього продукту здійснюється без одночасної еквівалентної компенсації, що і відрізняє місцеві, регіональні та територіальні фінанси від інших економічних категорій та пов'язує їх з іншими фінансовими категоріями.

4. Розподільно-перерозподільчий характер. Обмінний характер місцевим, регіональним і територіальним фінансам не властивий. Вони лише розподіляють та перерозподіляють частину створеного в суспільстві валового внутрішнього продукту, іноді національне багатство, що знаходиться у власності органів місцевого та регіонального самоврядування (досвід широко використовується в сучасній Україні).

5. Формування фінансових ресурсів та централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів, а також їх витрачання. Публічні місцеві, регіональні та територіальні фінанси пов'язані з формуванням централізованих фондів фінансових ресурсів. Фінансові ресурси комунальних підприємств формуються в фондovій та нефондовій формах.

6. Примусовий характер. Ще на початку ХХ сторіччя науковцями було підкреслено, що «ні вільна конкуренція, ні закон попиту і пропозиції не мають місця, навпаки, тут панують: примусова влада, монопольний принцип, політичні і соціальні мотиви» [165, с. 7].

7. Регламентована форма фінансових відносин. Будь-яка фінансова діяльність органів місцевого та регіонального самоврядування регламентована законом, підзаконними актами, рішеннями представницької влади на місцях,

статутами, положеннями комунальних установ тощо. Ця ознака пов'язана з контрольною функцією місцевих, регіональних та територіальних фінансів.

8. Обов'язкова участь органів місцевого самоврядування та жителів територіальної громади в якості суб'єктів економічних відносин, що характеризують територіальні, регіональні та місцеві фінанси.

1.3. Місцеві фінанси як система

Економічна ефективність виробництва благ під дією ринкових механізмів доведена багаторічним досвідом успішного розвитку багатьох країн світу. Суспільні блага, як блага, що виробляються за рахунок коштів державного та територіальних бюджетів також економічно доцільно виробляти в умовах конкурентного середовища.

Крім того, показником ефективності надання суспільних благ населенню є ступінь задоволення їхніх потреб. Цей показник збільшується, якщо виробництво суспільних благ розміщено біля споживачів і жителі територіальної громади мають можливість безпосереднього впливу на рішення щодо цього виробництва.

Організація ефективного виробництва суспільних благ є основною економічною передумовою існування територіального самоврядування та територіальних фінансів, а також, відповідно, процесів фінансової децентралізації. Проте, в Україні територіальні фінанси в сучасних умовах продовжують функціонувати на фундаменті адміністративно-командної системи.

Серед науковців та практиків дискутуються питання щодо розподілу повноважень між рівнями влади, дохідних джерел та міжбюджетних трансфертів. Залишаються поза увагою дослідження функцій територіальних фінансів. Саме вони є роллю, яку виконують територіальні фінанси відносно фінансової системи держави та суспільства. Слабо досліджені принципи побудови територіальних фінансів. Вони є тими основними правилами, відштовхуючись від яких, має створюватися фінансова основа територіального самоврядування, мають вирішуватися справи місцевого та

регіонального значення. Недостатньо уваги приділяється дослідженню структурних елементів системи територіальних фінансів. Це впливає на подальші наукові розробки щодо їхнього функціонування.

Територіальні (місцеві та регіональні) фінанси представляють собою досить складну систему взаємопов'язаних елементів. Виходячи з досліджень Кравченко В.І. «фінанси місцевих органів влади як система включають у себе кілька основних взаємопов'язаних структурних елементів: видатки, доходи, способи формування доходів, місцеві фінансові інститути, суб'єкти, об'єкти, взаємовідносини між суб'єктами системи, системою та іншими ланками фінансової системи держави взагалі» [149, с. 44]. Цієї точки зору дотримується М.В. Тарасенко [276, с. 200-202], Романенко О.Р. [254, с. 185-189], Сунцова О.О. [273, с. 20-22], Бойко С.В., Лазебник Л.Л., Львовчкін С.В., Опарін В.М., Погорілий А.О., Суторміна В.М., Федосов В.М. та інші (з одночасним наведенням складу місцевих фінансів, що включають місцеві бюджети та фінанси підприємств, організацій та установ комунальної форми власності) [278, с. 272], Сазонець І.Л., Гринько Т.В., Придатко Г.Ю. [256, с. 14], Венгер В.В. (автор також наводить інші ланки місцевих фінансів: місцеві бюджети, регіональні фонди, місцеві позики та фінанси комунальних (муніципальних) підприємств) [40, с. 215-219, 93], Оспіщев В.І., Близнюк О.П., Лачкова Л.І., Кропівцова Н.І., Бубенко І.В. та інші [284, с. 238-241], Лондар С.Л. та Тимошенко О.В. (з одночасним розглядом інституційної структури місцевих фінансів, що наведена нижче) [159]. Наведені елементи системи фінансів місцевих органів влади (ці елементи не одного порядку, не можна в один рядок ставити, наприклад, видатки і суб'єктів) більше нагадують складові фінансового механізму управління їхньою діяльністю.

Подібне зауваження частково стосується структури місцевих фінансів, яку пропонує Кульчицький М.І. Автор стверджує, що у системі місцевих фінансів з'явилися і розвиваються такі інститути, як самостійний місцевий бюджет, позабюджетні валютні та цільові фонди, комунальна власність, місцеві податки і збори, фінансові ресурси комунальних підприємств тощо [152, с. 98]. Лондар С.Л. та Тимошенко О.В. погоджуються з цим складом системи місцевих фінансів та додають до нього комунальний кредит [159].

Романенко О.Р. та Венгер В.В. до складу місцевих фінансових ресурсів включають:

- фінансові ресурси місцевих органів влади (місцевий бюджет і цільові фонди);
- фінансові ресурси підприємств комунальної форми власності [254, с. 184; 40, с.215].

Цієї структури дотримуються Ганевич Є.М. та Михайленко С.В. [86, с. 33].

Авторами не враховані місцеві позики та фінансові ресурси органів самоорганізації населення в якості складових місцевих фінансових ресурсів, крім того, окремо виділяються цільові фонди.

Місцеві фінанси, на думку Чистова С.М., Никифорова А.Є., Куценко Т.Ф. та інших, Ковтуна О.І., охоплюють місцеві бюджети територіально-адміністративних одиниць і фінанси суб'єктів господарювання [100, с. 251; 141, с. 321]. Більш розширено розглядає систему місцевих фінансів Опарін В.М.: місцеві бюджети, регіональні фонди, місцеві позики, фінанси муніципального господарства [194, с.78]. У пізніших публікаціях Венгера В.В.; Пасічника Ю.В.; Опаріна В.М., Малько В.І., Кондратюка С.Я.; Близнюк О.П., Лачкової Л.І., Оспіщева В.І. та інших знаходимо ці ж ланки місцевих фінансів [40, с.93; 200, с. 272; 193, с. 10; 285, с. 93]. Ми вважаємо, що в якості регіональних фондів існують республіканський Автономної республіки Крим бюджет, обласні та районні бюджети, які автор досліджує в складі місцевих бюджетів.

Цікавою для нас є думка російських вчених щодо більш розширеної, порівняно з українськими науковцями, структури територіальних, місцевих та регіональних фінансів.

Так, Бабич А.М. та Павлова Л.Н. до складу державних та муніципальних фінансів відносять: бюджетну систему, систему позабюджетних фондів, систему державного та муніципального кредитування [10]. Ми вважаємо, що автори не врахували фінансів комунальних підприємств та фінансових установ, а також фінанси органів самоорганізації населення.

До складу місцевих фінансів Берлін С.І. включає місцеві бюджети, місцеві позики, спеціальні фонди та фінанси муніципальних підприємств [15, с. 80]. Тобто автор розглядає лише місцевий рівень, залишаючи не розглянутим регіональний. Крім того, до складу місцевих фінансів віднесені спеціальні фонди, яким характеристику науковець не надає.

Фінанси органів місцевого самоврядування, на думку Мисляєвої І.М. та Алехіна Е.В., включають муніципальні бюджети,

позабюджетні фонди місцевих органів влади, муніципальний кредит, фінанси муніципальних унітарних підприємств. При цьому окремо виділяються фінанси органів влади суб'єктів Російської Федерації, до яких включено бюджети суб'єктів Російської Федерації, позабюджетні фонди суб'єктів Російської Федерації, кредит суб'єктів Російської Федерації, фінанси державних унітарних підприємств суб'єкта Російської Федерації [182, с. 25; 4, с. 28]. Ми в цілому згодні з авторами, проте, ми додаємо до складу територіальних фінансів, окрім фінансів органів місцевого самоврядування, фінанси органів самоорганізації населення.

Інший колектив російських авторів стверджує, що територіальні фінанси включають регіональні і муніципальні фінанси, а також фінанси підприємств (організацій) і фінанси населення, або домашніх господарств. У свою чергу, до складу регіональних фінансів, окрім регіональних бюджетів, входять регіональні позабюджетні фонди. У систему муніципальних фінансів включають кошти місцевого бюджету, державні і муніципальні цінні папери, що належать органам місцевого самоврядування, фінанси самостійних господарюючих суб'єктів муніципального утворення: муніципальних унітарних підприємств, підприємств і організацій інших форм власності, фінанси населення, що направляються на розвиток території [90, с. 165-167].

Тобто спочатку автори фінанси підприємств (організацій) і фінанси населення виділяють окремо від регіональних і муніципальних фінансів, а потім включають до системи муніципальних фінансів з умовою направлення їх фінансових ресурсів на розвиток території. Ми вважаємо, що фінансові ресурси підприємств і організацій інших, ніж комунальна форм власності, фінансові ресурси населення, які направляються на розвиток території спочатку акумулюються шляхом перерозподілу, як правило, в централізованих фондах. Останні і мають включатися до системи муніципальних фінансів.

Дробозіна Л.О. склад територіальних фінансових ресурсів окреслила наступним чином: регіональні бюджети, кошти суб'єктів господарювання (фінансові ресурси підприємств, що знаходяться в муніципальній власності (комунальні підприємства) та фінансові ресурси підприємств, фірм, організацій, які використовуються ними на фінансування соціально-культурних та житлово-комунальних об'єктів) та територіальні позабюджетні фонди [293, с. 268-269]. Ми

не поділяємо в цілому позиції автора. До складу територіальних фінансових ресурсів не віднесені місцеві бюджети, місцеві та регіональні позики, фонди органів самоорганізації населення, проте віднесені фінансові ресурси підприємств, фірм, організацій, які використовуються ними на фінансування соціально-культурних та житлово-комунальних об'єктів.

Відповідно до класифікації інституційних секторів економіки України, яка розроблена та затверджена наказом Державного комітету статистики від 12 липня 2007 року № 214 на виконання Програми розвитку системи національних рахунків на період до 2010 року, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 7 квітня 2003 року № 475 з врахуванням міжнародних керівництв з методології статистики Міжнародного Валютного Фонду, до системи місцевих фінансів входять наступні структурні елементи:

- частина сектору нефінансових корпорацій, яка складається з комунальних підприємств;
- частина сектору загального державного управління, яка представлена регіональними та місцевими органами державного управління та некомерційними організаціями, які фінансуються за рахунок коштів відповідних бюджетів. До цього сектору також відносяться органи самоорганізації населення.

Дослідження і статистика державних фінансів повинні вестися як по сектору державного управління, так і по державному сектору цілком, оскільки державні корпорації (організації) можуть виконувати розпорядженню органів державної влади.

Державний (публічний, суспільний) сектор розподіляється на:

- сектор державного управління (центральна влада, регіональні органи управління, органи місцевого управління);
- державні корпорації (організації) (фінансові та нефінансові) [див. 255].

Аналогічно по підсекторах регіонального, місцевого державного управління і по місцевих фінансах.

Як сектор державного управління не включає державні корпорації (організації) і квазікорпорації, так і підсектор регіональних і місцевих органів державного управління не включає комунальні підприємства. Критерієм віднесення інституційної одиниці в сектори нефінансових або фінансових корпорацій є реалізація продукції за ринковими цінами або ж за економічно

значущими цінами (ціни, що роблять значний вплив на обсяг продукції, який виробники готові поставити, і на обсяг продукції, який покупці готові придбати).

Некомерційні організації розподіляються по секторах залежно від інституціональних одиниць, які їх контролюють та в основному фінансують їх:

- до сектору нефінансових або фінансових корпорацій,
- до сектору некомерційних організацій, які обслуговують домашні господарства;
- до сектору державного управління.

У зв'язку з цим ми пропонуємо власну схему системи територіальних фінансів (рис. 1.7).



Рис. 1.7. Система територіальних фінансів

На нашу думку, до фінансів органів місцевого самоврядування відносяться місцеві бюджети, місцеві позики та фінанси органів самоорганізації населення, створені на місцевому рівні. Відповідно до

фінансів органів регіонального самоврядування відносяться ті ж складові, але існуючі на регіональному рівні.

Територіальні фінанси охоплюють місцеві та регіональні фінанси і входять до складу публічних (суспільних) фінансів.

В Україні, як правило, не поділяють територіальні фінанси на місцеві та регіональні. Загальну сукупність розглядають як місцеві фінанси. На нашу думку, цей поділ є доцільним. Місцеві фінанси охоплюють фінанси первинних природних територіальних утворень буд-якої держави, регіональні – вторинних штучних. Функції, завдання та повноваження їхніх органів влади завжди різні, відрізняються своїм рівнем.

Основною складовою системи територіальних фінансів є місцеві та регіональні бюджети, які представляють собою територіальні бюджети країни. В Україні всі бюджети, крім Державного, розглядаються як місцеві. Це стало традицією вже декількох століть. Так, С. Котляревський на початку ХХ сторіччя визначав: «місцевий бюджет – це бюджет різних місцевих одиниць: обласних, губерньських, повітних, волосних, міських, окружних і районних» [148, с. 80].

Щодо сутності місцевих бюджетів, на її визначення впливають наукові здобутки радянських часів, коли місцеві бюджети розглядалися як «частина основного річного фінансового плану країни – державного бюджету. Крім того, місцеві бюджети утворюють централізований фонд грошових коштів місцевих рад, котрим вони розпоряджаються з метою здійснення заходів, які щорічно передбачаються планом економічного і соціального розвитку» [314, с. 123]. Також місцеві бюджети визначалися як «обумовлена адміністративно-територіальним поділом і бюджетним устроєм частина економічних відносин у суспільстві, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням фондів грошових коштів, призначених для задоволення суспільних потреб» [36, с. 16].

Досить розширено підходить до визначення сутності місцевих бюджетів Василик О.Д. Вчений розглядає місцеві бюджети в двох аспектах: як організаційну форму мобілізації частини фінансових ресурсів у розпорядження місцевих органів самоврядування та як систему фінансових відносин. Місцеві бюджети (як організаційна форма) – це балансові розрахунки доходів і витрат, які мобілізуються і витрачаються на відповідній території. Місцеві бюджети (як

фінансова категорія) – система фінансових відносин, а саме: відносини між органами місцевого самоврядування і господарськими структурами, що функціонують на даній території; відносини між місцевою владою і населенням даної території, що складаються при мобілізації і витрачанні коштів місцевих бюджетів; відносини між органами місцевої влади різних рівнів з перерозподілу фінансових ресурсів; відносини між місцевими бюджетами і Державним бюджетом [35, с. 181]. Цю думку повністю поділяє Романенко О.Р. [254, с. 189-190], Венгер В.В. [40, с. 220-221], Стеців Л.П. та Копилюк О.І. щодо визначення місцевих бюджетів як фінансової категорії [268, с. 178], Єфремова І.І. [114, с. 159-160], Оспіщев В.І., Близнюк О.П., Лачкова Л.І., Кропівцова Н.І., Бубенко І.В. та інші (з одночасним їх визначенням як фондів фінансових ресурсів, що наведена нижче) [284, с. 242].

При цьому, Єфремова І.І. вважає, що «місцеві бюджети – це сукупність економічних відносин, що сприяють територіальному перерозподілу національного доходу країни та забезпечують створення фінансової бази відповідних територіальних громад» [114, с. 159]. На цієї позиції постає Ніколаєва О.М., яка додатково розглядає місцевий бюджет за матеріальним змістом – «це грошовий фонд, який складається у формі балансу доходів і витрат, включає загальний і спеціальний фонди та фонд розвитку» [37]. Ми розділяємо позицію Ніколаєвої О.М. щодо розгляду місцевого бюджету із точки зору економічної категорії, а також з точки зору матеріального змісту.

Доповнює визначення сутності місцевих фінансів формою прояву Кириленко О.П. [135, с. 322].

Кравченко В.І. вважає, що місцевий бюджет може розглядатися в трьох аспектах. По-перше, це правовий акт, згідно з яким виконавчі органи влади отримують легітимне право на розпорядження певними фондами грошових ресурсів. По-друге, це план (кошторис) видатків і доходів відповідного місцевого органу влади чи самоврядування. По-третє, це економічна категорія. При цьому, визначення місцевого бюджету як економічної категорії автор не надає [149, с. 118-119].

За економічним змістом місцеві бюджети Сивульська Н.М. характеризує як сукупність економічних відносин між територіальною громадою, з однієї сторони, державою, юридичними особами, фізичними особами та іншими бюджетами, з другої сторони, з приводу утворення та використання фонду грошових

коштів, в якому концентрується частина валового внутрішнього продукту, що направляється на виконання власних та делегованих повноважень. Автор також розглядає місцевий бюджет за матеріальним змістом як грошовий фонд, який складається у формі балансу доходів і витрат; а зі сторони форми прояву – як фінансовий план [41, с. 5]. Загалом ми поділяємо позицію вченої.

Розгляд сутності місцевих бюджетів одночасно з трьох позицій є найбільш ємним, найкраще відображає реальну картину.

Ряд науковців обмежує розгляд місцевих бюджетів позицією економічної категорії. Так, Максимова Л.П. вважає, що «місцеві бюджети – це сукупність фінансово-економічних відносин, що виникають у процесі перерозподілу валової доданої вартості регіону з метою формування та використання фінансових ресурсів територіальних громад, спрямованих на економічне зростання адміністративно-територіальних одиниць та підвищення добробуту населення» [298, с. 5]. Автор одночасно застосовує дефініції «регіон», «територіальна громада» та «адміністративно-територіальна одиниця», що є різними та неоднозначними. Це вимагає уточнення категорії місцеві бюджети.

Окремі вчені характеризують місцеві бюджети як фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи місцевого самоврядування [33, с. 94; 256, с. 116; 130, с. 68; 203, с. 130; 264]. Бабич А.М., Павлова Л.Н. приєднуються до цієї думки та визначають місцевий бюджет як централізований фонд фінансових ресурсів окремого муніципального утворення, формування, затвердження і виконання, а також контроль за виконанням якого здійснюється органом місцевого самоврядування самостійно [10]. Як фонди фінансових ресурсів, що мобілізуються й витрачаються на відповідній території характеризують місцеві бюджети Оспіщев В.І., Близнюк О.П., Лачкова Л.І., Кропівцова Н.І., Бубенко І.В. та інші [284, с. 242]

Кириленко О.П. також стверджує, що в період ринкової трансформації місцеві бюджети слід розглядати, перш за все, як особливі фонди фінансових ресурсів, що знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування, об'єктивна необхідність яких зумовлена розвитком демократичних засад суспільного життя [176, с. 8].

Сунцова О.О. місцевий бюджет розглядає як фонд фінансових ресурсів, який перебуває у розпорядженні органів виконавчої влади

відповідного органу місцевого самоврядування для виконання покладених на нього функцій, передбачених конституцією. При цьому додає, що за своєю формою місцевий бюджет – це основний фінансовий план органів місцевого самоврядування, за матеріальним змістом – централізований фонд їх фінансових ресурсів [273, с. 58].

На нашу думку, місцевий бюджет може розглядатися як фонд фінансових ресурсів лише за матеріальним змістом. Як економічна категорія – це надто звужене поняття, що не розкриває сутності місцевого бюджету.

Тарасенко М.В. та Кульчицький М.І. місцеві бюджети окреслюють як систему формування, розподілу і використання фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань як власних, так і делегованих [276, с. 205; 152, с. 99]. Розглядаючи місцеві бюджети як систему формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, автори звужують економічну сутність цієї категорії, зводячи її скоріше до визначення бюджетного механізму.

В Російській Федерації Бистряков А.Я, Злобин Б.К., Куликов А.Г., Кухаренко В.Б., Любимцев Ю.І., Малявко В.І., Мацкуляк І.Д. та інші бюджет суб'єкта Російської Федерації (регіональний бюджет) розглядають (відповідно до Бюджетного кодексу Російської Федерації) як форму утворення та витрачання грошових коштів, передбачених для забезпечення завдань і функцій, віднесених до предметів ведення суб'єкта Федерації. Бюджет муніципального утворення (місцевий бюджет) — форма утворення та витрачання грошових коштів, передбачених для забезпечення завдань і функцій, віднесених до предметів ведення місцевого самоврядування [90, с. 223]. Форма – це лише прояв суті, спосіб існування змісту, який є його зовнішнім виразом, це спосіб організації. Форма не може бути економічною сутністю. В зв'язку з цим ми не розділяємо позицію російських авторів.

Ми вважаємо, що в Україні, відповідно до поділу територіальних фінансів, існують територіальні бюджети, що складаються з місцевих бюджетів (сільських, селищних, міських та районних у містах у разі їх створення) та регіональних бюджетів (республіканський Автономної республіки Крим, обласні та районні). Схожа система територіальних бюджетів існує в інших країнах, де одночасно функціонує і місцеве, і регіональне самоврядування.

У структурі публічних фінансів часто окремо виділяються позабюджетні централізовані фонди, які створюються, здійснюють діяльність і фінансуються відповідно до окремо ухвалених законів, рішень органів місцевого і регіонального самоврядування. Серед них виділяють фонди соціального страхування і забезпечення, пенсійні фонди, які є позабюджетними внаслідок особливої значущості їх діяльності, а значить, їх зобов'язання і фінансування виділяються з бюджетної сфери.

Як правило, основними джерелами надходження до централізованих позабюджетних фондів є цільові збори або неподаткові платежі. В даному випадку для споживачів суспільних послуг, що надаються цими фондами, важно відчувати тісний взаємозв'язок величини сплачених коштів і обсягів наданих за їх рахунок послуг або трансфертів, що робить ці збори і платежі справедливішими і необхіднішими порівняно з податками та іншими нецільовими платежами до бюджету.

Позабюджетні фонди можуть бути і децентралізованими неринкових некомерційних організацій, що також входять в сектор державного управління.

Неконтрольоване створення позабюджетних фондів може знижувати міру прозорості перерозподілу фінансових ресурсів, оскільки рішення відносно напряму і порядку здійснення витрат приймаються за рамками бюджетного процесу. Це утрудняє узгодженість в розподілі фінансових ресурсів в секторі державного управління.

Зазначене справедливо і в рамках підсектора регіональних і місцевих органів державного управління. Тому, хоча в різних країнах і здійснюються деякі види позабюджетної діяльності і позабюджетні централізовані фонди входять окремим елементом в структуру місцевих і регіональних фінансів, важно забезпечити прозорість її ролі в діяльності місцевого і регіонального самоврядування і розповсюдити на неї дію аналогічних до бюджетного фінансування норм, серед яких:

- позабюджетні централізовані і децентралізовані фонди неринкових некомерційних організацій (бюджетних установ) повинні включатися своїми показниками до відповідного місцевого або регіонального бюджету (або, за досвідом окремих розвинених країн, до додаткового бюджету). При цьому мають бути чітко заявлені цілі витрачання фінансових ресурсів, а також проведена ув'язка їх з

іншими напрямками діяльності відповідного органу місцевого або регіонального самоврядування;

- рух коштів централізованих і децентралізованих позабюджетних фондів повинен здійснюватися в рамках бюджетного процесу з метою забезпечення єдиного фінансового контролю, проведення єдиної податкової і бюджетної політики, скоординованого витрачання фінансових ресурсів територій;

- в разі виключення зі структури відповідного бюджету доходна і видаткова частини централізованих позабюджетних фондів все одно повинні затверджуватися відповідним органом місцевого або регіонального самоврядування. Це надасть можливість населенню територіальної общини через представницьку владу впливати на процес ухвалення рішень про їх фінансову діяльність, на визначення пріоритетних напрямів витрачання централізованих фінансових ресурсів. Така процедура збільшить ступінь задоволення потреб жителів відповідних територіальних одиниць;

- необхідно забезпечити доступність інформації про діяльність централізованого позабюджетного фонду. Крім того, інформація має бути порівнянною.

Виходячи з вищевикладеного, економічно ефективним все ж є приєднання позабюджетних централізованих і децентралізованих фондів у структуру відповідного бюджету, а позабюджетну діяльність раціональніше здійснювати в рамках бюджетного процесу. Повинні реалізовуватися чіткі механізми координації і регулювання як бюджетної, так і позабюджетної діяльності в межах загальних і єдиних напрямів податкової і бюджетної політики. При цьому дуже важливим є однозначний розподіл обов'язків між органами влади для забезпечення належного контролю над потоками фінансових ресурсів. Все це дозволить в повному обсязі оцінювати масштаби діяльності підсекторів регіональних і місцевих органів державного управління сектора загального державного управління.

Економічне обґрунтування доцільності включення централізованих і децентралізованих позабюджетних фондів до складу відповідного бюджету пояснює нашу позицію відмови від виділення їх в якості окремого елемента системи територіальних фінансів.

Також окремо не виділяється фінансова діяльність бюджетних установ. Вони фінансуються переважно за рахунок коштів

відповідних бюджетів. Входять до складу бюджету і їх власні надходження фінансових ресурсів.

Наступну ланку, яку ми маємо досліджувати – це фінанси комунальних підприємств, організацій та установ, що знаходяться у власності органів регіонального та місцевого (муніципального) самоврядування.

Взагалі фінанси підприємств визначають як систему (сукупність) економічних (грошових, обмінно-розподільних) відносин, спрямованих на (виникають у процесі) (відображають) (пов'язані) формування, розподіл і (ефективне) використання грошових фондів (витрат, прибутків, доходів, фінансових ресурсів) підприємств (суб'єктів господарювання) для реалізації їх цілей і завдань (в процесі відтворення) (на усіх стадіях життєвого циклу) [158, с. 146; 287, с. 7; 92, с. 15; 26, с. 7; 157, с. 15; 286, с. 303; 278, с. 321; 40, с. 71].

Поддєрьогін А.М., Білик М.Д., Буряк Л.Д., Булгакова С.О., Куліш А.П. конкретизують визначення фінансів підприємств як економічних відносин, пов'язаних з рухом грошей, формуванням грошових потоків, розподілом і використанням доходів і грошових фондів суб'єктів господарювання в процесі відтворення [288, с. 7]. Подібне визначення пропонують Оспіщев В.І., Близнюк О.П., Лачкова Л.І., Кропівцова Н.І., Бубенко І.В. та інші [284, с. 290].

Слав'юк Р.А. розглядає фінанси підприємств як «грошові відносини, які виникають в процесі господарської діяльності підприємств і пов'язані з формуванням власних і залучених коштів, їх використанням на фінансування витрат і інвестицій підприємств, утворенням і розподілом отриманого прибутку» [261, с. 5]. Натомість Зятковський І.В. конкретизує суб'єктів фінансових відносин підприємства, в зв'язку з цим автор стверджує, що «фінанси підприємств – це відповідна сфера стосунків підприємства (підприємця) з державними і недержавними інституціями, суб'єктами господарювання, котрі пов'язані з процесами розподілу і перерозподілу ВВП між суб'єктами його володіння та з формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів підприємством у процесі відтворення» [124, с. 5]. Тобто автор виводить зі сфери фінансових відносин підприємства громадян як працівників та органів місцевого самоврядування. З останніми вступають у відносини підприємства всіх форм власності.

Фінанси господарських суб'єктів як систему економічних відносин, пов'язаних з рухом грошових потоків, формуванням, розподілом та використанням фондів фінансових ресурсів на мікроекономічному рівні розглядають Романенко О.Р., Берлін С.І. та Тарасенко М.В. [254, с. 67; 15, с. 201; 276, с. 70]. Ми вважаємо, що це визначення фінансів господарських суб'єктів більш підходило для адміністративно-командного методу управління державними підприємствами. В сучасних умовах потреби формувати фонди у господарюючих суб'єктів немає. Слід зазначити як позитивний момент розгляд авторами не фінансів підприємств, а фінансів господарських суб'єктів, що значно ширше і включає в себе фінанси організацій, фінанси установ тощо.

Відповідно ми не поділяємо думки Василика О.Д., Стеціва Л.П. та Копилюка О.І. щодо визначення фінансів підприємницьких структур як «різноманітних фондів фінансових ресурсів, які створюються і використовуються для виробництва і реалізації продукції, робіт і послуг у різних галузях економіки» [35, с. 239; 268, с. 139].

Зосереджується на цільових фондах грошових коштів підприємств і Дробозіна Л.О. Професор досліджує фінанси комерційних підприємств і організацій, які являють собою «фінансові або грошові відносини, що виникають у ході підприємницької діяльності в процесі формування власного капіталу, цільових фондів грошових коштів, їхнього розподілу та використання» [293, с. 77].

Економічний енциклопедичний словник фінанси підприємств окреслює як «відносини економічної власності між суб'єктами господарювання та всередині підприємств щодо формування, розподілу і використання фінансових ресурсів (доходів і фондів) у процесі їх (підприємств) діяльності у всіх сферах суспільного відтворення» [111, с. 503].

Як «комплекс фінансових операцій, пов'язаних з формуванням грошових потоків, розподілом і використанням доходів і грошових фондів суб'єктів підприємництва в процесі проведення господарської діяльності» розглядає фінанси підприємств Кудряшов В.П. [150, с. 32].

Операція за Великим тлумачним словником російської мови – це ряд дій, процесів з оформлення (документів, грошових розрахунків і тому подібне) (фінансова, торгова, банківська операція тощо) [23]. Отже, характеризувати фінанси підприємств як ряд дій та процесів з

оформлення грошових розрахунків, що є технічною роботою окремих фінансових працівників невірно. Фінансові операції не розкривають сутності фінансів підприємств.

Отже, в економічній літературі України та Росії є багато досліджень сутності фінансів (комерційних) підприємств (господарських суб'єктів, підприємницьких структур). Проте, науковцями не досліджується сутність фінансів комунальних підприємств, організацій та установ, що знаходяться у власності органів регіонального та місцевого (муніципального) самоврядування. Останні є категорією територіальних (регіональних, місцевих) фінансів і повинні визначатися відповідно: як економічні відносини між органами місцевого та регіонального самоврядування, юридичними особами та іншими суб'єктами, пов'язані з розподілом та перерозподілом частки вартості створеного продукту за рішеннями органів місцевого та регіонального самоврядування як власника шляхом формування децентралізованих фінансових ресурсів у фондovій та нефондовій формі з метою надання суспільних благ населенню.

Мало дослідженими в Україні залишаються місцеві позики. Сазонець І.Л., Гринько Т.В. та Придатко Г.Ю. їх характеризують як форму мобілізації фінансових ресурсів для потреб місцевих органів влади [256, с. 217]. На наш погляд, місцеві позики є однією з форм мобілізації фінансових ресурсів поряд із податковими та неподатковими надходженнями, добровільними внесками тощо. Крім того, і місцеві органи влади не тотожні органам місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим визначимо місцеві позики як форму мобілізації позичкових фінансових ресурсів на принципах поворотності, строковості та платності органами місцевого самоврядування з метою забезпечення надання останніми суспільних благ. Регіональні позики - це форма мобілізації позичкових фінансових ресурсів на принципах поворотності, строковості та платності органами регіонального самоврядування з метою забезпечення надання останніми суспільних благ.

Романенко О.Р. [254, с.229], Василик О.Д., Павлюк К.В. [33, с. 526] Дробозіна Л.О. [293, с. 211], Базилевич В.Д. та Баластрик Л.О. [11, с. 216], Берлін С.І. [15, с. 70], Венгер В.В. [40, с. 246], Ганевич Є.М. і Михайленко С.В. [86, с. 208] та інші місцеві позики

розглядають як різновид державних. Ми не поділяємо цієї точки зору і вважаємо, що окремо існують місцеві, регіональні та державні позики. Їхня сукупність створює позики держави. Сукупність місцевих та регіональних позик створює територіальні позики.

Місцеві та регіональні позики виступають основними формами комунального кредиту.

Комунальний кредит Лондар С.Л. та Тимошенко О.В. характеризують як фінансовий інструмент, який використовується органом місцевого самоврядування у взаємовідносинах з юридичними і фізичними особами з приводу поворотного, строкового, платного отримання фінансових ресурсів для вирішення соціально-економічних програм місцевого значення [159]. На нашу думку, за економічною сутністю комунальний кредит не може визначатися як фінансовий інструмент. Це лише його форма прояву.

Кравченко В.І. вводить поняття комунального кредиту як системи відносин між двома юридичними особами з поворотної, платної і строкової передачі фінансових ресурсів, одна з яких – орган місцевого самоврядування [149, с. 201]. Майже подібне визначення вводять Кириленко О.П., Квасовський О.Р., Костецький В.В., Лучка А.В., Малиняк Б.С. та Тулай О.І.: «комунальний кредит – це сукупність економічних відносин, що виникають між органами місцевого самоврядування, з одного боку, та фізичними і юридичними особами – з іншого боку, за яких місцеве самоврядування виступає частіше у ролі позичальника, рідше – кредитора» [177, с. 153]. Подібного визначення дотримуються Юрій С.І. та Федосов В.М. [286, с.]. Ми погоджуємося із запропонованими визначеннями комунального кредиту як економічної категорії.

Щодо визначення місцевих запозичень, українські науковці майже одностайні, його дає Бюджетний кодекс України: місцеві запозичення – операції, пов'язані з отриманням коштів на умовах повернення, платності та строковості, в результаті яких з'являються зобов'язання перед бюджетом, та операції, пов'язані з поверненням цих коштів до бюджету [11, с. 99; 40, с. 217; 31].

Фінанси органів самоорганізації населення, створені на місцевому (муніципальному) рівні в Україні існують давно. Це не є нововведенням. Закон України «Про органи самоорганізації населення» [238] в 2001 році скасував Указ Президії Верховної Ради

Української РСР від 17 жовтня 1975 року "Про затвердження Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР". За цим Законом домові комітети перереєстровані в органи самоорганізації населення.

Органи самоорганізації населення поєднують в собі публічну місцеву владу та громадські організації. Вони, як представницька публічна місцева влада, незалежні та добровільно отримують повноваження, що надаються та делегуються органами місцевого самоврядування. Вони входять до єдиної системи місцевого самоврядування, існують на єдиних з ним принципах. Беруть участь в рішенні місцевих справ та сприяють наданню суспільних благ населенню.

Органи самоорганізації населення працюють на громадських засадах, що відповідає рисам громадських організацій.

Фінансовою основою діяльності органу самоорганізації населення відповідно до вимог Закону України «Про органи самоорганізації населення» [238] є:

- кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою для здійснення наданих органу самоорганізації населення повноважень (тобто має право самостійно використовувати фінансові ресурси, отримані з місцевого бюджету, на цілі та в межах, визначених відповідною радою);

- добровільні внески фізичних і юридичних осіб;

- інші надходження, не заборонені законодавством.

Орган самоорганізації населення наділяється для користування майном, яке передається йому відповідною радою в оперативне управління.

Не зважаючи на досить тривалу історію свого існування, фінанси органів самоорганізації населення не досліджуються.

В зв'язку з цим, ми пропонуємо авторське визначення фінансів органів самоорганізації населення як економічних відносин між органами самоорганізації населення, органами місцевого та регіонального самоврядування, фізичними та юридичними особами, пов'язаних з формуванням, за рішеннями органів місцевого та регіонального самоврядування як власника або у власність органу самоорганізації населення, децентралізованих фінансових ресурсів у фондovій та нефондовій формі з метою надання суспільних благ населенню.

Фінанси органів самоорганізації населення об'єднують фінанси органів самоорганізації населення, створені на місцевому та регіональному рівнях. Регіональна форма фінансів органів самоорганізації населення в Україні не існує, проте вона потенційно можлива.

Як ми визначали, у фінансовій науці також мало уваги приділяється дослідженню принципів місцевих фінансів. Основними принципами організації місцевих фінансів Колпакова Г.М. вважає самостійність, державну фінансову підтримку та гласність [142, с. 236]. Ці принципи муніципальних фінансів приймають Бистряков А.Я, Злобин Б.К., Куликов А.Г., Кухаренко В.Б., Любимцев Ю.І., Малявко В.І., Мацкуляк І.Д. та інші з додаванням лише принципу прозорості фінансових потоків. [90, с. 167]. Схожими є основні принципи управління місцевими фінансами, запропоновані Сазонець І.Л., Гринько Т.В. та Придатко Г.Ю., серед яких: самостійність; державна фінансова підтримка; економічність та раціональність; відкритість, гласність та прозорість [256, с. 8].

Ми вважаємо, що запропонований перелік принципів місцевих (муніципальних) фінансів та їхнього управління надто обмежений і не дасть можливості місцевому самоврядуванню ефективно функціонувати.

Бабич А.М. та Павлова Л.Н. стверджують, що «державні і муніципальні фінанси орієнтовані на наступні основні принципи:

- єдність законодавчої і нормативної бази;
- відкритості та прозорості;
- розмежування повноважень і предметів ведення;
- цільовій орієнтованості;
- наукового підходу до реалізації намічених цілей;
- економічності і раціональності;
- керованості фінансовими потоками на централізованій основі»

[10].

Зазначені принципи державних та муніципальних фінансів перешкоджають децентралізованим умовам їхнього існування, що є протиріччям місцевого самоврядування.

Музика-Стефанчук О.А. наводить досить розширені принципи фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування з позиції фінансового права:

I. Загальноправові принципи: законність, принцип верховенства права, суверенітет держави, рівність усіх форм власності тощо.

II. Галузеві принципи: публічний характер фінансової діяльності, розподіл функцій між представницькими органами й органами виконавчої влади у сфері фінансової діяльності, пріоритет законодавчої влади над виконавчою, пріоритет публічних видатків над доходами, усебічний контроль.

III. Принципи окремих правових інститутів: єдності фінансової та грошової системи держави, економічної доцільності оподаткування, фінансової безпеки держави, гласності, плановості, цільового використання фінансових ресурсів, повноти, єдності, достовірності, самостійності бюджету, принцип «здорових фінансів» (регулювання економіки має здійснюватися через запровадження виваженої грошової політики) [180, с. 16].

Значно вужче визначає принципи фінансової діяльності держави (в тому числі органів місцевого самоврядування) Ханкевич Л.А.: єдності, узгодженості, нерівноправ'я сторін, самостійності, планування, розмежування компетенцій, гласності [299, с. 44-46].

Визначимо, що розуміється під принципом. За матеріалами Великої Радянської Енциклопедії принцип (от лат. *principium* — начало, основа) - багатозначне поняття, що в залежності від контексту може означати:

- «основне вихідне положення якої-небудь теорії, вчення, науки, світогляду, політичної організації і т.д.;
- внутрішнє переконання людини, визначальне його ставлення до дійсності, норми поведінки і діяльності;
- основна особливість пристрою якого-небудь механізму, приладу» [213].

Тому, на наш погляд, принципи територіальних, регіональних, місцевих фінансів в вигляді лише одного ключового слова, не відображають суті цих вихідних положень, вони повинні мати вигляд певного правила, отже, бути наступними:

- суспільні блага повинні надаватися тим рівнем самоврядування, який є найближчим до споживача, що надасть можливість врахувати інтереси жителів відповідних територій;
- потреба в суспільних благах повинна бути чітко обґрунтована з урахуванням можливості та доцільності їхнього надання приватним сектором економіки;

- доходи місцевого самоврядування мають бути максимально диверсифікованими;
- місцеве самоврядування повинно мати достатні податкові повноваження, щоб впливати на економічний розвиток власних територій;
- міжбюджетні трансферти повинні мати обмежений вплив на діяльність місцевого самоврядування;
- підприємства та бюджетні установи місцевого самоврядування повинні мати право на самостійну господарську діяльність, не залежну від рішень органів влади, а на підставі договірних відносин;
- за можливості вільна конкуренція має бути рушійною силою розвитку комунальних підприємств та бюджетних установ;
- в управлінні місцевими та регіональними фінансами максимально мають бути залучені жителі територіальних громад.

Дотримання цих принципів створить умови для розвитку територіальних фінансів та місцевого самоврядування в єдиних можливих для цього умовах - умовах децентралізації.

Структурно-функціональний підхід, що обрано для дослідження територіальних фінансів передбачає розгляд функцій системи та її елементів.

Так, Кравченко В.І. серед функцій місцевих фінансів виділяє: функцію соціально-економічного регулювання (об'єднує функцію забезпечення громадських послуг та функцію забезпечення економічного зростання), фіскальну функцію та агентську функцію [149, с. 54-56]. Щодо агентської функції, то ми вважаємо її не функцією місцевих фінансів, а функцією органів місцевого самоврядування.

Також функції місцевих фінансів підмінюються функціями органів місцевого самоврядування Сунцовою О.О., яка виділяє: функції, які передано місцевим органам влади в межах місцевих інтересів; функції, доручені місцевим органам влади центральною владою; функції соціально-економічного регулювання; функції нормативного регулювання [273, с. 45-46].

Сазонець І.Л., Гринько Т.В., Придатко Г.Ю. запропонованими функціями місцевих фінансів значно звузили їх сутність. Вони виділяють наступні функції:

- «регулювання економічного та соціального розвитку держави шляхом розподілу та перерозподілу ВВП;
- мобілізація та забезпечення фінансовими ресурсами місцевих органів влади для виконання покладених на них державною завдань;
- забезпечення надання громадських послуг» [256, с. 14].

Дослідженню функцій державних і муніципальних фінансів приділяють увагу також Мисляєва І.М. та Алехин Е.В. Науковці виділяють функції перерозподілу, регулювання та контролю [182, с. 26-27; 4, с. 29-31]. Тобто автори вважають, що за допомогою державних та муніципальних фінансів лише фінансові ресурси перерозподіляються, та не охоплюють первинний розподіл фінансових ресурсів.

Ковтун О.І. до основних функцій місцевих фінансів відносить:

- ◆ формування фондів грошових ресурсів для забезпечення діяльності місцевих органів влади;
- ◆ розподіл та використання коштів за напрямками і в інтересах комплексного розвитку відповідних територій та адміністративно-територіальних утворень і одиниць;
- ◆ контроль за фінансово-господарською діяльністю підвідомчих регіональним органам та органам місцевого самоврядування підприємств, організацій і установ [141, с. 321].

Саме ці функції розглядають Чистов С.М., Никифоров А.Є., Куценко Т.Ф. та інші в якості функцій місцевих бюджетів [100, с. 252]. Ми також згодні розглядати їх як функції лише місцевих бюджетів. Вони не відображають діяльність інших ланок місцевих фінансів, а тому не можуть виступати в якості функцій місцевих фінансів.

Бабич А.М. та Павлова Л.Н. під час дослідження функцій державних та муніципальних фінансів приходять до висновків, що «для фінансової системи в цілому вирішальне значення мають наступні функції: планування, організація, стимулювання, контроль. Функції фінансів, пов'язані з регулюванням реального грошового обігу: розподільна і контрольна» [10].

Існує також позиція поряд із функцією розподілу і перерозподілу ВВП виділяти наступні функції місцевих фінансів: формування фіскальної політики на місцевому рівні, фінансування громадських послуг, забезпечення економічного зростання територій [159]. На нашу думку, функція розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту включає в себе інші функції, що запропоновані авторами. Натомість залишилася поза увагою функція контролю, яка, на нашу думку, має місце.

Значне місце дослідженням функцій місцевих фінансів (які одночасно розглядає і як функції (цілі) державної діяльності) приділив Х. Циммерманн [307, с. 35-52]. Науковець пропонує виділяти алокаційну (розподілу державних ресурсів), дистрибутивну (перерозподілу або соціальної справедливості) та стабілізаційну функції. Він підкреслює, що при обґрунтуванні існування субнаціонального рівня державної влади особливе значення приділяється реалізації алокаційної функції державної діяльності. Децентралізований державний устрій сприяє економічному зростанню, яке також є важливою ціллю державної політики. Конфлікт виникає лише при здійсненні дистрибутивної та стабілізаційної функцій державної діяльності [307, с. 51].

Ми поділяємо точку зору автора, що функцію стабілізації кон'юнктури не слід передавати з державного рівня на місцевий. Органи місцевого самоврядування не здатні правильно реагувати на спад та зростання економічного розвитку територій та країни в цілому. Їхні постійні намагання задовольнити потреби населення будуть або «підігрівати» економіку (в період економічного зростання), або перешкоджати виходу її з кризового стану. Циммерманн Х. не виділяє контрольної функції місцевих фінансів, хоча контроль присутній як внаслідок виконання власних функцій органами місцевого самоврядування, так і делегованих.

Ми вважаємо, що територіальні фінанси, та їхні складові: місцеві та регіональні фінанси як економічна категорія проявляються в наступних функціях:

✓ розподілу та перерозподілу. За допомогою територіальних фінансів здійснюється як первинний, так і вторинний розподіл частки створеного валового внутрішнього продукту між територіями, населенням, галузями виробництва тощо, шляхом обслуговування і матеріального виробництва, і

обміну, і споживання. І саме внаслідок появи територіальних союзів з'являється потреба його здійснювати;

✓ контрольна функція. За допомогою контрольної функції територіальних, регіональних та місцевих фінансів контролюється повнота та своєчасність формування централізованих та децентралізованих фінансових ресурсів місцевого та регіонального самоврядування, цільове та ефективне їх використання з метою надання суспільних благ населенню.

Інші функції, що визначаються науковцями, ми не заперечуємо, проте вважаємо, що функції контролю, розподілу та перерозподілу їх включають.

Елементи системи виконують специфічні для них функції, але як підпорядковані категорії їх функції знаходяться в рамках загальних функцій системи.

РОЗДІЛ 2

ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ЇЇ СТУПЕНЯ

2.1. Необхідність та сутність фінансової децентралізації

Створення демократичної держави, де людина, її інтереси, уподобання, розвиток її особистості – є основними цінностями, потребують зусиль не тільки центральної влади, а також органів місцевого самоврядування. Останні не повинні бути протиставлені населенню територіальної громади і нагадувати централізовану державну владу на містах з її надто розширеним, неефективним бюрократичним апаратом. Територіальне самоврядування повинне ґрунтуватися на демократичних засадах. Це було усвідомлено владою й громадськістю розвинутих країн та відображено в децентралістичних тенденціях. Вони сприяли обмеженню державного та політичного впливу в процес прийняття та виконання рішень щодо місцевих справ.

Саме на місцевому рівні громадянин отримує найважливіші суспільні блага, які споживає щодня. Це обґрунтовує його право та можливість впливати на рішення щодо виробництва суспільних благ, його інтереси максимально повинні бути враховані. Децентралізоване прийняття рішень призвело до посилення значення принципу субсидіарності, в зв'язку з яким суспільне благо повинне надаватися тим рівнем влади, який є найближчим до споживача.

Органи місцевого самоврядування в розвинутих країнах були перетворені з виконавчих структур державної влади на місцях у структури, що виконують рішення населення територіальних громад, представляють та відстоюють їх інтереси.

Світові тенденції децентралізації пов'язані також з можливістю запровадження конкурентного середовища між територіальними одиницями та виробниками суспільних благ.

В Україні з місцевих бюджетів було витрачено в 2011 році 181,0 млрд. грн., що складає 43,4% видатків зведеного бюджету. В 2002 році видатки місцевих бюджетів склали 45,9% видатків зведеного бюджету. Тобто сьогодні в Україні досягнутий значний обсяг перерозподільчих процесів через місцеві бюджети. Він, на перший погляд, свідчить про значні повноваження органів місцевого самоврядування. Проте співвідношення власних та делегованих

повноважень відкриває реальну картину місцевого самоврядування, впливає на обсяги фінансової діяльності, як за дорученням держави, так і враховуючі інтереси жителів територіальних громад.

Юридично конституціями країн передбачається адміністративно-територіальний поділ та функціонування органів місцевого та регіонального самоврядування. Останні повинні вирішувати місцеві та регіональні справи за рахунок власних та державних ресурсів. З економічної точки зору постає питання про ефективність функціонування цього децентралізованого державного устрою.

Громадянське суспільство, що має бути створене в Україні, повинне передбачати активну участь жителів територіальних громад – справжніх носіїв самоврядування – в справах місцевого характеру. Жителі територіальних громад та органи територіального самоврядування повинні представляти собою одне ціле – місцеве та регіональне самоврядування. Органи місцевого та регіонального самоврядування мають нести повну демократичну відповідальність перед виборцями, проте мешканці території також повинні розділяти цю відповідальність за місцеві справи.

Отже, мета створення демократичного суспільства з дієвим самоврядуванням не може бути досягнути без децентралізації, в тому числі фінансової.

«Маючи, здавалося б, непогану правову основу для здійснення децентралізації Україна і до сьогодні стикається з проблемою розмежування предметів відання органів місцевого самоврядування і державних адміністрацій, а також ресурсного забезпечення здійснення покладених на органи місцевого самоврядування функцій держави. Ці проблеми пов'язані із відставанням економічної основи здійснення децентралізації від основи правової» [207].

В науці існує багато варіантів визначення суті децентралізації, серед яких:

- спосіб територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень по визначених питаннях або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї [96, с. 88];
- розширення компетенцій місцевих адміністративних органів, що діють у межах своєї компетенції самостійно і незалежно від центральної влади [2, с. 154];

- право незалежного прийняття рішень децентралізованими одиницями [110, с. 22]
- скасування або послаблення одноосібних функцій центру з появою цих функцій в інших організаційних структурах, які мають певну самостійність [151, с. 103];
- поступове делегування постійно зростаючої частини повноважень регіональним, міським і сільським владним інститутам [122];
- характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами, певний протилежний бік централізації, своєрідний засіб відображення централізації [101, с. 16];
- самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, суттєвому [102, с. 112];
- передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем [103, с. 111];
- процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); у широкому розумінні – ослаблення або скасування централізації [163, с. 51];
- процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів [105, с. 7];
- система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації (розширення прав низових органів управління) [38, с. 218].

Лелеченко А.П. децентралізацію влади в системі державного управління визначає як цілеспрямований процес, орієнтований на

покращання державного управління, та включає в себе переміщення від вищих до нижчих рівнів органів державної влади і місцевого самоврядування, від керівника до підлеглого дискретних повноважень, ресурсів та відповідальності у політичній, фінансовій і адміністративній сферах з метою виконання конституційно закріплених функцій держави [104].

Отже, узагальнюючи наведені визначення, децентралізацію розглядають як процес передання, розширення компетенцій (прав, повноважень), право незалежного прийняття рішень, систему управління, самостійність, делегування, явище, спосіб територіальної організації влади.

Централізація визначається як система управління, при якій місцеві установи, що позбавлені самостійності, діють за безпосередніми вказівками центру; протилежна система – самоврядування [127, с. 849]. Отже, децентралізація ототожнена із самоврядуванням. Цю думку поділяв Яценко А., який децентралізацію розумів як встановлення місцевої автономії та самоврядування, а також розширення влади місцевих органів та їх незалежність від дій уряду [319, с. 339].

Господарство місцевих та регіональних союзів, або, як їх прийнято називати в сучасній інтерпретації, місцеве та регіональне самоврядування може бути по-різному організовано: основним може бути або принцип централізації, або принцип децентралізації. Принцип централізації передбачає лише максимальний ступінь єдності, спільності, цілісності, неподільності, концентрації, зосередження. Напроти, децентралізований принцип передбачає різну ступінь диференціації, множинності, подільності, спеціалізації.

Тому, децентралізація, як процес або явище, набуває певних форм та методів, існує в різних сферах життя. Будь-який рух від центру, від максимального ступеня зосередження, буде означати посилення децентралізації, а протилежний рух – послаблення децентралізації. Будь-яка система господарського ладу, при якій не досягається максимальний ступінь єдності, цілісності тощо, є в певній мірі децентралізованою.

В науці виділяються наступні форми (види) децентралізації: політична (демократична), адміністративна (бюрократична), економічна (ринкова, фінансова), територіально-просторова. Форми

децентралізації влади в системі державного управління наведені в на рис. 2.1.



Рис. 2.1. Форми децентралізації влади в системі державного управління

Джерело: складено автором, використовуючи: [104; 122; 202; 98, с. 248; 134, с. 8; 300, с. 156; 22, с. 179; 332, с. 78; 110, с. 20-22; 105, с. 7; 253; 131, с. 121-123].

Фінансова децентралізація, за думкою багатьох науковців, передбачає значний обсяг власних, передачу закріплених джерел

надходжень до територіальних бюджетів, надання трансфертів з центрального бюджету; розміщення замовлень серед приватного сектору економіки; просування ринкових механізмів у сферу територіальних фінансів. На наш погляд, під фінансовою децентралізацією слід розглядати не лише передачу фінансових ресурсів. Цей процес значно ширший та включає також передачу повноважень у фінансовій сфері (видаткових, дохідних, податкових).

Прийнято розрізняти наступні методи децентралізації як способу досягнення цілей та завдань децентралізації: деконцентрація, деволюція та дивестування.

Під час фінансової деконцентрації органи центральної державної влади делегують частину своїх функцій, в тому числі з надання суспільних благ, органам місцевої та регіональної державної влади, регіонального та місцевого самоврядування, при цьому право прийняття рішень та контроль за їхнім виконанням залишається за першими. При деконцентрації держава узурпує не тільки державні справи, а й місцеві. В Україні досить ярким прикладом слугує діяльність відділів, управлінь освіти, охорони здоров'я, культури тощо, що підпорядковані профільним міністерствам. Вони є органами державної влади на місцях (місцевими органами влади), а також виконують доручення органів місцевого та регіонального самоврядування. При деконцентрації місцеве та регіональне самоврядування досить обмежене місцевими органами влади в особі місцевих державних адміністрацій.

Фінансова деволюція характеризується тим, що органи центральної державної влади передають частину своїх функцій та повноважень органам регіонального та місцевого самоврядування, які їх автономно виконують. «Деволюція – це та форма децентралізації, яка може призвести до реального самоврядування. На неї покладаються найбільші надії, але з нею ж пов'язаний найбільший ризик. В Україні ця форма поки що не знайшла свого реального втілення» [105, с. 8].

Дивестування означає передачу функцій та повноважень з надання суспільних благ (розміщення замовлень) приватним підприємствам та організаціям та громадським організаціям. Може супроводжуватися приватизацією.

Слід зазначити, що є й інші думки щодо визначень деконцентрації і деволюції та їхнього підпорядкування загальній

дефініції – децентралізації. Так, Черкасов зазначає, що децентралізація та деконцентрація є двома різними видами переміщення владних повноважень із центру на місця [308, с. 37]. Цієї позиції дотримуються Моргос П. [178], Грицьк І. [93, с. 58], Бребан Г. [25, с.87]. Ми не поділяємо думки авторів і стверджуємо, що деконцентрація є лише способом досягнення цілей децентралізації, отже, є її методом.

Під час фінансової децентралізації застосовуються наступні інструменти: делегування фінансових повноважень, передача та формування власних фінансових повноважень, передача закріплених джерел надходжень до територіальних бюджетів, надання трансфертів з центрального бюджету, розміщення замовлень серед приватного сектору економіки. В ній завжди один напрямок: з вищестоящої влади до нижчестоящої та від органів влади до господарюючих суб'єктів.

Будь-яке суспільне благо може надаватися центральним рівнем влади. Проте, з метою територіального розміщення його виробництва та надання повинні бути створені структури державної виконавчої влади на місцях (за прикладом Радянського Союзу та в сучасній практиці державна виконавча влада на місцях – державні адміністрації). В цьому випадку економію складуть витрати на утримання місцевої представницької влади, а також на її періодичні вибори. Беручи до уваги значну кількість сформованих регіональних та місцевих рівнів, заощадження бюджетних ресурсів внаслідок скорочення їхньої чисельності або повної відмови від регіонального та / або місцевого самоврядування будуть відчутними. Це пояснює тенденції щодо укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, які простежуються в багатьох країнах – централізований напрямок.

Виробництво ринкових благ здійснюється ефективно, коли прибуток максимальний, або збиток мінімальний. Виробництво суспільного блага, навпроти, не передбачає отримання прибутку. Ціль його – максимальне задоволення потреб населення при мінімальних витратах. Неоднорідність критеріїв для оцінки ефективності виробництва суспільних благ (обсяг видатків оцінюється об'єктивно, обсяг задоволення потреб населення оцінюється суб'єктивно) пояснює існування централізованого напрямку в перерозподілі видаткових повноважень.

Зарубіжна наука [307, с. 20; 271, с. 27; 269, с. 159-163; 257, с. 55; 183, с. 239; 296, с. 64-65; 262, с. 337; 162, с. 99; 28; 329, с. 170] відрізняє суспільні блага від приватних наявністю двох ознак:

- 1) невиключність в споживанні блага, або неподільність блага;
- 2) відсутність конкуренції в споживанні блага.

Ці блага є чистими або чисто суспільними, крім яких існують змішані товари суспільного споживання (квазисуспільні), що або характеризуються високими граничними витратами на надання блага додатковому індивідові, або високими витратами на обмеження в споживанні, або блага, виняткове забезпечення якими є можливим, але дорогим. Тому їхнє надання приватним сектором було б неефективним або нездійсненим [271, с. 28; 269, с. 163-168].

Виходять з цих ознак більшість українських та російських науковців сучасності [172, с. 188-189; 107, с. 87; 315, с. 140; 317, с. 255; 153, с. 224; 316, с. 24; 13, с. 331-332], проте додаються окремі характеристики.

Карлін М.І. суспільні блага характеризує як блага колективного користування, які мають позаринковий характер. До особливостей суспільних благ автор відносить:

- «колективне споживання всіма членами суспільства;
- їх споживання носить неринковий характер, тобто вони повинні бути доступні всім громадянам, незалежно від їх доходів;
- для задоволення суспільних потреб держава використовує державні фінанси, накладаючи податки;
- мають економічний і політичний характер, оскільки вони задовольняються через механізм виборів і голосування» [129, с. 12].

Андрущенко В. виокремлює суспільні блага такими загальними для них властивостями:

- «вони надаються споживачам, оминаючи конкурентний ринок;
- споживання даних благ носить загальнодоступний спільний характер, створювані ними вигоди неподільні на індивідуальні частини;
- суспільні блага невичерпні в тому розумінні, що задоволення потреби однією людиною практично не зменшує обсягу і якості задоволення тієї ж потреби іншими;

- рішення про постачання суспільних благ приймається за суспільною згодою, оскільки окремих споживач у приватному порядку неспроможний створити попит на них або нав'язати його суспільству;

- забезпечення суспільних благ здійснюється через механізм державних фінансів» [7, с. 65-66].

Отрошко О.В. вважає, що єдиною ознакою, за якою суспільні блага відрізняються від приватних, є неможливість виключення зі споживання. Ані відсутність конкуренції, ані неподільність не є відмінними рисами суспільних благ. Крім того, автор вважає помилковим розгляд суспільних благ і як блага спільного, а приватні блага – як блага індивідуального споживання; вважає, що немає підстав для протиставлення суспільних благ так званим спільним ресурсам [198, с. 74]. М. Олсон також суспільні блага виокремлює за єдиною ознакою – неможливістю виключення зі споживання [192, с. 12].

На наш погляд, вдалою позицією визначення суспільних благ є джерело фінансування. Так, Савченко П.В. суспільні блага пропонує розглядати як блага що фінансуються переважно за рахунок державних фінансів [187, с. 324]. Бо «об'єктом державної витрати, яка є більш еластичною за приватну, є задоволення суспільної потреби (загальних потреб, переважно нематеріальних, не тільки сучасного покоління, а й майбутніх поколінь), а індивідуальна витрата задовольняє приватну потребу» [165, с. 17-18].

Близькою до позиції джерела фінансування в визначенні суспільних благ є позиція форм власності. Її дотримувався А Маршал, який колективні блага характеризував як блага, що не знаходяться в приватній власності [164, с. 117].

Підсумовуючи здобутки зарубіжних та вітчизняних вчених, визначимо суспільні блага як блага, що надаються органами місцевого / регіонального самоврядування та державною владою за рахунок бюджетних коштів, коштів фізичних та юридичних осіб.

Розкриті ознаки суспільних благ ми пропонуємо сприймати як умови для розгляду питання їхнього надання.

Отже, за наявності однієї або кількох з наступних умов доречним є надання блага органами місцевого / регіонального самоврядування та державною владою (інакше за ринковим механізмом ці блага або не будуть пропонуватися взагалі, або будуть

пропонуватися в обмеженій кількості через високу ціну) [див.: 77, с. 155]:

1) колективне споживання суспільного блага. Ефективність витрачання ресурсів для виробництва блага може бути досягнута через економію від масштабу виробництва;

2) неможливість виключення окремих суб'єктів зі споживання. Неможливість або високі витрати на обмеження споживання окремих споживачів робить неможливим надання блага приватним сектором;

3) неконкурентність серед споживачів. Прямі граничного доходу та граничних витрат не перетинаються, що не дає можливості виробнику визначити ефективний обсяг виробництва;

4) блага, виробництво яких приватним сектором є дорогим та недоступним основним споживачам. Держава, місцеве та регіональне самоврядування для виробництва цих благ використовує податки, вирівнюючи доходи населення та надаючи всім суб'єктам короткострокову або довгострокову користь від його споживання;

5) наявність значних позитивних зовнішніх ефектів при наданні блага. Це призводить до відмови приватного сектору від виробництва блага внаслідок неможливості отримати дохід від усіх споживачів;

6) значні капітальні вкладення та ризики при виробництві блага. Це приводить до відмови приватного сектора економіки інвестувати фінансові ресурси в його виробництво;

7) загальні корисні або необхідні блага. Їхнє виробництво не буде здійснюватися приватними виробниками через відсутність потреби населення задовольняти індивідуальні потреби в ньому. Сюди також відносять надання суспільних благ - замінників деяких приватних благ, що небажані, з метою зменшення споживання останніх.

Виробництво суспільних благ повинне здійснюватися територіально біля споживачів з метою мінімізації їхніх витрат на споживання. Інакше виробництво суспільних благ не буде задовольняти потреби всього населення.

Також при виробництві мають бути враховані як існуючі вподобання населення, так і їхня можлива зміна з часом в майбутньому. Для вирішення цих проблем і створюється децентралізована система державного устрою, здійснюється фінансова децентралізація. Саме вона дає можливість створення конкурентного середовища між виробниками суспільних благ. Подібно до ринкового механізму, механізм конкурентного децентралізованого виробництва суспільних благ дає можливість винаходів якісно нових суспільних благ та ефективних способів їх виробництва.

Якщо ж виробники суспільних благ діють як монополісти, вони не мають мотиву до зменшення витрат на виробництво, а споживачі суспільних благ позбавляються можливостей вибору. Тому досягнення економічної ефективності вимагає проведення фінансової децентралізації, хоча і при деяких її формах залишається монопольне виробництво суспільних благ.

Попри зазначені позитивні моменти проведення фінансової децентралізації, основним все ж зазначимо ступінь задоволення потреб населення, на яку також впливають регіональні та місцеві особливості. Мешканці всіх територіальних одиниць за рахунок сплачених податків мають отримати оптимальний набір суспільних благ, який не стільки залежить від дії механізму виборів та голосування, скільки від розподілу повноважень з надання суспільних благ по адміністративно-територіальних одиницях та від самого адміністративно-територіального поділу.

Адміністративно-територіальний поділ створює умови для функціонування самостійних суб'єктів – органів місцевого та регіонального самоврядування.

Самостійність органів місцевого та регіонального самоврядування дає їм можливість враховувати місцеві та регіональні відмінності, максимально дотриматися принципу суверенітету споживачів.

За постійних умов обмеження фінансових ресурсів та великої кількості потреб населення, що неухильно збільшуються, вибір оптимального набору суспільних благ - першочергове завдання. Прослідкуємо, як набір суспільних благ змінюється внаслідок децентралізації (табл. 2.1).

Припустимо, що територію країни розподілено на n адміністративно-територіальних одиниць з різною кількістю

населення - $U1...n$. Кількість населення, чи вподобання залишилися не врахованими позначимо - X .

В таблиці 2.1 представлений умовний приклад співвідношення ступенів задоволення потреб населення внаслідок централізованого та децентралізованого надання суспільних благ А та Б. Ми припустили, що при централізованому наданні переважна частина населення (70%) робить вибір між виробництвом суспільних благ А і Б на користь блага А, інші (30%) – на користь блага Б. Також припустимо, що загальну територію було поділено на 4 рівних за чисельністю населення адміністративно-територіальних одиниць. На практиці може бути безліч варіантів співвідношення ступенів задоволення потреб населення в цих адміністративно-територіальних одиницях. Тому ми відібрали крайні варіанти: несприятливий (співвідношення ступенів задоволення потреб населення залишилися незмінними в усіх адміністративно-територіальних одиницях) та сприятливий (максимально можливе задоволення потреб населення) [див.: 57, с. 24].

Отже, в наведеному нами умовному прикладі питома вага населення, чий вподобання залишилися не врахованими, в несприятливому варіанті залишилася незмінною, а в сприятливому варіанті зменшилася з 30,0% до 5,0%. Дрібний адміністративно-територіальний поділ дозволив врахувати також інтереси загальної меншості населення. Її концентрація в окремих територіальних одиницях дозволила скласти більшість населення в них.

Якщо будь-який з $U1...n$ перевищує X більш, ніж у 2 рази, то збільшення відсотка населення, чий вподобання будуть враховуватися при наданні суспільних благ внаслідок децентралізації не відбудеться. Інакше кажучи, для надання цих благ не варто на такі $U1...n$ дрібнити території, або слід дрібнити на такі, що не більше, ніж у 2 рази перевищують чи взагалі менше X .

У випадку, коли X дорівнює будь-кому з $U1...n$, за сприятливим варіантом можливо досягти 100 – відсоткового задоволення потреб населення в наданні певних суспільних благ.

«Теоретично, централізована держава також може орієнтуватися на існування різних вподобань громадян, однак на практиці це було б пов'язане з непорівняно високими витратами отримання інформації та здійснення контролю» [335, с. 55-76]. Тому саме «децентралізована форма державного устрою, і особливо її ключовий елемент – муніципальний рівень влади, найбільш повною ступеню відповідає

вимогам про необхідність реалізації вподобань громадян (говорячи економічною мовою, принципу суверенітету споживачів)» [307, с. 24].

Таблиця 2.1

Співвідношення ступенів задоволення потреб населення внаслідок централізованого та децентралізованого надання суспільних благ

	Централізоване надання	Децентралізоване надання							
		Сприятливий варіант				Несприятливий варіант			
		У ₁	У ₂	У ₃	У ₄	У ₁	У ₂	У ₃	У ₄
Кількість населення, що надає перевагу виробництву блага А, тис.чол.	70	0	20	25	25	18	18	17	17
Кількість населення, що надає перевагу виробництву блага Б, тис.чол.	30	25	5	0	0	7	7	8	8
Загальна чисельність населення, тис.чол.	100	25	25	25	25	25	25	25	25
Кількість населення, чії вподобання залишилися не врахованими, тис.чол. (X)	30	0	5	0	0	7	7	8	8
Питома вага населення, чії вподобання залишилися не врахованими, %	30,0	5,0				30,0			

Ми навели спрощений приклад вибору між наданням суспільного блага А та Б. В реальності, де споживачам пропонується широкий спектр суспільних благ і немає можливості щодо кожної пари благ обирати оптимальний за розміром поділ території країни на адміністративно-територіальні одиниці, децентралізована система

надання суспільних благ тим необхідніша, наскільки існують відмінності між територіями. Відмінності можуть стосуватися культури, клімату, демографії, економічного розвитку, географічного положення тощо.

Крім того, ці відмінності, а значить і потреби, не залишаються незмінними в часі. Розрізняються території й темпами розвитку, темпами зміни потреб у суспільних благах. Вчасно реагувати на зміни потреб громадян окремих територій та максимально задовольнити всі потреби завдяки механізму централізованого надання суспільних благ виявляється складним і дорогим.

Тому, децентралізована система надання суспільних благ приходить на допомогу централізованій і частково вирішує її проблеми. Результатом дії децентралізованої системи надання суспільних благ буде збільшення частки врахованих потреб населення.

Децентралізована системи надання суспільних благ також дозволяє запровадити механізм конкуренції між органами місцевого або регіонального самоврядування одного рівня. Завдяки механізму «голосування ногами», описаному Ч. Тьєбу в 1956 році [351, с. 416-424] населення та підприємці обирають територію, де пропонується оптимальний для них набір суспільних благ та рівень оподаткування.

Запровадження механізму конкуренції між виробниками суспільних благ дозволяє:

- зацікавити виробників суспільних благ у ефективності їхньої роботи, яка виявляється у максимальному задоволенні потреб населення за менших витрат. Останнє дозволяє знизити податкове навантаження на платників податків відповідної території;
- переміщення виробництв та трудових ресурсів з одних територіальних одиниць в інші сприяє їхньому економічному зростанню. Другі отримують продуктивні сили, а перші – мотив для їхнього залучення та утримання.

«Відсутність таких регіональних «можливостей міграції» чревате економічними витратами. Коли держава відмовляється від децентралізації влади та створення самостійних територіальних утворень на субнаціональному рівні, вона позбавляє населення можливості мігрувати в той регіон, де його потреби виявляться реалізованими максимально повно» [307, с. 27].

Якщо необхідність максимального задоволення потреб населення в суспільних благах вимагає поділ територій на регіони та місцевості, створення органів регіонального та місцевого самоврядування, передачу їм видаткових та доходних повноважень, то необхідність економії на витратах вимагає (на перший погляд) централізованого виробництва суспільних благ.

Ми не заперечуємо той факт, що централізоване виробництво суспільних благ дозволить, внаслідок економії від масштабів виробництва, його здешевити. Проте зменшення витрат може бути досягнуто й на місцевому та регіональному рівнях внаслідок:

- 1) розміщення замовлення серед приватного сектору. Окремі приватні виробники можуть задовольняти інтереси як мешканців однієї територіальної одиниці, так і кількох. В цьому випадку, завданням досягнення економії за рахунок збільшення масштабів виробництва опікується вже приватний виробник. Зменшення витрат на виробництво суспільних благ в такій спосіб можливе, якщо ціна приватного виробництва цього блага буде меншою його виробництва силами підприємств та установ, власниками яких є відповідні територіальні громади. Ціна приватного виробництва зазвичай буде меншою через намагання його отримати прибуток. Винятком буде монопольне виробництво;

- 2) об'єднання зусиль кількох територіальних одиниць у вирішенні спільного завдання. Це надасть можливість зекономити на витратах, проте вимагає додаткових зусиль на узгодження спільних дій;

- 3) конкурентні умови між виробниками суспільних благ надають стимули до пошуку більш раціональних технологій та виробництв.

Враховуючи можливості пошуку раціонального використання публічних фінансових ресурсів, прийняття рішення щодо передачі повноважень до вищого рівня влади вимагає всебічного економічного обґрунтування.

Створення великих за розміром адміністративно-територіальних одиниць, укрупнення існуючих потребує дослідження зміни витрат виробництва основних суспільних благ. Досвід існування крупних міст свідчить про зменшення витрат виробництва одних суспільних благ та зростання витрат виробництва інших, а також появу

необхідності фінансування суспільних благ, потреба в яких у населення існує лише в великих населених пунктах. Крім зазначених проблем крупних населених пунктів, існують проблеми зменшення ступеня врахування потреб населення, в тому числі внаслідок недостатньої інформації про вподобання населення, що постійно змінюються.

Отже, ми прийшли до висновку, що виробництво суспільних благ, надається воно централізовано або децентралізовано, має бути територіально розміщено відповідно до концентрації споживачів. Додамо, що через особливості окремих суспільних благ вони можуть бути доступні споживачам як однієї територіальної одиниці (наприклад, дитячі дошкільні заклади), так і декількох (наприклад, вищі начальні заклади).

З метою досягнення максимального ступеню задоволення потреб населення та зменшення витрат, економічний вибір між наданням суспільного блага централізовано або децентралізовано має бути зроблений, за можливістю, на користь другого. Тут закономірно постає питання критеріїв розподілу видаткових повноважень між рівнями влади, що є одним із завдань досліджень III розділу цієї роботи.

У випадку децентралізованого надання суспільних благ справедливою була б передача повноважень щодо здійснення видатків та мобілізації необхідних фінансових ресурсів для їхнього фінансування на той рівень влади, який охоплює площу (ареал) доступності суспільного блага для споживачів. В цьому випадку споживачі суспільного блага та платники податків на його виробництво співпадають, досягається принцип територіальної відповідності, або за М. Олсоном - фіскальної еквівалентності [192, с. 159]. При цьому, виробництво блага повинне бути передане на найнижчий, з можливих, рівень влади. Це створює і конкурентні умови між виробниками, дозволяючи знизити витрати з виробництва суспільних благ і поширити вибір населення.

Отже, у проведенні фінансової децентралізації є свої позитивні та негативні моменти. До основних переваг віднесемо [див.: 78, с. 283]:

- більш повне забезпечення потреб жителів територіальних громад у суспільних благах. При наданні суспільних благ центральною владою інтереси окремого індивідуума губляться серед великої чисельності населення. Боголепов Д.П. зазначав, що «окрім

тих функцій, які держава виконує як єдине ціле, в кожній її частині існує цілий ряд потреб, що не мають загальнодержавного інтересу, але є суттєво важливими для окремої території. З одного боку, забезпечити задоволення таких інтересів держава не в змозі. З другого – на місцях краще розуміють потреби і вподобання населення, тому передача окремих функцій держави на локальний рівень сприяє задоволенню інтересів жителів окремих територій» [18, с. 198];

- більш швидше, порівняно із державною центральною владою та органами державної влади на місцях, реагування на зміну потреб жителів територіальних громад;

- участь громадян у рішенні справ місцевого характеру, громадська відповідальність та громадський контроль, що є найефективнішим. Жителі отримують можливість постійно контролювати дії органів місцевого та регіонального самоврядування, а не лише під час виборів;

- розвиток конкурентних засад між органами місцевого та регіонального самоврядування;

- «створення механізму врівноваження владних повноважень на різних рівнях управління з метою запобігання їх втручання в ринкові відносини» [110, с. 23];

- прозорість, публічність і спрощення процедур прийняття владних рішень;

- сприяння економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Практика свідчить, що економічно розвинуті країни дотримуються принципів децентралізації влади та управління. І навпаки, слабо розвинуті країни дотримуються принципів централізації. В достатній мірі децентралізована влада має можливість і зацікавлена в розвитку своїх територій, в тому числі внаслідок збільшення надходжень до територіальних бюджетів;

- можливості стратегічного планування, що також сприяє соціально-економічному розвитку територій;

- покращення результативності виконання функцій та завдань через їх передання на місцевий і регіональний рівень, який краще володіє інформацією про місцевий стан справ (економія бюджетних ресурсів при збільшенні якості надання суспільних благ населенню);

- розробка та впровадження інновацій через можливість нестандартних підходів до розв'язання завдань місцевого характеру;

- розвиток демократичних засад у суспільстві, піднесення політичної культури серед населення веде до збільшення частки добровільної сплати податків і зборів;

- «децентралізація сприяє подрібненню і розосередженню політичної влади, оскільки реальністю є те, що влада все ще залишається потенційно, якщо не по суті, найбільш потужною інституцією суспільства. Вона не лише встановлює правила, якими керується економічний сектор, але влада і тільки влада має повноваження, здатність і право законним чином позбавити будь-кого багатства, власності і навіть життя» [253];

- правильне визначення пріоритетності в витрачанні бюджетних ресурсів тощо.

Недоліки фінансової децентралізації можна визначити наступні:

- свідоме або несвідоме (внаслідок нерозуміння, більш вузького погляду місцевого та регіонального самоврядування порівняно із загальнодержавним) перешкодження проведенню державних програм через місцеві пріоритети, в тому числі, коли загальнодержавні інтереси не корелюються із місцевими або регіональними;

- «неузгодженість делегованих видаткових повноважень і обов'язків з ресурсами для виконання державних функцій» [104];

- необхідність посилення державного контролю за виконанням делегованих державою функцій;

- загроза цілісності країни. Проте, світова спільнота, навпаки, вважає, що децентралізація може зміцнити політичну стабільність та національну єдність, надаючи можливість громадянам краще контролювати державні програми на місцевому рівні [105, с. 8];

- можливість збільшення міжрегіональних диспропорцій та нерівномірного соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Проте, намагання піднесення розвитку власних територій через зацікавленість місцевого та регіонального самоврядування в результатах своєї роботи має згладжувати наявні міжрегіональні диспропорції. Загальний низький розвиток країни, низький середній рівень задоволення населення суспільними благами не здолати в централізованій системі суспільних відносин, при централізовано організованому

суспільно-господарському ладі. Лише внесення диференціації та нерівності в суспільно-господарські умови існування адміністративно-територіальних одиниць надасть поштовху до загального розвитку держави. Крім того, проведення ефективної адміністративно-територіальної реформи, що ставила б перед собою мету створення максимально самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць, також сприяла б нівелюванню цих диспропорцій та нерівностей;

- різні місцеві органи влади можуть опинитися в руках досить невеликої, але надзвичайно організованої місцевої еліти. «Видатний американець Джеймс Медісон, дописуючи до десятого номера «Федераліста» в часи, коли створювані органи влади Сполучених Штатів були надзвичайно децентралізованими і надто локалізованими, доводив необхідність більших виборчих округів і більших підпорядкованих їм владних структур, виходячи з переконання, що такі владні органи місцевій еліті набагато важче захопити в свої руки і контролювати» [253].

Економічна ефективність та розвиток демократії в Україні вимагає проведення фінансової децентралізації. Результати фінансової деконцентрації ми бачимо в численних проблемах сучасних бюджетних відносин, які не вирішуються ні через прийняття змін до Бюджетного кодексу, ні з довгоочікуваним ухваленням Податкового кодексу України. Ці проблеми пов'язані і з неефективним розподілом повноважень з надання суспільних благ населенню; і з неефективною системою фінансування бюджетних установ та заходів, і з недостатнім обсягом власних фінансових ресурсів в руках органів місцевого та регіонального самоврядування, і з неефективним фінансовим вирівнюванням територій; і з пануванням бюрократії в особі місцевих органів влади; і з усуненням жителів територіальних громад від участі в прийнятті рішень з вирішення місцевих справ; і з збитковістю комунальних підприємств, і з соціальною напруженістю в житлово-комунальній сфері тощо.

«Абсурдність української територіальної адміністративної структури в тому, що місцеве самоврядування має конституційне право на бюджет і на свої рішення, але не має виконавчого апарату для їхнього здійснення. Тому делегує це право державним адміністраціям, які мають виконавчі органи, що залишилися від обкомів та райкомів. Абсурдність продовжується в тому, що ніхто не

винний — просто ми пристосовуємося до уламків радянської адміністративної системи, яка була дуже розумною, точно націленою на забезпечення тодішньої політичної системи» [186].

Основними принципами фінансової децентралізації влади в Україні повинні стати:

- ефективна та прозора фінансова діяльність органів державної влади, місцевого та регіонального самоврядування, що виключає дублювання функцій, здійснення неефективних дій, роздуття бюрократичного апарату;

- відповідальність органів місцевого / регіонального самоврядування за виконання власної компетенції з надання суспільних благ повинна бути повною та винятковою;

- максимальна передача прав, функцій та відповідальності щодо фінансової діяльності місцевому та регіональному самоврядуванню за умов збереження єдності держави;

- максимальне залучення населення до участі в рішенні місцевих та регіональних справ;

- пріоритет розвитку суспільного саморегулюючого фінансового механізму над бюрократичним державним фінансовим механізмом;

- забезпечення гарантованого Конституцією України рівня життя в усіх регіонах держави;

- диспропорції соціально-економічного розвитку регіонів України повинні бути невідловані таким чином, щоб не завдати шкоди розвинутих регіонам, тобто за Парето-ефективністю;

- досягнення відповідності в обсягах переданих повноважень щодо здійснення видатків та мобілізації необхідних фінансових ресурсів для їхнього фінансування на той рівень влади, який охоплює площу (ареал) доступності суспільного блага для споживачів;

- виробництво суспільного блага повинне бути передане на найнижчий, з можливих, рівень влади;

- адміністративно-територіальний устрій країни повинен бути побудований таким чином, щоб одночасно максимально враховувати інтереси жителів та забезпечити економію бюджетних коштів з надання суспільних благ.

В Україні, яка прагне стати розвинутою та цивілізованою країною, гостро назріла необхідність проведення фінансової децентралізації, а конкретніше фінансової деволюції, яку не можна здійснити прийняттям одного законодавчого акту. Процес лібералізації управлінських рішень має пройти доволі тернистий шлях.

На першому етапі має бути підготовка місцевих кадрів, які мають бути обізнані щодо цілей, завдань, етапів фінансової деволюції. Широке інформування населення про цілі реформування.

Другий етап повинен мати своїм завданням створення системи органів місцевого та регіонального самоврядування, які в повній мірі беруть на себе вирішення завдань місцевого значення, в тому числі ті завдання, вирішенням яких сьогодні опікуються місцеві державні адміністрації.

На третьому етапі має бути створена відповідна законодавча база, що регулює діяльність (в тому числі фінансову) регіонального та місцевого самоврядування, яке постає в новій якості. Відносини між рівнями влади мають базуватися не на адміністративних рішеннях, а на верховенстві права. Територіальна громада (за досвідом розвинутих країн, наприклад, Франції, Німеччини тощо) має отримати статус юридичної особи, отже, повинна стати учасником одночасно публічно-правових і приватноправових відносин, яка отримує відповідні права, а також несе відповідальність за вчинені дії та прийняті рішення. Зрозуміло, що права та відповідальність розподіляється між жителями територіальної громади, реалізується органами місцевого та регіонального самоврядування, які представляють перед законом не власні (органів) інтереси, а інтереси територіальної громади.

Четвертий етап доречно провести з метою перерозподілу майна та землі між державною владою та місцевим і регіональним самоврядуванням.

«Поетапна децентралізація має бути здійснена шляхом упровадження прозорих правил передачі повноважень тим регіонам, які підтверджують (демонструють) достатню готовність взяти на себе відповідні зобов'язання щодо надання державних послуг. Це передбачає, по-перше, існування реального регіонального суб'єкта, що бере на себе відповідальність за реалізацію додаткових повноважень, по-друге, наявність у нього комплексу ресурсів (управлінських, організаційних, інтелектуальних, кадрових та ін.), які

потрібні для додаткової роботи, і, по-третє, прозорих механізмів та схем використання повноважень тощо» [104, с. 9].

Німецький професор конституційного права Т.Вюртенберг вважає, що перш ніж впровадити в Україні децентралізацію, слід застосувати, як у Німеччині, окремі елементи конкурентного федералізму, тобто надати обласним громадам більшої гнучкості у визначенні їх територіального поділу й організації управління [109].

«Досвід реформування місцевого самоврядування в Центральній та Східній Європі свідчить, що основним завданням перехідного періоду у цих країнах є реорганізація форм контролю над місцевою владою з боку центральних органів, поступова передача повноважень і розбудова органів місцевого самоврядування. Недостатньо мати закони, які проголошують розмежування функцій між владою різних рівнів, потрібно наповнювати це розмежування реальним змістом» [105, с. 16].

Процес децентралізації, що відбувається в багатьох країнах і має проходити в Україні, обумовлюється економічною ефективністю (децентралізація більш ефективніша за централізацію) та розвитком демократичних засад у суспільстві. Ті або інші форми децентралізації використовуються в зарубіжних країнах світу, в тому числі з метою залучення до ринкових відносин державної влади та місцевого самоврядування. Передані та делеговані функції місцевому та регіональному самоврядуванню повинні бути узгоджені між собою. Під них має сформуватися фінансова база самоврядування. Кінцевою метою процесу децентралізації влади в країні має стати система партнерських відносин (а не відносин протистояння) державної влади та місцевого й регіонального самоврядування.

Крім того, проведення децентралізації вимагає від нових учасників Європейський союз. Це підвищує престиж країни в очах світової спільноти, надає можливості регіонам виступати повноправним членом у міжнародних відносинах.

2.2. Методологічні засади дослідження ступеня фінансової децентралізації

Відповідно до українського законодавства створюється фінансова основа місцевого самоврядування (рис. 2.2).

Проте, лише перелік фінансових ресурсів, що формують фінансову основу місцевого самоврядування в Україні, не дає можливості стверджувати про існування або відсутність місцевого самоврядування.

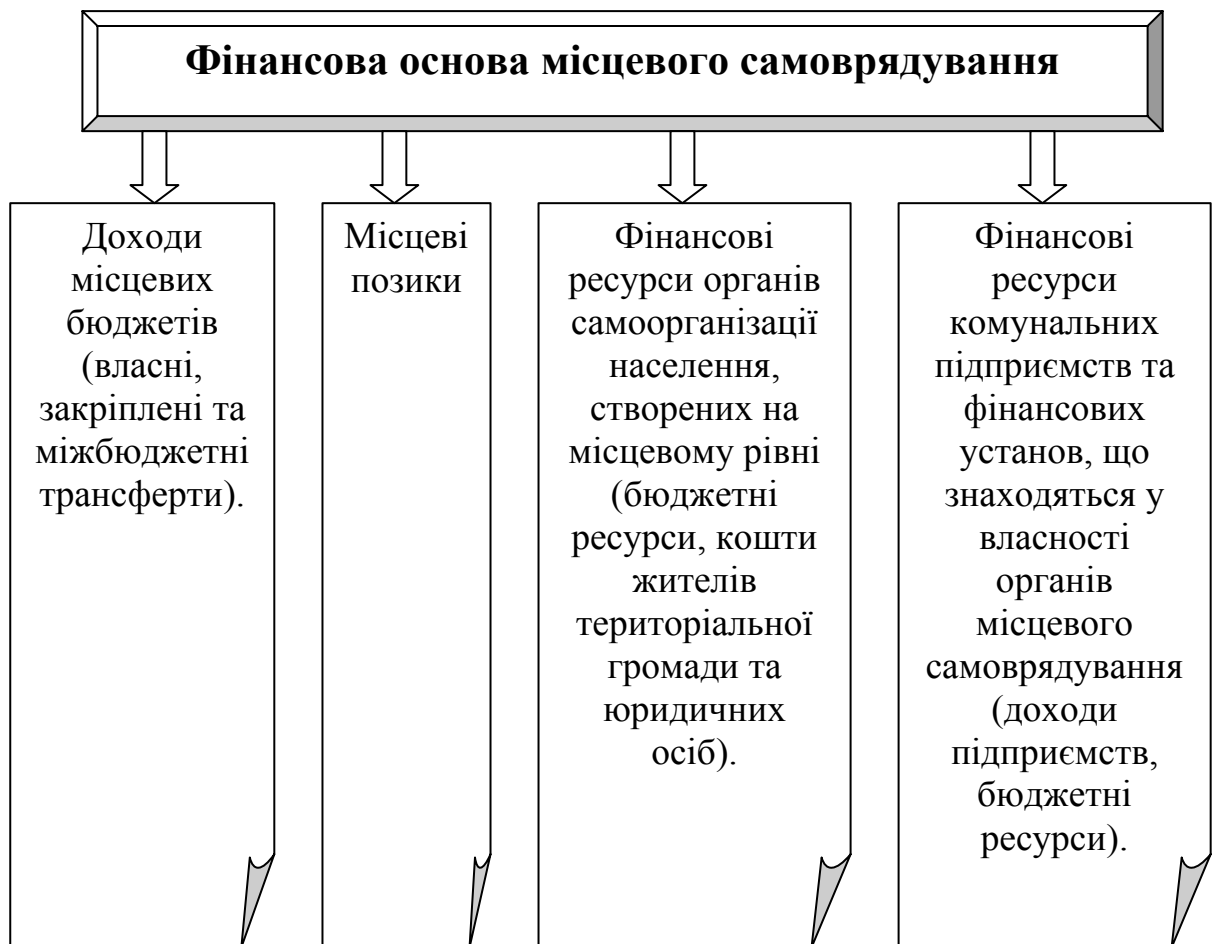


Рис. 2.2. Фінансова основа місцевого самоврядування

Для цього необхідно досліджувати структуру фінансових ресурсів та тенденції її зміни. Ресурси, які формуються за рішеннями органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення та безпосередньо ними і витрачаються на власний розсуд є, на нашу думку, власними. Їхня частка знаходиться в прямій залежності від рівня фінансової децентралізації, зокрема фінансової деволюції. Напроти, ресурси центрального уряду, які закріплені за

місцевими бюджетами та витрачаються органами місцевого самоврядування з метою виконання державних функцій, які делеговані органам місцевого самоврядування та міжбюджетні трансферти є фінансовими ресурсами на виконання делегованих повноважень. Їхня частка також знаходиться в прямій залежності від рівня фінансової децентралізації, зокрема фінансової деконцентрації; знаходиться в оберненій залежності від рівня фінансової деволуції.

Таким чином, такі показники, як рівень місцевих бюджетів в зведеному бюджеті країни та частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, на думку автора, покаже рівень децентралізації (при цьому не фінансової, а бюджетної), проте не конкретизує рівень бюджетних деконцентрації та деволуції.

Поняттям фінансова, бюджетна та фіскальна децентралізація приділяють увагу здебільше зарубіжні науковці, і тільки останніми роками вітчизняні. Багато вчених безпідставно ототожнюють ці поняття.

В вітчизняній науці не приділяється уваги дослідженню методології визначення ступеня фіскальної (бюджетної) децентралізації. Фінансова та фіскальна децентралізація підмінюється поняттями фінансової забезпеченості, фінансової незалежності та фінансової автономії регіонів, адміністративно-територіальних одиниць, територій, місцевих бюджетів, діяльності органів місцевого самоврядування, територіальних органів влади.

Як частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті [14, с. 67], частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті та частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів [291, с. 243; 211, с. 85; 39, с. 224; 181, с. 383; 209, с. 68; 263, с. 20] розраховується фінансова забезпеченість. Деякі вчені визначають ступінь фінансового забезпечення місцевої влади (або мірило реальної фінансової самостійності місцевого самоврядування, або показник рівня самостійності місцевих бюджетів) або як частку власних доходів місцевих бюджетів у їхньому загальному обсязі [303, с. 31; 313, с. 69; 153, с. 201], або як частку власних та закріплених доходів у сукупних надходженнях місцевих бюджетів [99, с. 178]. Луніна І.О., Кириленко О.П. та Лучка А.В. вважають, що фінансова незалежність органів місцевого самоврядування безпосередньо пов'язана із структурою доходів місцевих бюджетів [106, с. 7].

Пов'язаний показник фінансового забезпечення територій, місцевих бюджетів, регіонів і з коефіцієнтом автономії, який пропонується розглядати або як частку власних і закріплених доходів у сукупних надходженнях місцевого бюджету [275, с. 196-197], або як співвідношення власних та закріплених доходів місцевих бюджетів [29, с. 263], або як частку власних доходів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів [211, с. 459; 311, с. 15].

Кравченко В. фінансову автономію розглядає як самоврядування в сфері фінансів та ототожнює її з фінансовою незалежністю місцевих органів влади при виконанні покладених на них функцій. При цьому, науковець вважає, що головним критерієм, який засвідчує фінансову автономію місцевих органів влади, є наявність у них прав прийняття рішень у сфері власних фінансів [149, с. 89-91].

Кравченко В. стверджує, що рівень фінансової автономії місцевих органів влади може бути визначено також системою кількісних показників. Це – питома вага видатків на реалізацію власних повноважень, питома вага обов'язкових видатків, питома вага видатків для забезпечення делегованих повноважень, питома вага власних доходів, питома вага власних і переданих (закріплених) доходів, питома вага доходів від місцевих податків і зборів та незв'язаних субсидій, а також – ступінь залежності від окремих доходних джерел і коефіцієнт податкоспроможності окремої адміністративно-територіальної одиниці чи територіального колективу [149, с. 92]. На наш погляд, це найбільш вдала вітчизняна пропозиція визначення рівня фінансової автономії (точніше кажучи, фінансової автономії органів місцевого та регіонального самоврядування). Не зважаючи на це, вона також містить окремі недоліки:

- відсутність інтегрального показника визначення рівня фінансової автономії;
- не враховується участь доходів і видатків органів місцевого та регіонального самоврядування в бюджетному вирівнюванні;
- не враховуються доходи та видатки органів самоорганізації населення та комунальних підприємств і фінансових установ, що звужує дослідження до сфери бюджетної автономії та незалежності;
- не враховується можливість місцевого запозичення тощо.

Нехайчук Д. В. цілком слушно вважає, що методика визначення рівнів фінансової незалежності місцевого самоврядування має передбачати з'ясування ступеня самостійності органів місцевого самоврядування у всіх сферах їхньої фінансової діяльності: в питаннях формування та витрачання місцевого бюджету і здійснення місцевої бюджетної політики; формування та витрачання позабюджетних фондів фінансових ресурсів; організаційної фінансової діяльності суб'єктів комунальної власності на підвідомчій території; місцевих запозичень і місцевої боргової політики. Проте, замість неї наводить процедуру оцінювання бюджетного забезпечення [188, с. 130].

Ми поділяємо думку В. Кравченка щодо наведених визначень фінансової автономії та фінансової незалежності, але не місцевих органів влади, а органів місцевого та регіонального самоврядування. Залишається з'ясувати, як їхня фінансова автономія та фінансова незалежність корелюється із фінансовою децентралізацією.

Як ми визначили вище, децентралізація – це розширення і зміцнення прав та повноважень місцевого та регіонального самоврядування стосовно незалежного прийняття рішень та виконання, делегованих державною владою, повноважень. Відповідно фінансова децентралізація – це розширення і зміцнення прав та повноважень місцевого та регіонального самоврядування стосовно незалежного прийняття рішень та виконання, делегованих державною владою, повноважень щодо розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів з метою надання суспільних благ населенню. Фінансова децентралізація включає в себе фінансову деконцентрацію та фінансову деволюцію. Лише остання тотожна фінансовій автономії або фінансовій незалежності місцевого та регіонального самоврядування.

Розробки зарубіжних науковців щодо визначення рівня фінансового забезпечення місцевих урядів значно випереджають українські. Так, Циммерман Х. пропонує здійснення таких розрахунків:

- нетто-витрат, тобто витрат, які фінансуються з власних джерел доходів;
- співвідношення обов'язкових і добровільних витрат муніципалітетів;
- ступінь втручання ззовні у фінансову діяльність органів місцевого самоврядування [307, с. 110-125].

Лише світовою спільнотою була запроваджена методологія визначення податкової (фіскальної) автономії та фіскальної децентралізації.

Індикатори податкової автономії ОЕСР, представлені в таблицях 2.2 - 2.7, розміщені в порядку убудування її ступеня.

Таблиця 2.2

Індикатори податкової автономії ОЕСР
(Індикатор а)

Індикатор	Характеристика індикатора	Підіндикатор	Повноваження уряду субцентрального рівня
Індикатор а	відображає виключні повноваження встановлювати податкові ставки та бази	а1	встановлює податкові ставки та інші елементи податків без необхідності узгодження з урядом, вищим за рівнем
		а2	встановлює норму і будь-які елементи податку після узгодження з вищим за рівнем урядом

Джерело: складено автором, використовуючи: [325, с. 3-4].

Таблиця 2.3

Індикатори податкової автономії ОЕСР
(Індикатор б)

Індикатор	Характеристика індикатора	Підіндикатор	Повноваження уряду субцентрального рівня
Індикатор б	виключні повноваження встановлення податкових ставок	б1	встановлює податкову ставку без обмежень
		б2	встановлює податкову ставку в межах верхніх або нижчих її обмежень, які запроваджені урядом, вищим за рівнем

Джерело: складено автором, використовуючи: [325, с. 3-4].

Таблиця 2.4

Індикатори податкової автономії ОЕСР
(Індикатор с)

Індикатор	Характеристика індикатора	Підіндикатор	Повноваження уряду субцентрального рівня
Індикатор с	виключні повноваження визначення баз оподаткування	с1	встановлює лише податкові знижки
		с2	встановлює лише податкові кредити
		с3	встановлює як податкові знижки, так і податкові кредити

Джерело: складено автором, використовуючи: [325, с. 3-4].

Таблиця 2.5

Індикатори податкової автономії ОЕСР
(Індикатор d)

Індикатор	Характеристика індикатора	Підіндикатор	Повноваження уряду субцентрального рівня
Індикатор d	податок, що розділяється за домовленістю	d1	визначає розщеплений дохід
		d2	митне розщеплення може бути змінене лише із згодою субцентрального уряду
		d3	митне розщеплення визначається законодавчо, може змінюватися вищим за рівнем урядом, але не частіше, ніж раз на рік
		d4	митне розщеплення визначається щорік вищим за рівнем урядом

Джерело: складено автором, використовуючи: [325, с. 3-4].

Таблиця 2.6

Індикатори податкової автономії ОЕСР
(Індикатор е)

Індикатор	Характеристика індикатора	Підіндикатор	Повноваження уряду субцентрального рівня
Індикатор е	відсутність повноважень встановлювати податкові ставки та бази	е	інші випадки, в яких центральний уряд встановлює норму і базу оподаткування

Джерело: складено автором, використовуючи: [325, с. 3-4].

Таблиця 2.7

Індикатори податкової автономії ОЕСР
(Індикатор f)

Індикатор	Характеристика індикатора	Підіндикатор	Повноваження уряду субцентрального рівня
Індикатор f	відсутність жодних податкових повноважень	f	жоден з індикаторів не має місця

Джерело: складено автором, використовуючи: [325, с. 3-4].

Індикатори не беруть до уваги, який рівень уряду фактично збирає податок, оскільки це не доречно для поняття податкової автономії.

Індикатори а-с свідчать про наявність податкових повноважень у субцентральних урядів і, відповідно, про наявність податкової автономії. Індикатор d свідчить про обмеження податкової автономії, а індикатори е та f - про її відсутність.

Фіскальна (бюджетна) автономія, як результат фіскальної (бюджетної) децентралізації, залежить також від трансфертної політики центрального уряду. Саме тому ОЕСР досліджується структура міжбюджетних трансфертів з розподілом на більш та менш унормованих державною владою (рис. 2.3)



Рис.2.3. Структурування міжбюджетних трансфертів ОЕСР з метою визначення фіскальної автономії субцентральних урядів

Джерело: складено автором, використовуючи: [325, с. 3-4].

Для оцінки фінансової автономії субцентральних урядів головна розділова лінія відмежовує цільові (пов'язані) міжбюджетні трансферти від нецільових (загальних, непов'язаних). Конкретизуються міжбюджетні трансферти за критерієм децентралізації на обов'язкові (визначені та регламентовані законодавством, з чіткими та об'єктивними критеріями надання) та необов'язкові (надані в вільному порядку, на суб'єктивний розсуд центральної влади).

Цільові трансферти також поділяють залежно від того, чи передача зв'язується з власними витратами субцентральних урядів або ні. Відмінність важлива з метою оцінки проведеного стимулювання державною владою субцентральних урядів. Завершальний розподіл міжбюджетних трансфертів здійснюється на капітальні витрати та поточні.

Нецільові трансферти в ОЕСР поділяють на блок-трансферти та загальні трансферти, де останні забезпечують більше свободи використання. При цьому, обидві форми безумовні, відмінність яких часто ледь помітна та стирається.

Оцінка ступеня бюджетної (фіскальної) децентралізації не зводиться лише до аналізу розподілу податкових повноважень та розрахунку частки податкових надходжень за індикаторами податкової автономії, а також до аналізу структури міжбюджетних трансфертів. ОЕСР обґрунтовується необхідність дослідження видаткових повноважень. На їхню думку, «витрати субцентральних урядів регулюються або на них іншим образом впливає центральний уряд. Тому лише частка витрат дає невідповідне уявлення про субцентральну видаткову автономію» [321, с. 4-5].

Розуміючи необхідність більш детального дослідження видаткових повноважень, ОЕСР запроваджує індикатори, які відображають політичні ранжування прав субцентральних урядів на організацію, регулювання та фінансування надання суспільних благ в кількісних вимірах.

Дані пропонується отримувати через анкетування для кожної політичної області (напряму витрат). Кодування відносно просте. Кожна відповідь до анкети була перетворена в низькорівневий індикатор, використавши коди (для федеральних держав: центральний рівень - 0, регіональний – 3, місцевий – 7, для постачальників суспільних благ – 10; для унітарних держав: центральний рівень – 0, місцевий – 5, для постачальників суспільних благ – 10). Чим нижчий рівень, до якого певний обов'язок, роль або завдання передані, тим більше децентралізовані видаткові повноваження і вище значення індикатора (яке може легко бути перераховане у відсотки). Анкета структурована за п'ятьма індикаторами автономії:

- ◆ політична автономія (повноваження субцентральних урядів щодо визначення головної політики та головних аспектів надання суспільних благ (наприклад, субцентральні уряди зобов'язані чи ні надати певні послуги));

- ◆ бюджетна автономія (повноваження субцентральних урядів щодо бюджетних витрат);

- ◆ вхідна автономія (повноваження субцентральних урядів на встановлення вхідних аспектів надання

суспільних благ (визначення штату, встановлення заробітної плати тощо);

♦ вихідна автономія (повноваження субцентральних урядів встановлювати та контролювати стандарти, як, наприклад, якість і кількість доставлених послуг (наприклад, право визначити учбові плани школи, право заснувати лікарню, право визначити ціни для місцевого міського транспорту, і т.п.);

♦ моніторинг і оцінка (повноваження субцентральних урядів проводити оцінку, моніторинг і еталонне тестування (наприклад фінансовий контроль, випробування школи, і т.п.).

Конструкція індикатора починається з низькорівневих індикаторів, які описують один специфічний аспект автономії. Використовуючи техніку випадкової ваги, з низькорівневих індикаторів формується п'ять горизонтальних індикаторів, які фактично представляють п'ять індикаторів автономії, показаних вище. На підставі горизонтальних індикаторів формується єдиний високорівневий індикатор, що зображує право на видатки в одній субцентральній політичній області. Результати для високорівневого індикатора визначаються через арифметичний агрегат горизонтальних індикаторів, використовуючи техніку випадкової ваги.

«Ступінь автономії субнаціональних та місцевих влад у сфері боргової політики оцінюється на основі аналізу національного законодавства, який встановлює порядок субнаціональних запозичень, ступеню та механізмів контролю центральної влади за запозиченнями нижчестоящих органів влади, а також кількісних параметрів, що регулюють розміри бюджетного дефіциту, структуру та обсяг боргу» [310, с. 130].

Слід надати належне започаткованій ОЕСР методології визначення ступеня бюджетної децентралізації, яка значно просунулася порівняно з використанням двох показників рівня децентралізації: частки субцентральних урядів у доходах та видатках консолідованих бюджетів та частки міжбюджетних трансфертів у доходах субцентральних бюджетів. Проте, методологія ОЕСР потребує подальшого доопрацювання через наявність значних недоліків:

- методологія ОЕСР дає можливість визначати лише податкову автономію, відповідно не містить методології визначення рівня децентралізації по неподаткових доходах, доходах від операцій з капіталом, по доходах цільових фондів, що входять до складу місцевих та регіональних бюджетів;
- методологією ОЕСР передбачено визначення фіскальної автономії різними методами: за податковими індикаторами та трансферними групами, що ускладнює комплексне сприйняття та загальні висновки щодо децентралізації доходів бюджетів;
- методологією ОЕСР не передбачається поділ податкових надходжень залежно від участі в бюджетному вирівнюванні, що зменшує точність визначення ступеня податкової автономії;
- використання по доходах об'єктивних, а по видатках суб'єктивних індикаторів;
- методологією ОЕСР не пов'язуються податкові повноваження з видатковими;
- методологією ОЕСР не визначається ступінь бюджетної деволуції та бюджетної деконцентрації;
- методологією ОЕСР не передбачається визначення ступеня фінансової децентралізації (не враховуються фінансові ресурси муніципальних підприємств та фінансових установ; фінансові ресурси органів самоорганізації населення).

Ми пропонуємо власну методологію визначення ступеня фінансової децентралізації, деволуції та деконцентрації (в тому числі бюджетної або фіскальної децентралізації, деволуції та деконцентрації).

Визначимо основні принципи в методології дослідження ступеня фінансової децентралізації, деволуції та деконцентрації [див.: 354, с. 108]:

- 1) права місцевого й регіонального самоврядування та їхніх органів повинні бути чітко розділені на делеговані і власні з повними або частковими повноваженнями;

2) максимально повинні бути використані об'єктивні критерії, методи, прийоми та показники;

3) методи та прийоми визначення ступеня фінансової децентралізації, деволуції та деконцентрації повинні бути якомога прозорішими та простішими, науково обґрунтованими;

4) при оцінці фінансової децентралізації, деволуції та деконцентрації повинні враховуватися всі відносини щодо розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів місцевого й регіонального самоврядування (бюджетні ресурси, фінансові ресурси комунальних підприємств і фінансових установ, що знаходяться у власності органів місцевого та регіонального самоврядування, фінансові ресурси органів самоорганізації населення, місцеві та регіональні позики), тобто як доходи, так і видатки;

5) повинна враховуватися участь доходів і видатків місцевого й регіонального самоврядування у фінансовому вирівнюванні.

Для визначення ступеня фінансової децентралізації, деволуції та деконцентрації вводимо дві групи індикаторів: по доходах та по видатках. На відміну від індикаторів ОЕСР, власні індикатори позначаються великими латинськими літерами. Для відокремлення підіндикаторів додаються арабські цифри. Перша цифра означає розподіл індикаторів на підіндикатори першого порядку, друга – другого порядку.

Під індикатори другого порядку введені з метою розподілу доходів та видатків на групи залежно від того, чи враховуються вони при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Доходні індикатори позначаються літерами DA-DJ, де перша літера D означає дохідну групу індикаторів (таблиці 2.8 – 2.17).

Індикатори розміщені в порядку убування дохідних повноважень, убування ступеня стабільності надходження закріплених та регулюючих доходів, збільшення ступеня фінансового вирівнювання, в порядку переходу від об'єктивних критеріїв надання міжбюджетних трансфертів до суб'єктивних.

Індикатори DA, DB та DC визначають обсяг податкових повноважень як по податках і зборах, так і по обов'язкових платежах. Тобто описують повноваження органів місцевого та регіонального

самоврядування приймати рішення щодо надходжень податків, неподаткових надходжень до своїх бюджетів.

Індикатор DD описує доходи від комунальної власності та доходи комунальних підприємств, організацій, установ, які отримані не за рахунок бюджетних коштів (з метою усунення подвійного рахунку).

За діючим законодавством України власні надходження бюджетних установ додаються до бюджетних коштів як неподаткові надходження. Тому, при розрахунку ступеня фінансової та бюджетної, зокрема, децентралізації власні надходження бюджетних установ будуть відображатися не за підіндикаторами DD3 або DD4, а за підіндикаторами DD1 або DD2 залежно від суб'єкта, який встановлює норми надходжень.

Таблиця 2.8

Доходні індикатори визначення ступеня фінансової децентралізації, деконцентрації та деволуції
(Індикатор DA)

Ін-ди-ка-тор	Характеристика індикатора	Під-інди-ка-тор	Повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування	Доходи враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	
				ні	так
DA	Податкові повноваження щодо визначення податкових ставок та інших елементів податку (збору, обов'язкового платежу)	DA1	Самостійно встановлюють податкові ставки та інші елементи податку	DA11	DA12
		DA2	Самостійно встановлюють податкові ставки, у встановлених центральною владою межах, та інші елементи податку, без обмежень	DA21	DA22
		DA3	Самостійно встановлюють податкові ставки, без обмежень, та інші елементи податку, у встановлених центральною владою межах	DA31	DA32
		DA4	Самостійно встановлюють, у встановлених центральною владою межах, податкові ставки та інші елементи податку	DA41	DA42

Таблиця 2.9

Доходні індикатори визначення ступеня фінансової
децентралізації, деконцентрації та деволюції
(Індикатор DB)

Ін-ди-ка-тор	Характерис-тика індикатора	Під-інди-ка-тор	Повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування	Доходи враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	
				ні	так
DB	Податкові повноваження щодо визначення податкових ставок	DB1	Самостійно встановлюють податкові ставки, без обмежень	DB11	DB12
		DB2	Самостійно встановлюють, у встановлених центральною владою межах, податкові ставки	DB21	DB22

Таблиця 2.10

Доходні індикатори визначення ступеня фінансової
децентралізації, деконцентрації та деволюції
(Індикатор DC)

Ін-ди-ка-тор	Характерис-тика індикатора	Під-інди-ка-тор	Повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування	Доходи враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	
				ні	так
DC	Податкові повноваження щодо визначення інших елементів податку (збору, обов'язкового платежу), крім ставок	DC1	Самостійно регулюють базу нарахування податку та встановлюють пільги	DC11	DC12
		DC2	Самостійно регулюють базу нарахування податку	DC21	DC22
		DC3	Самостійно встановлюють пільги	DC31	DC32

Таблиця 2.11

Доходні індикатори визначення ступеня фінансової
децентралізації, деконцентрації та деволюції
(Індикатор DD)

Ін-ди-ка-тор	Характерис-тика індикатора	Під-інди-ка-тор	Повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування	Доходи враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	
				ні	так
DD	Доходи від комунальної власності, доходи комунальних підприємств, організацій, установ (за винятком коштів, отриманих з бюджету)	DD1	Доходи територіального бюджету, отримані згідно норм, встановлених відповідними органами місцевого та регіонального самоврядування	DD11	DD12
		DD2	Доходи територіального бюджету, отримані відповідно до встановлених державною владою норм	DD21	DD22
		DD3	Доходи комунальних підприємств та фінансових установ, отримані згідно норм, встановлених відповідними органами місцевого та регіонального самоврядування	X	X
		DD4	Доходи комунальних підприємств та фінансових установ, отримані відповідно до встановлених державною владою норм	X	X

Доходи комунальних підприємств та фінансових установ не обліковуються вітчизняними фінансовими органами, хоча є фінансовими ресурсами органів місцевого та регіонального самоврядування. Тому, з метою визначення фінансової децентралізації, ми наполягаємо на необхідності обліку фінансових ресурсів комунальних підприємств, а також контролю за їх надходженням та витрачанням з боку громадськості.

Таблиця 2.12

Доходні індикатори визначення ступеня фінансової
децентралізації, деконцентрації та деволюції
(Індикатор DE)

Ін-ди-ка-тор	Характерис-тика індикатора	Під-інди-ка-тор	Повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування	Доходи враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	
				ні	так
DE	Доходи органів само-організації населення (за винятком бюджетних коштів)	X	X	X	X

Таблиця 2.13

Доходні індикатори визначення ступеня фінансової
децентралізації, деконцентрації та деволюції
(Індикатор DF)

Ін-ди-ка-тор	Характерис-тика індикатора	Під-інди-ка-тор	Повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування	Доходи враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	
				ні	так
DF	Позики	DF1	Самостійно встановлюють порядок запозичень та визначають структуру боргу	X	X
		DF2	Самостійно встановлюють порядок запозичень	X	X
		DF3	Самостійно визначають структуру боргу	X	X
		DF4	Відсутні повноваження	X	X

Доходні індикатори визначення ступеня фінансової
децентралізації, деконцентрації та деволуції
(Індикатор DG)

Ін-ди-ка-тор	Характерис-тика індикатора	Під-інди-ка-тор	Повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування	Доходи враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	
				ні	так
DG	Закріплені податки, збори та обов'язкові платежі центрального уряду, по яких у органів місцевого та регіонального самоврядування немає податкових повноважень	DG1	Податки, збори та обов'язкові платежі, закріплені на невизначений термін	DG11	DG12
		DG2	Податки, збори та обов'язкові платежі, закріплені на визначений термін	DG21	DG22
		DG3	Податки, збори та обов'язкові платежі, закріплені на рік	DG31	DG32

Індикатор DE призначений для обліку в окремій групі доходів органів самоорганізації населення. До складу цих доходів входять доходи, отримані від юридичних осіб, жителів територіальної громади та з інших джерел, за винятком бюджетних коштів. Бюджетні ресурси, що виділені органам самоорганізації населення, виключаються з цієї групи з метою усунення подвійного обліку.

Індикатор DF введений для визначення ступеня автономії при здійсненні запозичень до територіальних бюджетів. Зазвичай граничний обсяг боргу місцевого та регіонального самоврядування встановлюється державною владою. Відповідно до цих меж затверджуються дефіцити місцевих та регіональних бюджетів. Державна влада може надавати місцевому та регіональному самоврядуванню повноваження лише щодо структури боргу та порядку здійснення запозичень.

Таблиця 2.15

Доходні індикатори визначення ступеня фінансової
децентралізації, деконцентрації та деволюції
(Індикатор ДН)

Ін-ди-ка-тор	Характерис-тика індикатора	Під-інди-ка-тор	Повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування	Доходи враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	
				ні	так
ДН	Податкові розщеплення	ДН1	Податкове розщеплення може бути змінене лише із згодою відповідного органу місцевого або регіонального самоврядування	ДН11	ДН12
		ДН2	Податкове розщеплення визначається законодавством (державною владою) раз на рік	ДН21	ДН22
		ДН3	Податкове розщеплення визначається законодавством (державною владою) і може змінюватися впродовж року декілька разів	ДН31	ДН32

Таблиця 2.16

Доходні індикатори визначення ступеня фінансової
децентралізації, деконцентрації та деволюції
(Індикатор ДІ)

Ін-ди-ка-тор	Характерис-тика індикатора	Під-інди-ка-тор	Повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування	Доходи враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	
				ні	так
ДІ	Загальні прями між-бюджетні трансферти	ДІ1	Дотримання принципу регресії при фінансовому вирівнюванні за об'єктивною формульною методикою	Х	Х

Продовження таблиці 2.16

		DI2	Міжбюджетні трансферти за об'єктивною формульною методикою вирівнюють податкові потенціали територій до одного рівня	X	X
		DI3	Міжбюджетні трансферти за об'єктивною формульною методикою вирівнюють доходи територій до одного рівня	X	X
		DI4	Надаються центральним урядом суб'єктивно	X	X

Таблиця 2.17

Доходні індикатори визначення ступеня фінансової децентралізації, деконцентрації та деволуції
(Індикатор DJ)

Ін-ди-ка-тор	Характеристика індикатора	Під-інди-ка-тор	Повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування	Доходи враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	
				ні	так
DJ	Цільові прямі між-бюджетні трансферти	DJ1	Надаються за об'єктивними критеріями	X	X
		DJ2	Надаються суб'єктивно	X	X

Видаткові індикатори позначаються літерами VA-VG, де перша літера V означає видаткову групу індикаторів (таблиці 2.18 – 2.23).

Індикатори, що описують видатки місцевого та регіонального самоврядування, розміщені в порядку убутання видаткових повноважень: від видатків на виконання необов'язкових власних повноважень до видатків на виконання делегованих повноважень.

Видаткові індикатори визначення ступеня фінансової
децентралізації, деконцентрації та деволуції
(Індикатор VA)

Ін-ди-ка-тор	Характеристика індикатора	Під-ін.-ди-ка-тор	Повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування	Видатки враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	
				ні	так
VA	Видатки на виконання органами місцевого та регіонального самоврядування власних необов'язкових повноважень	VA1	Самостійно встановлює видаткові нормативи та стандарти, а також способи надання суспільних благ	VA11	VA12
		VA2	Самостійно встановлює лише видаткові нормативи та стандарти	VA21	VA22
		VA3	Самостійно встановлює лише способи надання суспільних благ	VA31	VA32
		VA4	Державна влада встановлює видаткові нормативи та стандарти, а також способи надання суспільних благ	VA41	VA42

Видатки територіальних бюджетів розподіляються по індикаторах та підіндикаторах відповідно до обсягів видаткових повноважень та необхідності виконання власних та делегованих функцій.

Відповідно до обсягів видаткових повноважень розподіляються по індикаторах та підіндикаторах видатки комунальних підприємств та фінансових установ. При цьому, їх видатки за рахунок бюджетних коштів не враховуються задля усунення подвійного рахунку.

Кошти, які отримані внаслідок запозичень розподіляються по видаткових індикаторах залежно від напрямків їхнього використання. Повернення позик описується індикатором VF.

Таблиця 2.19

Видаткові індикатори визначення ступеня фінансової
децентралізації, деконцентрації та деволюції
(Індикатор VB)

Ін-ди-ка-тор	Характеристика індикатора	Під-ін.-ди-ка-тор	Повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування	Видатки враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	
				ні	так
VB	Видатки на виконання органами місцевого та регіонального самоврядування власних обов'язкових повноважень	VB1	Самостійно встановлює видаткові нормативи та стандарти, а також способи надання суспільних благ	VB11	VB12
		VB2	Самостійно встановлює лише видаткові нормативи та стандарти	VB21	VB22
		VB3	Самостійно встановлює лише способи надання суспільних благ	VB31	VB32
		VB4	Державна влада встановлює видаткові нормативи та стандарти, а також способи надання суспільних благ	VB41	VB42

Таблиця 2.20

Видаткові індикатори визначення ступеня фінансової
децентралізації, деконцентрації та деволюції
(Індикатор VC)

Ін-ди-ка-тор	Характеристика індикатора	Під-ін.-ди-ка-тор	Повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування	Видатки враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	
				ні	так
VC	Видатки органів самоорганізації населення (без урахування бюджетних коштів)	X	X	X	X

Таблиця 2.21

Видаткові індикатори визначення ступеня фінансової
децентралізації, деконцентрації та деволюції
(Індикатор VD)

Ін-ди-ка-тор	Характеристика індикатора	Під-ін-ди-ка-тор	Повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування, комунальних підприємств та фінансових установ	Видатки враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	
				ні	так
VD	Витрати комунальних підприємств та фінансових установ (за виключенням коштів, отриманих з бюджету)	VD1	Самостійно встановлює видаткові нормативи та стандарти, а також способи надання благ	X	X
		VD2	Самостійно встановлює лише видаткові нормативи та стандарти	X	X
		VD3	Самостійно встановлює лише способи надання благ	X	X
		VD4	Державна влада встановлює видаткові нормативи та стандарти, а також способи надання благ	X	X

Індикатор VC описує витрачання коштів органами самоорганізації населення. При цьому також видатки органів самоорганізації населення, здійсненні за рахунок бюджетних коштів, з метою усунення подвійного обліку, не враховуються.

З метою визначення ступеня деволюції, деконцентрації та децентралізації, необхідно за індикаторами та підіндикаторами згрупувати доходи та видатки місцевого та регіонального самоврядування. Отримані абсолютні дані по індикаторах та підіндикаторах необхідно віднести (поділити) відповідно до загального обсягу зведених доходів (державних доходів та доходів місцевого та регіонального самоврядування) або зведених видатків (державних видатків та видатків місцевого та регіонального

самоврядування) держави та помножити на сто відсотків (рисунок 2.4).

Таблиця 2.22

Видаткові індикатори визначення ступеня фінансової децентралізації, деконцентрації та деволуції
(Індикатор VF)

Ін-ди-ка-тор	Характеристика індикатора	Під-ін-ди-ка-тор	Повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування	Видатки враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	
				ні	так
VF	Видатки на погашення позик та відсотків по них	VF1	Самостійно встановлюють порядок запозичень та визначають структуру боргу	X	X
		VF2	Самостійно встановлюють порядок запозичень	X	X
		VF3	Самостійно визначають структуру боргу	X	VB32
		VF4	Відсутні повноваження	X	X

Таблиця 2.23

Видаткові індикатори визначення ступеня фінансової децентралізації, деконцентрації та деволуції
(Індикатор VG)

Ін-ди-ка-тор	Характеристика індикатора	Під-ін-ди-ка-тор	Повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування	Видатки враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	
				ні	так
VG	Видатки на виконання органами місцевого та регіонального самоврядування делегованих повноважень	VG	Державною владою встановлюються видаткові нормативи та стандарти, а також способи надання суспільних благ	VD1	VD2

ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

СТУПІНЬ ВИЗНАЧАЄТЬСЯ ЯК:

Мах

Σ DA12, DA22, DA32, DA42, DB12, DB22, DC12, DC22, DC32, DD12, DD2, DD4, DF4, DG, DH, DI, DJ, віднесена до зведених доходів держави

Або

Σ VA12, VA22, VA32, VA4, VB12, VB22, VB32, VB4, VD4, VF4, VG
віднесена до зведених видатків держави

ФІНАНСОВА ДЕКОНЦЕНТРАЦІЯ

СТУПІНЬ ВИЗНАЧАЄТЬСЯ ЯК:

Σ DA11, DA21, DA31, DA41, DB11, DB21, DC11, DC21, DC31, DD11, DD3, DF1, DF2, DF3, DE, віднесена до зведених доходів держави

при $\text{Lim}\Sigma$ VA11, VA21, VA31, VB11, VB21, VB31, VC, VD1, VD2, VD3, VF1, VF2, VF3 віднесена до зведених витрат держави

ФІНАНСОВА ДЕВОЛЮЦІЯ

ІНТЕРПРЕТАЦІЯ:

Ступінь фінансової деволюції враховує частку доходів місцевого та регіонального самоврядування, отриманих на підставі власних рішень і які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів та використовуються на виконання власних повноважень, в разі самостійного встановлення видаткових нормативів та стандартів та/або способів надання суспільних благ. Видатки також не повинні брати участь під час бюджетного вирівнювання.

ІНТЕРПРЕТАЦІЯ:

Ступінь фінансової деконцентрації враховує частку доходів у вигляді закріплених за територіальними бюджетами загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів, міжбюджетних трансфертів, доходів, отриманих на підставі власних рішень місцевим та регіональним самоврядуванням, що використовуються на виконання або делегованих, або власних повноважень, якщо встановлюються видаткові нормативи, стандарти і способи надання суспільних благ державною владою.

Рис. 2.4. Методологія визначення фінансової децентралізації, деконцентрації та деволюції

Сума розрахованих часток по всіх доходних або по всіх видаткових індикаторах буде ступенем децентралізації фінансових ресурсів, що виражена у відсотках до загальної суми доходів або видатків держави відповідно.

Сума часток по доходних підіндикаторах DA11, DA21, DA31, DA41, DB11, DB21, DC11, DC21, DC31, DD11, DD3, DF1, DF2, DF3 та по індикатору DE в мажах суми часток по видаткових підіндикаторах VA11, VA21, VA31, VB11, VB21, VB31, VD1, VD2, VD3, VF1, VF2, VF3 та по індикатору VC визначає ступінь фінансової деволуції.

Таким чином, ступінь фінансової деволуції враховує частку доходів місцевого та регіонального самоврядування, отриманих на підставі власних рішень і які не беруть участі при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів та використовуються на виконання власних повноважень, в разі самостійного встановлення видаткових нормативів та стандартів та/або способів надання суспільних благ. Видатки також не повинні брати участь під час бюджетного вирівнювання.

Найбільша сума часток решти доходних підіндикаторів або решти видаткових підіндикаторів дорівнює ступеню фінансової деконцентрації.

Ступінь фінансової деволуції та ступінь фінансової деконцентрації в сумі дорівнює ступеню фінансової децентралізації.

Методологія визначення ступеня фінансової децентралізації дозволяє відповідно визначати ступені бюджетної або фіскальної децентралізації, деволуції та деконцентрації.

Ступінь бюджетної деволуції знаходиться аналогічно ступеню фінансової деволуції з виключенням підіндикатору DD3 та індикатору DE.

Ступінь бюджетної деконцентрації розраховується як ступінь фінансової деконцентрації, зменшена на підіндикатор DD4. Сума значень ступенів бюджетної деволуції та бюджетної деконцентрації визначає ступінь бюджетної або фіскальної децентралізації. Її також можна визначити шляхом зменшення значення ступеню фінансової децентралізації на частки підіндикаторів DD3, DD4 та індикатора DE.

2.3. Моделі організації фінансових відносин органів місцевого самоврядування

Реформування системи територіальних фінансів є ключовою проблемою процесів економічної трансформації в будь-якій країні. Розробка ефективних методів використання ресурсів територіальних бюджетів представляється особливо важливою і актуальною в контексті постановки і реалізації стратегічних завдань макроекономічної стабілізації і економічного зростання. В країнах з розвиненою ринковою економікою територіальним фінансам належить важлива роль в забезпеченні економічного зростання на муніципальному і регіональному рівнях. Країни ж пострадянського простору все ще використовують адміністративно-командні елементи в управлінні ресурсами місцевих і регіональних бюджетів, стоять перед проблемами ефективного їх використання і необхідністю задоволення змінних потреб населення.

Найважливішим напрямом подальших економічних реформ в світі є розробка і обґрунтування цілісної концепції реформування системи територіальних фінансів і міжбюджетних відносин. Вона повинна виходити з обґрунтованого вибору найбільш ефективної, з економічної точки зору, форми державного правління. Концепція вимагає розробки наукових підходів щодо створення ефективної системи місцевого оподаткування, розподілу видаткових повноважень між рівнями влади, реформування системи бюджетного вирівнювання, соціальної мобілізації населення тощо.

Ефективне виробництво ринкових благ означає максимізацію прибутку або мінімізацію збитків. При виробництві суспільних благ справа йде інакше. Тут ефективність виражається через міру задоволення потреб населення. Її досягнення неможливе без відповідної зміни існуючої форми демократії на пряму. Сказане обґрунтовує особливу актуальність даного дослідження.

Питання місцевих і муніципальних фінансів займають значне місце в наукових працях зарубіжних і вітчизняних учених. Теоретичні основи досліджуваної нами галузі знань сформовані працями Дж. Бьюкенена, Дж. Милля, М. Олсона, А. Сміта, А. Пігу, В. Парето, К. Вікселля, Дж. М. Кейнса, Р. Масгрейва, П. Самуельсона, К. Ерроу, Ч. Тібу, Х. Циммерманна, С. Буковінського, В. Гейца, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніної, В. Опаріна, К. Павлюк, Д. Полозенко, І. Сала, С. Слухая, В. Федосова, А. Чернявського, С. Юрія

та іншими. В той же час, теоретичні підходи західних і вітчизняних авторів до формування системи територіальних фінансів і територіальних бюджетів потребують критичного узагальнення, дослідження можливостей і передумов для їх використання, з врахуванням особливостей перехідних економік країн пострадянського простору.

Останніми роками загальнонародна проблема використання бюджетних ресурсів місцевих і регіональних бюджетів знаходиться в центрі уваги науковців, політиків, фінансистів. Численні спроби реформування не привели до створення ефективної системи надання децентралізованих суспільних благ. У економічній літературі відсутні науково обгрунтовані положення переходу до прямої демократії механізму витрачання ресурсів територіальних бюджетів. Тому завданням даного параграфа є дослідження ефективності використання ресурсів територіальних бюджетів при різних формах державного правління. Постановка завдання також дасть можливість перевірки гіпотези про суспільну визначеність місцевих фінансів.

Наукова новизна дослідження полягає в обгрунтуванні економічної ефективності переходу до прямої демократії при формуванні і використанні ресурсів територіальних бюджетів. Розроблений механізм прямого формування місцевих і регіональних бюджетів, який, на відміну від існуючого, дає можливість максимально задовольняти потреби населення.

Місцеве самоврядування побудоване на абсолютизмі влади, природно, відрізнятиметься від самоврядування, побудованого в конституційній, демократичній державі. Ці відмінності та їхній вплив на розвиток місцевих фінансів нас і будуть, як молоду демократичну державу, цікавити.

Період розвитку абсолютизму був охарактеризований тим, що абсолютизм не допускав існування яких-небудь місцевих автономій. Як небезпечна для держави сприймалася будь-яка самодіяльність суспільства. Вся влада була сконцентрована в центрі, який, у свою чергу, дозволяв існування окремих територій лише в тому випадку, якщо вони не несли в собі загрози монархії. З метою суворої централізації влади для управління різними територіями призначалися представники центру. Серед них: воєводи, губернатори, інтенданти, намісники та інші. Вони наділялися повноваженнями центру і мали незначну самостійність. Обсяг власних повноважень

варіювався залежно від країни, рівня її централізації. Представники монархії на місцях були особи підзвітні, підконтрольні, такі, що тимчасово призначаються [див.: 76, с. 75].

З подальшим розвитком і ускладненням економічних відносин протікають трансформаційні процеси і в бюрократичному апараті. Вони полягають в тому, що відбувається зміна принципу організаційної структури влади з територіального на функціональний. Відбувається спеціалізація, виділення у складі тих, що існують, або створення нових установ влади і управління.

Якщо ж в країні відбувалося територіальне об'єднання, влада передавалася центру одночасно з переведенням місцевих установ.

«Така централізація, само собою, робила абсолютно зайвим такий адміністративний поділ, який перетворив би всю територію на одноманітні і одноманітно на місцях керовані округи, – все одно справи вирішувалися в центрі, і від абсолютної влади і без того залежало дати їм одноманітну течію» [248, с. 146].

Таким чином, при абсолютизмі останнє слово в місцевих справах належало центральній владі. Місцеві органи влади не мали прав на власні ініціативи, що позбавляло їх індивідуальності. При цьому, відсутність дієвих посередників між жителями територій і монархом не могла згладжувати конфліктів з владою, що загострювало класові протиріччя при абсолютизмі.

Слід також відзначити, що відповідальність місцевих органів влади при абсолютній монархії була перед державою в особі государя. Вона могла бути реалізована не лише в судовому, але і в адміністративно-дисциплінарному порядку, що позбавляло місцеву владу всяких прав.

Крім того, монархії в цей період хіба що удавалося обкладення податками міст. Обкладення приватних маєтків якщо і досягалося, то з великою важкістю. Власники маєтків позбавляли державу платників податків в особі кріпаків.

Основною характеристикою конституційного ладу, який прийшов на зміну абсолютній монархії, є підпорядкування закону. В ньому зосереджена воля як монарха, так і законодавчої влади – парламенту. Відбувається розділення повноважень, функцій між гілками влади, які набувають самостійності. Ця тенденція простежується й серед місцевих органів влади. Виникають нові (відповідно до історичних умов, що склалися) і зміцнюються територіальні організації населення: общини, землі, області і так далі.

Самі нижчі територіальні одиниці об'єднуються під загальним регіональним управлінням (як представницького, так і виконавчого характеру). Місцеві органи створюються колегіального типу як подібність парламенту. Організаційна структура місцевих органів влади будь-якої територіальної одиниці повторює в мініатюрі відношення між гілками влади в державі. Законодавчі збори на місцях представлені в вигляді земських зборів, зборів графства, іншого представницького органу влади. Орган представницької влади наділений правом ухвалювати місцеві закони. Виконавчий орган самоврядування представлений у вигляді комітету, управи, комісії, іншого адміністративного органу. Розподіл влади на місцях на незалежні гілки є гарантією здійснення правової діяльності.

Місцева влада наділяється правом самостійного ухвалення рішення щодо справ місцевого характеру. Діяльність місцевої влади, її компетенція, місце в загальній системі влади і управління, відповідальність, порядок створення, структура регулюється законом (на відміну від одноосібних розпоряджень самодержця). Ступінь децентралізації влади значно збільшується. Крім того, місцевий представницький орган має можливість врахувати всі особливості територіальної одиниці. В результаті цього, місцевий законодавчий акт містить в собі повні і чіткі правила щодо організації відносин між суб'єктами права. Законодавчі акти центрального законодавчого органу, які регламентують порядок здійснення справ місцевого значення, містять в собі більш загальні розпорядження. Далі орган виконавчої влади на місцях повинен сам адаптувати норми до місцевих умов, що знижує можливості виборців впливати на ухвалення рішень місцевого характеру, тим самим зменшуючи рівень задоволення потреб населення. Подібна організація місцевого самоврядування передбачалася і для колоніальних територій.

Таким чином, «чим далі законодавець від місця реалізації його волі, чим довше ієрархія властей, через яку ця воля проходить, чим, нарешті, різноманітніші та більш індивідуальні умови середовища, в якому адміністрації доводиться пристосовуватися, аби виконати своє завдання, тим ширше коло її повноважень, тим більше загальний зміст закону, а отже, тим необхідно вільний розсуд виконавського органу. А вільний розсуд є корінне заперечення загального принципу конституціоналізму» [248, с. 208].

Розвиток місцевого самоврядування дає можливість населенню бути не лише об'єктом влади, несучи повинність перед державою, але

і отримати більший обсяг публічних прав. Це виявляється в можливості обирати місцеву владу, беручи, таким чином, активну участь в управлінні місцевими справами.

Що ж до відповідальності місцевих органів влади, то за конституційним ладом вона зосереджена перед виборцями і перед законом. Як правило, на центральну виконавчу владу покладені обов'язки з контролю за діяльністю місцевого самоврядування. Деякі постанови місцевої влади можуть підлягати затвердженню урядом (право вето). На місця можуть призначатися місцеві урядові агенти.

У демократичній, суверенній державі, де народ є законодавцем, самоврядування має значніший обсяг власних прав. Громада, як низова ланка самоврядування, тут має власне походження і розвиток. Саме з громади формується держава: громада як народна держава в мініатюрі створює, об'єднуючись з іншими громадами, регіональні союзи, області, штати, провінції, кантони; далі процес об'єднання об'єднує громади в державу.

У народній державі громади грають активну законотворчу роль. Це пояснюється тим, що реальним законодавцем на всіх рівнях влади є народ. На відміну від монарха, народ не прагне сконцентрувати владу в центрі. А оскільки народ прагне до максимального задоволення своїх потреб за допомогою держави, общині належить первинна основна компетенція. Саме вона здатна задовольнити потреби кожного індивіда, що зменшує залежність і віддаленість останньої від думки більшості в державі.

Історичні форми правління та суб'єкти прийняття рішень щодо місцевих справ та місцевих фінансів наведені в таблиці 2.24.

В сучасній Україні механізм формування територіальних фінансів надто віддалений від прямої демократії (рис. 2.5) [див.: 82, с. 196-197]. Фінансова проблематика діяльності органів місцевого самоврядування постійно загострюється. Не зважаючи на численні заяви політиків про посилення децентралізації влади та фінансової децентралізації, повноваження органів місцевого самоврядування в сфері фінансів залишаються надто обмеженими. І це не зважаючи на те, що з місцевих бюджетів, що затверджуються органами місцевого самоврядування, фінансуються бюджеті установи, які надають найважливіші суспільні послуги основній частині населення.

При дослідженні сутності місцевого самоврядування ми можемо зробити висновок про існування плюралізму поглядів. Позиції

науковців залежать від основного суб'єкта права місцевого самоврядування.

Таблиця 2.24

Історичні форми правління та суб'єкти прийняття рішень щодо місцевих справ та місцевих фінансів

Одна особа	Приймає рішення	Приймає рішення					
Меншість	Потреби ігноруються	Частково враховуються потреби	Приймає рішення	Приймає рішення			
Більшість	Потреби ігноруються	Потреби ігноруються	Потреби ігноруються	Частково враховуються потреби	Приймає рішення	Приймає рішення	
Усе населення	Потреби ігноруються	Потреби ігноруються	Потреби ігноруються	Потреби ігноруються	Потреби ігноруються	Частково враховуються потреби	Приймає рішення
Суб'єкт	Абсолютна монархія	Обмежена монархія	Олігархія	Аристократія	Представницька демократія	Плюралістична модель непрямой демократії	Пряма демократія
	Монархія		Елітизм		Демократія		
	Історичні форми правління						

Одна з позицій - це виділення жителів територіальної громади в якості основного суб'єкта місцевого самоврядування.

Так, наприклад, під самоврядуванням Витте С.Ю. розумів право місцевих громадських союзів (провінцій, земств, міст і общин) відати визначеними законом справами, що стосуються місцевих «потреб і благ» і знаходити для цього особливі кошти з місцевих джерел [43, с. 546].

За Великим тлумачним словником російської мови, самоврядування – це право адміністративної одиниці мати свої урядові органи, вирішувати питання внутрішнього законодавства і управління; автономія [23].

Барабашев Г.В., автор статті Великої Радянської Енциклопедії про самоврядування, стверджував, що місцеве самоврядування – це

один з видів державного управління на місцях, при якому населення адміністративно-територіальної одиниці самостійно управляє місцевими справами (через виборні органи або безпосередньо) в межах прав, установлених державою [20]. В основному ми підтримуємо бачення автора щодо місцевого самоврядування. Проте, слід зробити поправку на Радянський час публікації статті, коли існувало лише державне управління. Сьогодні поступовий розвиток демократичних основ у суспільстві привів до необхідності децентралізації влади та появи й розвитку місцевого самоврядування.

Науковець виділив основні ознаки самоврядування, серед яких: приналежність публічної влади населенню або виборцям відповідної території, членам громадської організації, колективу; самостійність у вирішенні питань внутрішнього життя; відсутність органів, що призначаються ззовні [20].

Відповідно до статті 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Подібне визначення має своє відображення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 2) [234].

Деякі енциклопедії дають інше трактування самоврядування (з позиції виділення органів місцевого самоврядування в якості основного суб'єкта права місцевого самоврядування).

Наприклад, в енциклопедії Ф. Брокгауза и І. Ефрона самоврядування визначається як право, що надається державою своїм складовим частинам: областям, містам, общинам, станам та корпораціям управляти самостійно своїми внутрішніми справами, адміністративними і господарськими, через виборних та уповноважених осіб, і видавати непротивні закону постанови щодо названих справ [127, с. 523]. Отже, автори вважають, що місцеве самоврядування здійснюють органи місцевого самоврядування. Ця думка простежується також в Європейській хартії місцевого самоврядування. Так, статтею 3 Хартії визначено, що місцеве самоврядування - це право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [113].

На наш погляд, місцеве самоврядування – це право жителів територіальних одиниць та створених ними органів місцевого самоврядування самостійно та за рахунок власних публічних ресурсів та грошових надходжень вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Суб'єктами управління місцевими справами є жителі територіальних громад та створені ними органи місцевого самоврядування (представницькі та виконавчі).

«Алокаційна функція державної діяльності обґрунтовує необхідність існування незалежного місцевого рівня влади» [307, с. 59]. Однак досі в багатьох країнах існує правова проблема конституційного гарантування фінансової та матеріальної основ місцевого самоврядування та встановлення додаткових законодавчих рамок. Це призводить до можливостей централізації влади законодавчими актами центрального та субцентральних рівнів.

Аналогічна проблема існує і в Україні. Процес корегування прав суб'єктів права без їхньої участі не дає можливості відстоювання інтересів територіальних громад.

На сьогоднішній день жителі територіальних громад не беруть участі в місцевому самоврядуванні. Населення в кращому випадку може виказати свої уподобання, свою думку лише під час виборів. Після виборів сформована місцева та регіональна влада не прислухається до жителів відповідних територіальних громад. Їхні преференції підміняються на ті, що більш вигідні територіальній владі, що стала в опозицію до населення. Не діє прямий відклик представницької влади. Це створює умови безпокараності в рішенні місцевих та регіональних справ та у відповідному звітуванні.

В свою чергу, представницька влада має обмежений вплив на виконавчу владу через її подвійну підконтрольність державній виконавчій владі та місцевій представницькій владі. Формування місцевих бюджетів, розподіл та перерозподіл інших місцевих фінансових ресурсів, як правило, регламентовано державною владою. Виконавча влада, в вигляді як органів місцевого самоврядування, так і місцевих державних адміністрацій, є виконавцями державних рішень. Також державою чітко окреслені і обмежені контрольні заходи місцевої виконавчої й представницької влади. Не передбачений контроль за функціонуванням місцевих фінансів з боку населення.

Отже, в супереч Конституційному визначенню місцевого самоврядування, суб'єктами управління місцевими справами є органи місцевого самоврядування та державні органи виконавчої влади на місцях. При цьому першим законодавством відведено виконувати в основному делеговані повноваження, залишаючи їм незначні можливості самотійного вирішення місцевих справ. В такий спосіб функції органів місцевого самоврядування та державних органів виконавчої влади на місцях наближуються, а різниця між ними нівелюється.

Згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» заборонене втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самотійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів (стаття 61).

Отже, ми бачимо на перший погляд декларативну незалежність органів місцевого самоврядування. Але, якщо проаналізувати більш детально, то можна зробити висновок, що існує достатня кількість випадків, передбачених цим та іншими законами, через які держава втручається у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів:

- ◆ перше протиріччя простежується в тому, що складання та виконання районних і обласних бюджетів здійснюється саме органами державної влади, а не власними виконавчими органами, які не створено;

- ◆ участь держави у формуванні доходів місцевих бюджетів через гарантування доходної бази, достатньої для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Проте, у випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до Державного бюджету частину надлишку в порядку;

- ◆ здійснення державного контролю за легітимним, доцільним, економним та ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Тобто держава надає право органам місцевого самоврядування самотійно визначати напрями використання коштів їх місцевих бюджетів, але залишає за собою

право вирішувати наскільки ефективно та економно вони витрачені. Тут виникає кілька запитань. По-перше, що це за критерії ефективності витрачання коштів місцевих бюджетів та ким вони і коли запроваджені. По-друге, чому саме органи державної влади повинні давати висновок, наскільки ефективно витрачені кошти місцевих бюджетів і чому ефективність не визначається саме територіальними громадами сіл, селищ, міст – виборцями, реальними носіями влади;

◆ самостійність місцевих бюджетів завжди обмежувалася і продовжує обмежуватися і під час процесу затвердження їх бюджетів. Це обмеження було регламентовано Законом України «Про бюджетну систему України» та на сьогоднішній день Бюджетним кодексом України. Мова йдеться про існуючу залежність прийняття рішення про місцевий бюджет будь-якого рівня влади від затвердження рішення про місцевий бюджет вищого рівня влади або від ухвалення Закону України «Про Державний бюджет на поточний рік» стосовно положень щодо міжбюджетних відносин. Крім того, Законом України «Про Державний бюджет на поточний рік» можуть затверджуватись інші положення, що впливають на обсяги доходної частини місцевих бюджетів та на розміри видатків, які необхідно здійснити. Отже, принцип самостійності органів місцевого самоврядування стосовно складання та затвердження місцевих бюджетів, який введено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» реально діє із значними обмеженнями.

Таким чином, самостійність органів місцевого самоврядування обмежена протягом майже всіх етапів бюджетного процесу. Тому, вкрай необхідним є запровадження двох бюджетних процесів, що не збігаються в часі, окремо для Державного та місцевих бюджетів з використанням позитивного досвіду зарубіжних країн, які використовують цю систему.

Так, наприклад, у США фінансовий рік центрального уряду охоплює період з 1 жовтня по 30 вересня, а кожен місцевий орган влади самостійно встановлює межі власного фінансового року. У Франції бюджет центрального уряду повинен бути обов'язково прийнятий до 31 грудня поточного року, а бюджет комуни – до 31 березня бюджетного року [174, с. 64]. Використання системи одночасного здійснення двох бюджетних процесів дозволить органам місцевого самоврядування передбачувати особливості міжбюджетних

відносин у наступному бюджетному періоді задовго до закінчення звітного. Це позбавить органи місцевого самоврядування залежності у прийнятті рішень про місцеві бюджети від ухвалення Закону України «Про Державний бюджет України на поточний рік».

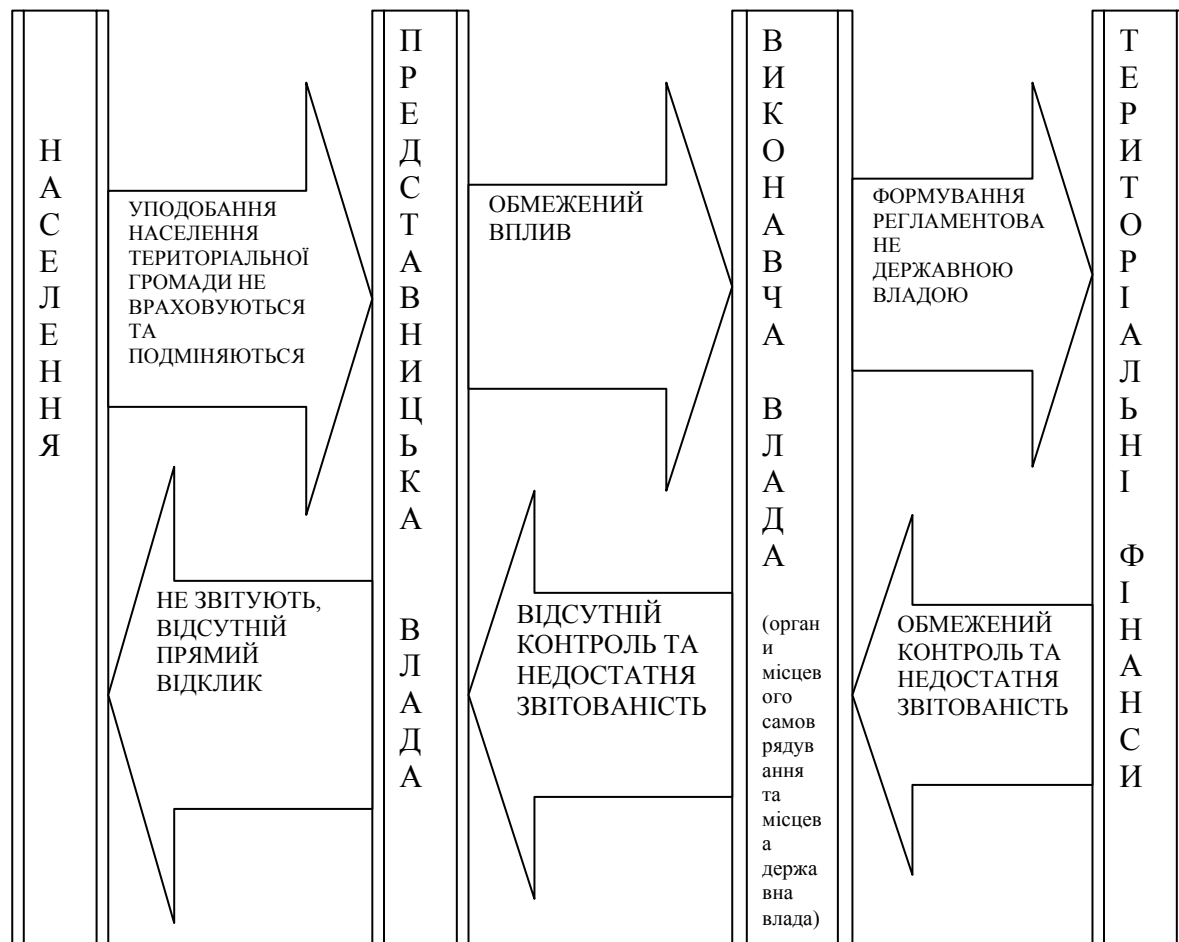


Рис. 2.5. Сучасний український механізм формування територіальних фінансів

Формування місцевих та регіональних фінансів при прямій демократії (наведено на рис. 2.6) надто відрізняється від українських реалів. Так, Чернявський О.П. стверджує, що «відбувся перерозподіл державної власності в інтересах нових господарів – класу олігархів, і що вихід із соціально-економічної кризи для України можливий шляхом деолігархізації суспільства і становлення середнього класу як опори дійсно демократичної держави» [312, с. 34, 37].

Елітизм має своїх прихильників і виправдовців, серед яких теоретики класичного елітизму: Вілфредо Парето, Гаetano Моска, Роберт Міхельс тощо. Карл Маркс також вважав, що є пануючий

клас, своєрідна еліта (виділена за економічними факторами), без ліквідації якої демократії не здобути.

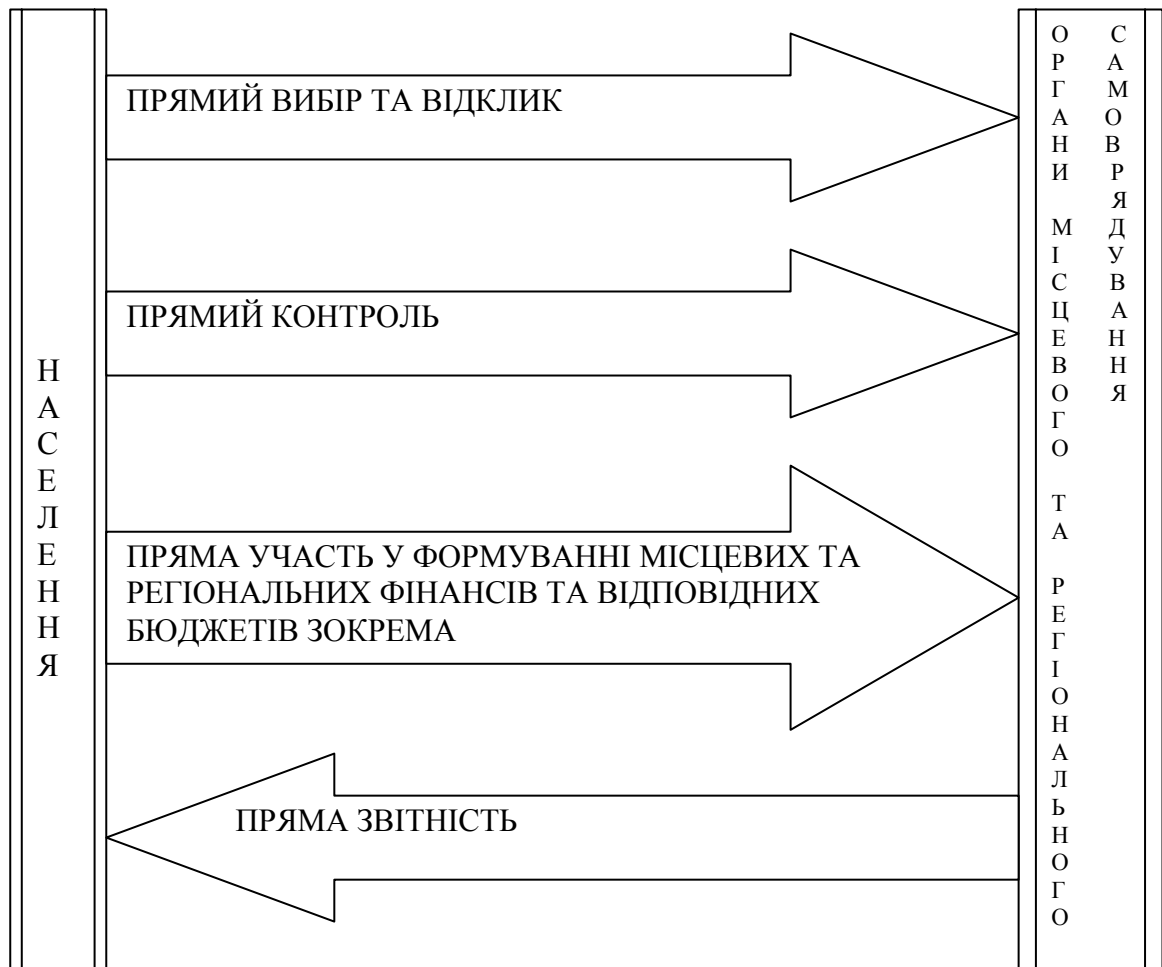


Рис. 2.6. Формування територіальних фінансів при прямій демократії

В чистому вигляді пряму або класичну демократію ми не можемо спостерігати і в економічно розвинутих країнах. Райт Миллс в книзі «Пануюча еліта» (1956) показав, що в США панує дуже вузьке коло з декількох груп — пануюча еліта, утворена тріумвіратом великого бізнесу (особливо галузей військово-промислового комплексу), армії і політичних угруповань довкола президента. Використовуючи поєднання економічної влади бюрократичного контролю і доступу до найвищих рівнів виконавчої гілки уряду, владна еліта має можливість приймати воістину історичні рішення, особливо в оборонній і зовнішній політиці, а також в економічній стратегії. З моделі владної еліти природно робиться висновок, що насправді про американську демократію говорити не доводиться.

Яким би не був тиск з боку виборців, він у будь-якому випадку погашається проміжними рівнями влади (Конгресом, урядами штатів і так далі) [302, с. 99].

В суспільстві, де панує еліта, населенню залишається лише право раз на декілька років лише обрати правлячу еліту із декількох існуючих. Усунути еліту від влади населення не спроможне. Вузкий вибір, відчуття усунення від рішення місцевих та державних справ є причиною пасивності населення, його відчуженості.

Плюралістична модель непрямой демократії – це компроміс правлячих кіл (або правлячої еліти, або правлячого класу) із населенням з метою збереження свого правлячого статусу та капіталізму, в його новому прояві - ринковій економіці. Часткове врахування інтересів населення призводить до зростання частки суспільних благ, в тому числі за рахунок місцевих бюджетів.

Так, «за час, який минув між початком 80-х рр.. минулого століття і періодом після другої світової війни, видатки бюджетів промислово розвинутих країн збільшилися з менш як 10% ВВП до майже 30 %. За 1960-1995 рр. державні видатки в промислово розвинутих країнах (особливо в Європі) зросли такою ж мірою, як за попередні 100 рр.» [160, с. 27-28]. Останніми десятиріччями ми можемо спостерігати стабілізацію рівня суспільних благ.

Неомарксистичні, такі, як Юрген Хабермас і Клаус Оффе, як і раніше вказують на протиріччя і навіть внутрішню нестабільність капіталістичної демократії. Вони вважають, що, з одного боку, демократичний процес примушує уряд якось реагувати на вимоги суспільства, що неминуче веде до зростання суспільних витрат і розширення сфери відповідальності держави, особливо в економічному і соціальному житті, з іншого, — в довгостроковій перспективі стабільності капіталізму загрожує фіскальна криза, коли високі податки пригнічують ділову ініціативу, а неухильне зростання урядових запозичень породжує постійно високу інфляцію. Капіталістична демократія, яка постала перед вибором, чи реагувати їй на тиск суспільства або рятувати економіку, по Хабермасу, зберігає в собі все менше можливостей для підтримки власної легітимності [302, с. 104].

Плюралістична модель непрямой демократії сьогодні найпоширеніша в розвинутому світі. Її підґрунтя – це періодичні вибори, конкуренція політичних партій, боротьба за виборця та підзвітність населенню, стимулювання політичної активності

населення. Не зважаючи на її переваги перед представницькою демократією, в країнах залишається протистояння влади та суспільства.

Пряма демократія або демократія постійної участі передбачає безпосередню постійну пряму участь населення (громадян) в управлінні територіальними фінансами. За цією формою правління немає протистояння між тими, ким керують та керманічами. Всі вони представлені в одному суб'єкті – населенні. Саме воно визначає перелік суспільних благ, їхню кількість та якість; перелік власних доходів та особливості їхнього справляння тощо. Саме при прямій демократії здійснюється місцеве та регіональне самоврядування.

До переваг прямої демократії в управлінні територіальними фінансами можна віднести наступні:

- можливість максимального врахування інтересів населення в рішенні місцевих справ. Враховуються як інтереси більшості, так і меншості та кожного окремого громадянина;

- можливість прямого та вільного вираження власних поглядів кожним жителем територіальної громади стосовно рішення справ території;

- можливість прийняття більш якісних та справедливих рішень щодо управління територіальними фінансами з одночасною значною економією управлінських витрат та витрат на контрольні заходи внаслідок повної легітимності влади територіальних громад;

- участь в безпосередньому управлінні територіальними фінансами дозволяє жителям територіальних громад здобувати політичну освіту та навички, що позитивно впливає на стан розвитку територіальних фінансів;

- пряма участь в управлінні фінансами реально можлива лише на територіальному рівні за наступним принципом: чим менша територіальна громада, тим ближча форма управління територіальними фінансами до прямої демократії.

Пряма демократія не є політичною утопією. Вона, або як її ще називають - класична модель демократії, була побудована ще в

стародавньому грецькому місті-полісі – Афінах протягом VI і V століть до н.е.

Самоврядування в Стародавніх Афінах здійснювалося через Збори населення. В рішенні основних питань брали участь усі вільні громадяни, що входили до Еклесії – періодичних зборів. Виконавчий орган Зборів населення був представлений у вигляді Великої ради, чисельністю 500 громадян, а також Колегії, чисельністю 50 громадян, що готувала пропозиції на Велику раду. Слід підкреслити, що Головуючий Колегії обирався на один день всього раз в своєму житті. Державні службовці обиралися, з метою широкого представництва, на короткі строки через жеребкування. Була запроваджена практика ротації посад. Політична активність вільних громадян Афін була досить високою, про що свідчить постійна участь громадян у періодичних Зборах та їхня готовність виконувати функції державних службовців.

Не зважаючи на значні переваги прямої демократії, на позитивний досвід цієї форми правління в Стародавньому світі, вона не набула поширення в подальшому розвитку людства, та навіть за сучасних умов.

Класична модель прямої і безперервної народної участі в політичному житті знайшла своє вживання і в набагато більш пізні часи; це, наприклад, міські збори в американській Новій Англії і громадські збори невеликих швейцарських кантонах. Вона також лежить в основі референдумів, особливо відносно конституційних питань, і впровадження нового демократичного досвіду, такого, як народні наради (people's panel) і електронна демократія [302, с. 90]. Доречною також буде згадка про Паризьку Комуну 1871 року.

Яскравим прикладом створення народної самоврядування, а на базі його і цілої держави, є США. З початку XVII століття емігранти, що прямували з Європи до Північної Америки, уклали взаємні договори громадян для дотримання порядку і досягнення поставлених ними цілей. На підставі подібних договорів думкою більшості приймалися законодавчі акти, обиралися уряди і правителі.

Договори самоврядування громадян були типові і повсюдні в Північній Америці. Так були створені общини як первинні народні держави, які лише з часом були об'єднані в колонії, що згодом перетворилися на штати. Об'єднання штатів привело до створення нової держави - Сполучених Штатів Америки.

Таким чином, громада з'явилася основою для створення держави, про що яскраво свідчить текст декларації незалежності Сполучених Штатів.

Розглянемо тепер, як були розподілені компетенції по вертикалі управління. Індивід, який уклав договір на створення громади, делегував створеному уряду вирішення цивільних справ з самоврядування. Оскільки община об'єднала незначну кількість індивідів, кожен з них дістав можливість відстоювати свої інтереси.

В процесі об'єднання общин в колонії, індивід губиться в її народній масі. Колонія вже не розглядає переваги (преференції) індивідів однієї з громад. Її діяльність спрямована на вирішення завдань, які стосуються діяльності всіх общин. Отже, якщо діяльність общини спрямована на вирішення більш конкретних, приватних справ, то діяльність колонії – на вирішення більш загальних і віддалених справ.

Якщо ж надати значну компетенцію з управління місцевими справами найвищому органу влади, це знизить можливість врахувати різноманітні преференції індивідів. Це ущемить їх права, змусивши підкорятися більшості. Преференції одного індивіда поглинуться величезною масою преференцій інших індивідів, крім того, індивідів, що проживають в різних територіальних умовах. Подібний перерозподіл компетенції в суверенній державі перетворить його на державу деспотії більшості (крива залежності ступеня задоволення преференцій індивідів від розподілу компетенцій по рівнях влади наведена на рис. 2.7).

«Чим далі від окремого громадянина джерело влади, тим більш недосяжні йому її мотиви, тим більше сліпою стає його покора, тим більше пасивний характер приймає він сам відносно пануючої над ним більшості» [248, с.258].

«В конкретній громаді, чисельність виборців у якій порівняно невелика, голос окремого виборця набуває особливої ваги. Крім того, виборцю простіше проконтролювати реалізацію свого волевиявлення на осяжній території муніципалітету порівняно з масштабами регіону або, тим більше, всієї федерації. Можливо, виборець навіть особисто знає тих, кого вибирає, а це значить, що він голосує на виборах усвідомлено, тому що хоче, щоб ті податки, які він сплачує до місцевого бюджету, використовувалися ефективно» [307, с. 28].

Таким чином, в демократичній державі при розподілі влади по вертикалі має бути дотриманий основний принцип: чим вище рівень

влади, тим вужча його компетенція. Лише в цьому випадку влада народу позбавляється абсолютної самодержавної влади, характерної для абсолютної монархії. Влада народу країни, прийняття ним масових рішень має бути обмежене діяльністю самоврядування, повинне коректуватися його рішенням. Самоврядування в громаді обмежується правами і свободами громадян, що входять до неї.

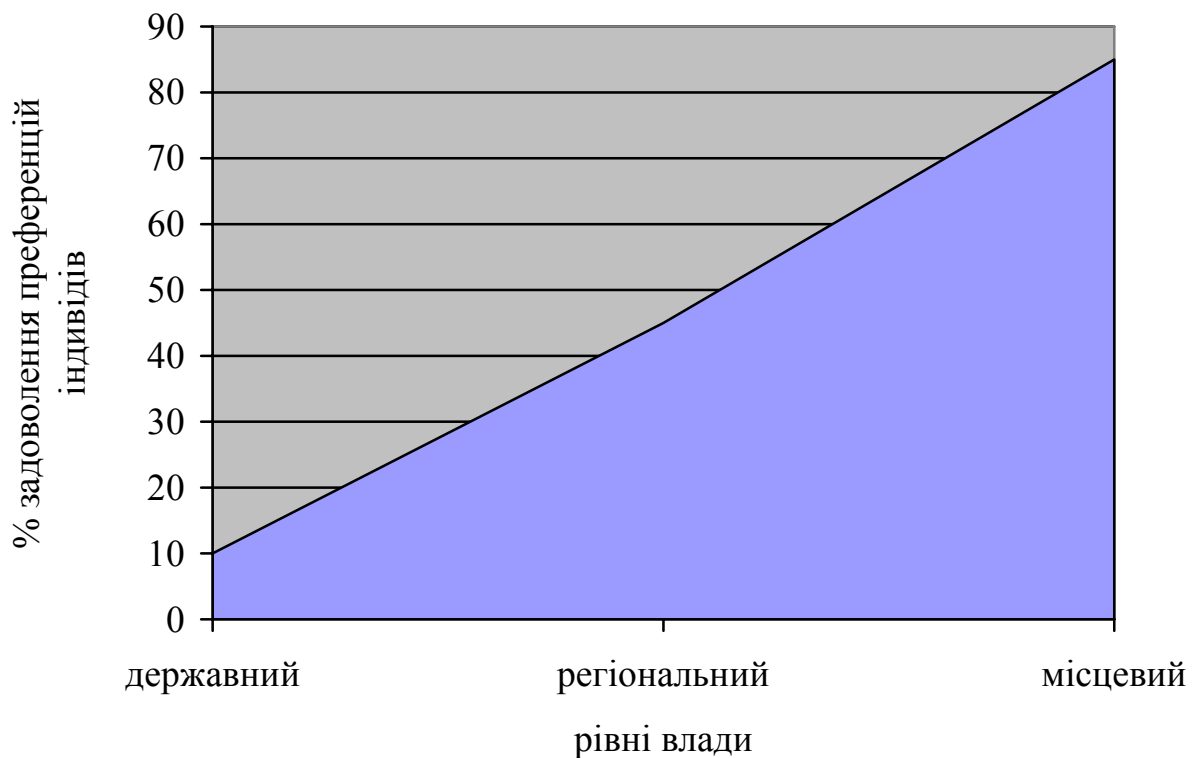


Рис. 2.7. Крива залежності ступеня задоволення преференцій індивідів від розподілу компетенцій по рівнях влади

Таким же чином повинне будуватися самоврядування регіональне – обмежується правами і свободами громадян відповідного регіону. Повноваження самоврядування регіону, штату, колонії з'являються одночасно з рішенням жителів громад жити разом і створити загальний орган управління регіональними справами, вони не тотожні сумі повноважень, які, внаслідок загального проживання, передаються общинами.

Аналогічно представницькій владі виконавча влада є також децентралізованою. Це значно знижує можливість зловживання владою з боку адміністрації, на відміну від її централізованої моделі.

Тут виконавча влада території будь-якого рівня незалежна від вищестоящої виконавчої влади, подібно до самостійності кожного рівня представницької влади. Це знижує в цілому силу адміністративної влади, унеможлиблює дії адміністрації вищого рівня на адміністрацію нижчого рівня.

Слід зазначити, що децентралізація найменш всього придатна для цілей і потреб крупного капіталу, який по всій своїй природі прибічник централізації, єдність правових норм і одноманітності в адміністративній практиці [248, с. 281]. Тому, децентралізація влади стала можлива, коли стався перехід від конституційного ладу, де панувала олігархія, до демократичної держави. Крупні політичні партії також являють собою певну централізацію влади, зовні приховану (прагнучи зосередити в своїх руках повноваження всієї вертикалі управління державою, політичні партії частково нейтралізують видимий федералізм влади), за якими також стоїть крупний капітал.

Окрім яскравого прикладу формування федералізму в США, ми хотіли б також відзначити досвід таких британських колоній, як Канада, Австралія, Капська колонія. Юридично тут був встановлений суверенітет, обмежений монархією Британії (у 1848 році Канада добила права на внутрішнє самоврядування). Фактично обмеження монархією місцевого самоврядування не здійснювалося. Це дозволило розвитку в колоніях федералізму: народ безпосередньо активно брав участь в самоврядуванні общин, за участю населення створене регіональне самоврядування штатів, рівноправне об'єднання штатів дозволило створити народну федерацію.

Вельми своєрідний федералізм був створений в Німеччині після об'єднання Бісмарком німецьких земель в 1870-1871 роках і створення Германської імперії. Була створена федерація монархій шляхом об'єднання швидше не населення, а правлячих кіл. Реально народ здійснював управління державою лише через рейхстаг шляхом загального рівного виборчого права. В середині кожної держави - монархії населення подібного права не мало. У них зберігався класовий порядок виборів. Тому вирішення певного кола справ, що мають переважно або виключно місцевий інтерес, здійснювалося не народом, а монархом, подібно до абсолютизму. Крім того, кожен монарх був представлений в колегії монархів – союзній раді і брав участь у вирішенні загальноімперських справ.

При утворенні Германської імперії установа всіх основних прямих податків залишалася прерогативою держав, що її складали (сучасних земель). Імперії було передано право встановлювати лише мита й загальноімперські податки на предмети споживання: тютюн, пиво, горілку, цукор, сіль. Закріплення права збору мит і акцизів поклало початок утворенню загального економічного простору. Надалі джерелом покриття загальних витрат були прибутки від поштового і телеграфного відомств та матрикулярні внески окремих земель. У 1890-і роки було введено гербові збори на цінні папери, векселі, гральні карти, у 1906 році – податок зі спадщини, у 1913 році – податок на майно й одночасно податок на приріст майна, з 1916 року Німеччина активно використовувала можливості прямого оподаткування. У грудні 1919 року, із затвердженням Імперських правил оподаткування, почалася найбільша податкова реформа, в результаті якої держава одержала виключне право стягування податків і управління ними.

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що в умовах значних податкових повноважень держав, що входили до складу імперії, самоврядування в Німеччині до початку ХХ сторіччя не існувало.

Справедливо, однак, що децентралізація влади, сильне місцеве самоврядування викликають побоювання відносно існування самої держави, її цілісності. Ці побоювання не будуть актуальними, якщо в державі існують конституційні гарантії, сильна судова влада, що здатна присікти незаконні дії.

Роберт Даль у книзі «Хто править? Демократія і влада в американському місті» констатує що, сучасні демократичні системи різночлє відрізняються від класичних демократій Стародавньої Греції. В зв'язку з цим він і ввів (спільно із Чарльзом Ліндбломом) термін «поліархія», що буквально означає владу багатьох на відміну від демократії — влади всіх. Тут йдеться про систему, демократичність якої забезпечується конкуренцією між партіями в ході виборчих кампаній і можливостями для груп впливу вільно виказувати свої погляди, — так і формується той канал комунікації між владою і суспільством, який необхідний для підтримки всієї сукупності відносин між ними. Зрозуміло, ця система як небо від землі далека від класичних ідеалів народного самоврядування [302, с. 96-97].

Ми маємо прагнути до прямого формування населенням територіальних фінансів, за яким враховуються його інтереси,

здійснюється населенням прямий контроль за діяльністю органів місцевого та регіонального самоврядування через його право прямо обирати та без перешкод відкликати останніх (рис. 2.8).

Ідеї прямої демократії не нові. Ними переймалися Жан - Жак Руссо, Джон Стюарт Міль, Карл Маркс, Володимир Ленін тощо.

Пряма демократія передбачає залучення населення до процесу надання суспільних благ. Без забезпечення цього, територіальні фінанси функціонують як при представницькій демократії. При представницькій демократії кожен мешканець перетворюється на стороннього спостерігача за організацією виконання місцевих справ і має споживати суспільні блага тієї якості та в тій кількості, в якій пропонує йому місцева бюрократична влада.

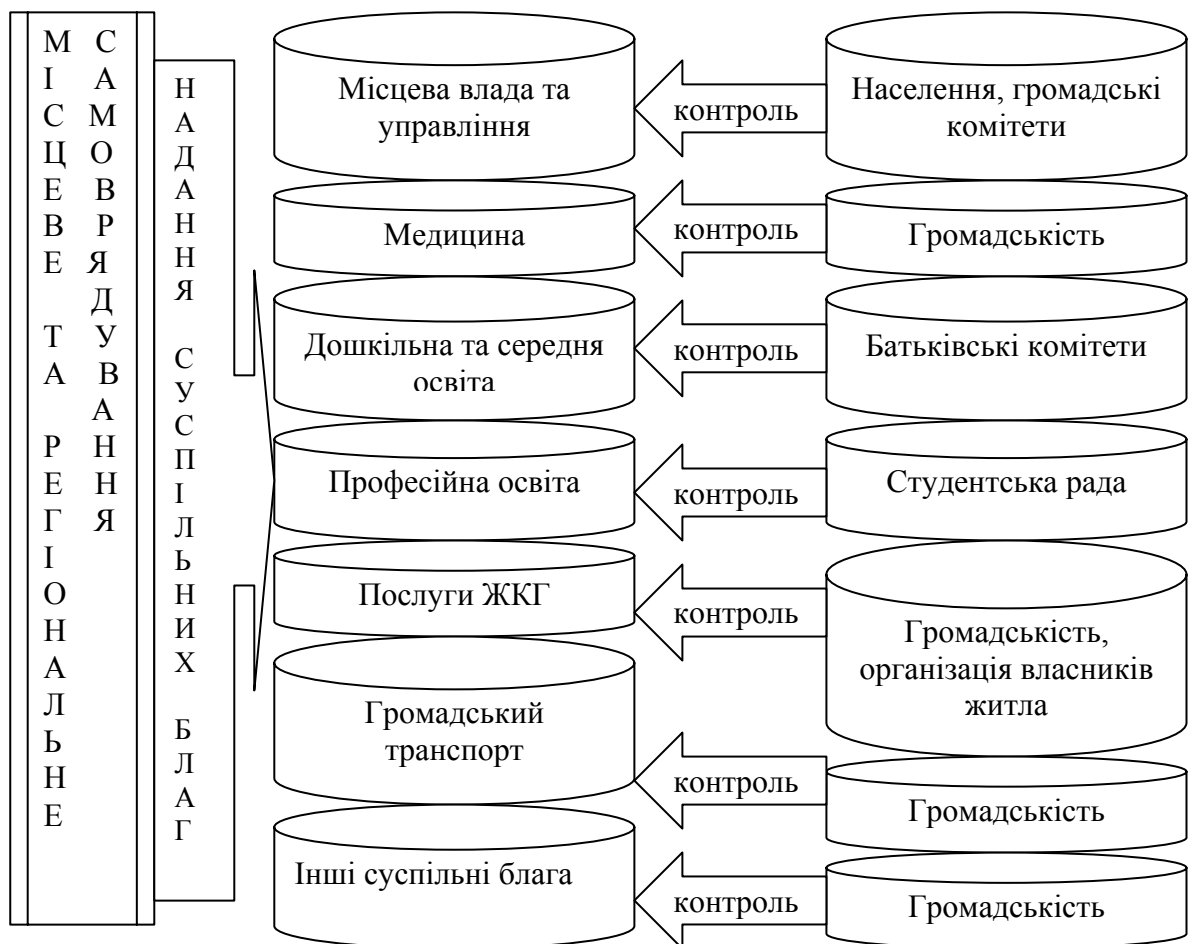


Рис. 2.8. Залучення жителів територіальної громади до процесу надання суспільних благ

Залучення жителів територіальних громад до рішення та управління місцевими справами надасть можливість досягнути мети

перерозподільчих відносин – надати більше якісних суспільних благ (збільшити відсоток задоволення потреб населення) за меншу ціну – через можливість:

- досягнення прозорості в вирішенні місцевих справ;
- досягнення рівності та справедливості під час перерозподілу фінансових ресурсів;
- проведення стратегічного інтегрованого планування розвитку адміністративно-територіальної одиниці;
- правильного визначення пріоритетів у наданні суспільних благ. В незалежній Україні завжди існувала і існує ситуація, коли жодна бюджетна установа та бюджетна програма не фінансується в обсязі 100% потреб (останні залежать від встановлених державних нормативів). Визначення пріоритетності в фінансуванні програм та бюджетних установ допоможе зосередити фінансові ресурси на розвиток найважливіших та необхідніших для потреб певної адміністративно-територіальної одиниці за рахунок можливого скорочення обсягів або відмови від фінансування решти установ та заходів;
- моніторингу та контролю громадськості за процесом виробництва та наданням суспільних благ. Це надасть можливість усунути зловживання та халатність з боку виробників суспільних благ. Останні є незацікавленими особами щодо якості та кількості наданих суспільних благ;
- економії бюджетних та інших фінансових ресурсів через пошук додаткових резервів та впровадження альтернативних варіантів;
- додаткової мобілізації фінансових, матеріальних та трудових ресурсів громадськості та бізнесу. Жителі громади перетворюються зі споживачів суспільних благ в їх виробників, адміністраторів, координаторів, співпрацівників, аналітиків, та вже після цього на споживачів. Подібна участь жителів громади в рішенні місцевих справ збільшує їхню зайнятість;

- максимального врахування потреб жителів територіальних громад. Цього неможливо досягти на загальнодержавному рівні, а також на рівні представників державного адміністративного апарату на місцях. Створена місцева представницька влада шляхом місцевого голосування спроможна почути та враховувати потреби населення лише під час чергових виборів;

- достовірної оцінки діяльності органів місцевого самоврядування та громадськості, в тому числі з метою врахувань позитивного та негативного досвіду під час подальшого планування та розвитку.

Громади можуть створювати свої організації з різною метою (як однією, так і охоплювати виробництво багатьох суспільних благ) та завданнями; охоплювати всіх жителів громади, чи за певними критеріями (жінок, чоловіків, дітей, мешканців окремих вулиць тощо).

Світовою спільнотою введено поняття соціальна мобілізація, під яким розуміють зміну свідомості людей в такий спосіб, що вони стають готовими до нових форм соціалізації та поведінки. Це динамічний процес залучення потенціалу та бажання людей допомогти самим собі спільними діями [105, с. 28]. Відповідно розроблені базові принципи, концепція методу соціальної мобілізації, її етапи та цикли, наведено огляд національного та міжнародного досвіду. Були зроблені висновки щодо українського досвіду запровадження методу соціальної мобілізації, серед яких:

1) значуще залучення громад шляхом соціальної мобілізації може призвести до позитивних змін у ставленні людей до самопомоги;

2) існує значний потенціал у підтримці державно-приватного партнерства для ефективного місцевого розвитку за участю громад для надання послуг;

3) існуюче регулятивне та законодавче середовище не є сприятливим для ефективної підтримки цього підходу, судячи зі складних механізмів участі громад в цьому експерименті [105, с. 36]. Це стосується труднощів реєстрації, оподаткування, механізму фінансування громад, права на власність та користування [105, с. 43].

Залучення жителів територіальних громад до рішення місцевих справ може бути здійснене через громадські організації, органи

самоорганізації населення, студентські ради та батьківські комітети, місцеві засоби масової інформації, електронне самоврядування тощо.

З метою врегулювання суперечностей між державною владою, органами місцевого самоврядування та жителями територіальних громад (останні є єдиними, за Конституцією України, суб'єктами самоврядування) стосовно надання суспільних благ необхідним є прискорення процесу фінансової децентралізації.

Процес фінансової децентралізації має бути направлений не лише на передачу функцій, фінансових повноважень, фінансових ресурсів та відповідальності від державної влади органам місцевого та регіонального самоврядування, а й жителям територіальних громад, створеним ними органам самоорганізації населення та іншим організаціям громад. Останні нарівні з органами місцевого самоврядування повинні мати права самостійного формування та витрачання фінансових ресурсів у напрямку взятих на себе ініціатив соціально-економічного розвитку територіальних одиниць. Одночасно в законодавчому порядку (в Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення») необхідно переглянути та максимально спростити процедуру реєстрації органу самоорганізації населення, а також розробити розширений механізм участі останнього в процесі прийняття рішень місцевого значення. В Податковому кодексі України передбачити спрощення податкових процедур для організацій громад (досі в податковому законодавстві не визначено, що органи самоорганізації населення є неприбутковими). В Господарському кодексі України передбачити права власності місцевої громади на створені об'єкти нерухомості, майно та фінансові ресурси. Бюджетним кодексом України мають бути врегульовані механізми фінансування проектів, які здійснюються органами самоорганізації населення за рахунок місцевих бюджетів. Для досягнення позитивних результатів діяльності організацій громад, розширення їхньої діяльності, мають бути розподілені права, фінансові ресурси та обов'язки між ними та органами місцевого самоврядування відповідно до принципу субсидіарності.

Також, на нашу думку, основними принципами фінансової діяльності органів місцевого самоврядування повинні стати [див.: 75, с. 130]:

- 1) забезпечення верховенства права стосовно фінансової діяльності органів місцевого самоврядування;
- 2) залучення громадськості до процесу прийняття рішень щодо місцевих справ (до планування, виконання та контролю за виконанням);
- 3) забезпечення постійно зростаючої участі органів самоорганізації населення в рішенні місцевих справ;
- 4) прагнення ефективного виробництва суспільних благ, тобто виробництва більш якісних благ за меншу ціну;
- 5) прагнення максимального задоволення потреб населення;
- 6) забезпечення прозорого та справедливого розміщення замовлень серед приватного сектора щодо виробництва суспільних благ;
- 7) короткострокова максимізація надходжень до місцевих бюджетів не повинна бути пріоритетом та причиною втрати довгострокової максимізації надходжень;
- 8) сприяння економічному розвитку відповідної місцевості, що збільшить її податковий потенціал та доходи її жителів;
- 9) забезпечення чіткого розподілу повноважень, відповідальності та співробітництва між представницькою та виконавчою місцевою владою з приводу надання суспільних благ та його фінансового забезпечення;
- 10) забезпечення підзвітності та підконтрольності фінансової діяльності органів місцевого самоврядування територіальній громаді.

Дотримання запропонованих принципів дасть можливість вирішувати місцеві справи більш повноцінно та за менший обсяг грошових ресурсів.

Сучасний розвиток автоматизації збору та обробки інформації дозволить також і поступовий перехід до прямого формування місцевих та регіональних бюджетів. Механізм його реалізації може, наприклад, бути зведеним до наступного:

I-й етап. Підготовка місцевими фінансовими органами документів на голосування. Вони мають містити дані про виконання територіального бюджету за останні роки (мінімум 3 роки); основні фактичні (мінімум 3 роки) та прогнозні дані соціально-економічного

розвитку (мінімум на 3 роки); дані бюджетного прогнозування доходів територіальних бюджетів та потреб у фінансуванні місцевих та регіональних справ (мінімум на 3 роки). Дані щодо фактичного та прогнозного виконання територіального бюджету мають бути подані у формі для голосування із порожніми місцями для заповнення по тих статтях доходів та видатків, обсяг яких залежить від рішення територіальної громади.

II-й етап. Проведення голосування за поданими формами. Воно може бути здійснене в паперовому та електронному вигляді. З метою економії бюджетних грошей на пряме формування бюджету населення має бути залучене до інтернет-голосування за індивідуальними картками, що унеможливить випадки повторного голосування. Населення може залучатися через громадські організації та органи самоорганізації населення, профсоюзні організації, трудові колективи.

III-й етап. Підрахунок середніх значень за підсумками голосування.

Поступовий перехід до прямого формування місцевих та регіональних бюджетів передбачає в перших 3-х роках залучати населення на визначення структури та обсягів однієї статті власних доходів і/або видатків. В наступні роки відсоток (кількість статей) сформованого безпосередньо участю жителів громади бюджету має збільшуватися. Темпи збільшення будуть залежати від політичної активності населення та розмірів територіальної громади.

2.4. Концепція створення регіонального самоврядування та регіональних фінансів України

Публічна влада (державна, регіональна та місцева) України – це спроба узгодити адміністративно-командний стиль керівництва з умовами ринкової економіки. Попри декларування демократичного європейського курсу, розробку концепцій адміністративної реформи, адміністративно-територіальній устрій майже не зазнав змін і перебуває в депресивному стані.

«В Україні ні на експертному, ні на політичному рівні так і не розібралися з тим, на якій території ми проживаємо, наскільки органічними, або штучними є принципи, що лежать в основі адміністративного, економічного, соціокультурного та суто

соціального «розчленування» українського простору сучасної України» [305].

Лише чверть країн світу мають федеральний рівень, проте це не означає, що регіональна влада функціонує лише в них. Цей суспільний феномен розпочинає свій досить бурхливий розвиток і в унітарних країнах після II Світової війни. Двополярній бюрократичній моделі державного управління, що базувалася на органах місцевого самоврядування та центральній державній владі, приходить на зміну трьохполярна модель: держава – регіон – місцеве самоврядування. Регіон набуває все більше функцій суб'єкта федерації. Для вирішення йому надаються завдання, що виходять за межі території органу місцевого самоврядування. Також ці справи не розумно вирішувати силами центрального адміністративного ресурсу.

Європейські тенденції привели до поступового стирання різниць між унітарною та федеральною країною. Незмінною залишається одна ознака – розподіл судової влади по вертикалі управління.

«Сила державної влади полягає не в централізованій моделі управління, яка породжує кризу демократії та відчуження громадянина від влади, а в чіткому розподілі функцій і повноважень між владними структурами різних рівнів» [274, с. 29].

Розглядаючи питання суті регіональних структур влади, регіонального та місцевого самоврядування, треба виділити два підходи: згідно з першим, регіональні структури містять у собі суб'єктів федерації, адміністративно-територіальні та національно-територіальні автономії та територіальні громади в унітарних державах (наприклад, регіон, департамент у Франції); згідно з другим — тільки суб'єктів федерації та автономії [87].

У розумінні, наприклад, Гелейя С.Д. та Рутара С.М., регіональні структури влади охоплюють:

- 1) державні утворення — суб'єктів федерації;
- 2) адміністративно-територіальні та національно-територіальні автономії;
- 3) органи регіонального самоврядування.

На регіональному рівні самоврядування треба розуміти як право територіальних громад у рамках закону розв'язувати питання, які виходять за межі місцевого значення. Місцеве самоврядування поширюється на територіальні громади села, селища та міста [87].

Для України, що прагне до європейських стандартів життя, важливим є приєднання до Номенклатури територіальних союзів ЄС

(N.U.T.S. (Nomenclature of Territorial Units for Statistics)). Остання була розроблена Агенцією статистики ЄС. Її мета - розповсюдження єдиної класифікації територіальних союзів для створення системи статистичної звітності Європейського Союзу. Це мало створити умови для спрощення збору та обробки статистичних даних та їхнього порівняння по країнах ЄС.

Номенклатура територіальних союзів ЄС діє з 2003 року та вже має багатий досвід її розповсюдження і на нових членів Європейської Спільноти.

Номенклатура територіальних союзів (N.U.T.S.) передбачає можливість існування п'яти рівнів територій: перші три - регіональний рівень, два останніх - місцевий рівень. Країни-члени Номенклатури територіальних союзів зобов'язані обов'язково запровадити регіональний рівень. Місцевий рівень передбачається створювати на добровільних засадах.

Рівні поділяються відповідно до чисельності населення територіальних союзів: N.U.T.S. I — від 3 до 7 млн. мешканців; N.U.T.S. II — від 800 тис. до 3 млн. мешканців; N.U.T.S. III — від 150 до 800 тис. мешканців.

В Європейському Союзі основним нормативним документом, що регулює процес регіоналізму, є Декларація відносно регіоналізму в Європі від 4 грудня 1996 року.

Згідно норм Декларації (статті 1) регіоном вважається територіальне утворення, що сформоване в законодавчому порядку на рівні, який є безпосередньо нижчим після загальнодержавного, і наділене самоврядними повноваженнями. Регіон, його організаційний устрій, власні повноваження, гарантії автономії повинні визначатися конституцією країни або законом. Декларацією рекомендовано надати можливість кожному регіону мати власну конституцію, статут або закон, який буде складовою частиною загальнодержавної правової системи, буде встановлювати, що найменш, власні повноваження та устрій. Припускається формування в країні регіонів з різним статусом відповідно до їхніх політичних, історичних, соціально-культурних особливостей, виходячи з демократичних прагнень кожного регіону.

Декларацією підкреслюється необхідність надати кожному регіону юридичний статус (стаття 2). Його устрій має включати представницьку владу та підзвітний їй виконавчий орган. Організація цих гілок влади має бути виключним правом регіону. Декларацією

наголошено, що представницька влада та виконавчий орган не підконтрольні органам центральної влади, через перепони вільно виконувати свої функції.

Розподіл повноважень між державою та регіонами має бути встановлений національною конституцією або законодавством відповідно до принципів фінансової децентралізації та субсидіарності.

Гарантування автономії місцевого та регіонального самоврядування ще на початку 50-х років ХХ сторіччя посіло в якості одного з головних заходів у політиці Ради Європи. Процес регіоналізму в Європі було продовжено з появою Європейського Союзу в 1957 році відповідно до умов Римського договору. Метою регіоналізму також визначалося залучення регіонів країн до міжнародного співробітництва з різних питань. У 1961 році була створена постійна Рада громад і регіонів Європи. Завдяки саме її роботі була прийнята в 1985 році Хартія місцевого самоврядування.

Значним поштовхом до посилення процесів європейського регіоналізму став Маастрихтський договір 1992 року, який передбачив безпосередні відносини регіонів країн-членів з Європейським Союзом.

Сьогодні ми маємо багато структур, що об'єднали регіони багатьох країн Європи, а також України. Серед них: Асамблея європейських регіонів (1985 року створення), яка об'єднала 270 регіонів з 33 країн та 16 міжрегіональних організацій; Асоціація європейських прикордонних регіонів (1971 року створення), до складу якої входить близько 90 регіонів та регіональних інституцій Європи, в тому числі Одеська область; Конференція приморських регіонів Європи (1973 року створення), до якої ввійшли 161 регіон з 28 країн Європи; Асамблея європейських виноробних регіонів (1988 року створення), членами якої є 70 регіонів Європи; Робоча співдружність придунайських країн (1990 року створення), до складу якої входять 24 регіони з 11 країн; Єврорегіон «Нижній Дунай» (1998 року створення) тощо.

Крім регіональних утворень у Європейському Союзі створено регіональні фінансово-кредитні установи: Європейський інвестиційний банк, Європейський фонд регіонального розвитку, Фонд солідарності Європейського Союзу; Європейський соціальний фонд, Європейський сільськогосподарський фонд, Фонд Спеціальної програми для розвитку села, Європейський фонд риболовлі тощо.

Про динаміку зростання фінансових витрат на реалізацію європейської регіональної політики дають уявлення наступні дані: якщо за 1958-1988 роки на політику Європейського Союзу в галузі регіонального розвитку було виділено 58,4 млрд. екю, за 1989-1993 роки – 80 млрд. екю, за 1994-1999 роки – 153 млрд. екю, то в 2000-2006 роках – 213 млрд. євро, а в 2007-2013 роках на ці цілі планується витратити понад 347 млрд. євро [91, с. 147; 125, с. 102; 246, с. 24].

На період 2007 - 2013 років постановою Ради ЄС щодо встановлення загальних положень Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду та Фонду згуртування №1083/2006 від 11 липня 2006 р. були встановлені три нові пріоритетні цілі розвитку регіоналізму [328, с. 36-37]:

1) конвергенція (тобто зближення – створення сприятливих для економічного зростання умов і факторів, що приведуть до реального зближення найменш розвинених держав-членів та регіонів. В ЄС-27 дана ціль стосується 84 регіонів 17 держав-членів з населенням 154 млн. осіб та розміром ВВП на душу населення меншим за 75% від середнього по ЄС, а також ще 16 регіонів, що знаходяться на етапі «поступового згортання допомоги», з населенням 16,4 млн. осіб та показником ВВП, який ледве перевищує вищезгаданий пороговий рівень (завдяки статистичному ефекту від розширеного ЄС). Обсяг коштів, що виділені на досягнення цілі «Конвергенція», сягає 282,8 млрд. євро (81,5% від загальної суми);

2) регіональна конкурентоспроможність та зайнятість;

3) європейське територіальне співробітництво [246, с. 29].

В Україні регіонального самоврядування не створено. Розділом XI «Місцеве самоврядування» Конституції України передбачається існування місцевого самоврядування як права територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення, безпосередньо і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи. Конституцією також зазначено, що органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Відмінності місцевого самоврядування сільських, селищних, міських рад від районних і обласних рад, а також їхньої матеріальної і фінансової основи, видаткових та податкових повноважень представлені в таблиці 2.25.

Таблиця 2.25

Відмінності місцевого самоврядування сільських, селищних, міських рад та районних і обласних рад, а також їхньої матеріальної і фінансової основи

	Сільські, селищні, міські ради	Районні та обласні ради
Виконавчі органи	Мають власні виконавчі органи.	Власних виконавчих органів не мають, делегують виконання повноважень місцевим державним адміністраціям.
Бюджетні повноваження	Розглядають та приймають бюджет, а також звіт про його виконання. Планування бюджетних показників та виконання бюджету здійснюється власними виконавчими органами.	Розглядають та приймають бюджет, а також звіт про його виконання. Планування бюджетних показників та виконання бюджету здійснюється місцевими державними адміністраціями – державною владою на місцях.
Матеріальна і фінансова основа	Рухоме і нерухоме майно, доходи сільських, селищних, міських бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що перебувають у власності.	Доходи районних і обласних бюджетів, об'єкти спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.
Власна доходна база місцевих бюджетів	Формується відповідно до рішень сільських, селищних та міських рад.	Відсутня. Доходи формуються з коштів державного бюджету для їхнього відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм.
Право встановлення місцевих податків та зборів	Мають право встановлювати місцеві податки та збори.	Позбавлені права встановлювати місцеві (регіональні) податки та збори.
Видаткові повноваження	Власні, які пов'язані з вирішенням місцевих справ та делеговані державою.	Власні, які пов'язані з вирішенням спільних справ територіальних громад сіл, селищ, міст та делеговані державою.
Повноваження щодо встановлення видаткових норм та нормативів	Відсутні.	Відсутні.
Роль у бюджетному вирівнюванні	Є одержувачами міжбюджетних трансфертів.	Є проміжною ланкою між державним бюджетом та одержувачами міжбюджетних трансфертів.

Законом України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1990 року N 533-XII було запроваджено одночасно місцеве та регіональне самоврядування. Так, відповідно до норм статей 1 та 2 регіональне самоврядування в Україні було визначено як територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та законів України. Систему регіонального самоврядування становили районні і обласні Ради народних депутатів, місцеві референдуми в межах території району, області, інші форми самоорганізації громадян районів і областей (Закон втратив чинність на підставі Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року N 280/97-ВР).

На необхідність створення в Україні поряд із місцевим самоврядуванням регіонального наголошують багато науковців, політиків та практиків [259, 309, 143]. Це передбачають урядові концепції реформування місцевого самоврядування, концепції реформування територіальної організації влади в Україні, тощо. Постійна конференція місцевих і регіональних влад Європи своєю Рекомендацією 102 (2001 року) «Про стан місцевої й регіональної демократій в Україні» також пропонує створення в Україні регіонального самоврядування.

При цьому європейські орієнтири соціально-економічного розвитку України потребують дотримання відповідних європейських стандартів (Номенклатури територіальних союзів ЄС (N.U.T.S.))

Станом на 1 червня 2011 року лише два регіони України можна за чисельністю населення віднести до категорії регіонів N.U.T.S. I – це Донецька (4,42 млн. осіб) та Дніпропетровська (3,33 млн. осіб) області. Решта областей України можна віднести до категорії регіонів N.U.T.S. II.

Якщо досліджувати варіацію чисельності населення районів обласного підпорядкування, то вони за своєю чисельністю, як правило, підходять до місцевого рівня N.U.T.S. IV. Так, наприклад, в Одеській області чисельність населення в районах коливається від 19,6 (Миколаївський район) до 101,8 (Біляївський район) тис. мешканців [див.: 58, с. 40-45].

Можливе укрупнення територіальних одиниць районного рівня, що зокрема передбачається урядом, а також їхнього об'єднання з територіальними громадами міст обласного підпорядкування до рівня

N.U.T.S. III суттєво зменшить їхню кількість, зробить їх більш самодостатніми в політичному та фінансовому сенсі. Так, наприклад, в Одеській області їх чисельність зменшиться з 26 до 9.

Однак, укрупнення адміністративно-територіальних одиниць містить один серйозний недолік – зменшення ступеня задоволення потреб населення, що зменшує ефективність витрачання публічних територіальних фінансових ресурсів. Укрупнення на регіональному рівні менш відчутне, оскільки стосується лише проблем загально регіонального значення, вирішення яких через існування значних зовнішніх ефектів доречно передати з місцевого рівня.

В цивілізованих демократичних країнах місцеве та регіональне самоврядування співіснує з представниками державної влади на місцях. Вони контролюють виконання конституційних норм органами територіального самоврядування, загальнодержавних програм розвитку, якість надання суспільних послуг, дбають про національну безпеку та цілісність, дотримання прав людини тощо.

В Україні таких державних контрольно-наглядових органів не існує. Сучасні представники Президента України в особах голів обласних та районних державних адміністрацій з їхніми підвідомчими структурами фактично поділили владу на державну та місцеву або регіональну. Відбулося пристосування адміністративно-командної системи управління державою до ринкових умов.

Відповідно органи місцевого та регіонального самоврядування не набули автономії під час складання та виконання своїх бюджетів, були позбавлені можливості мати власні фінансові ресурси, не набули важелів в управлінні місцевим господарством. В районах та областях склалася ситуація, коли один адміністративний ресурс зобов'язаний вирішувати регіональні справи та контролювати виконання державних програм.

Сьогодні обласні та районні ради виконують роль «статистів» при місцевих державних адміністраціях, а їх діяльність зводиться до схвалення проектів рішень, підготовлених адміністраціями. На порядок денний постає питання про відновлення в Україні регіонального самоврядування з усіма його інститутами. Це має призвести до зміни природи та статусу як обласних, районних рад, так і відповідних місцевих державних адміністрацій. Перші трансформуються в представницькі органи регіональних співтовариств (населення області, району) з власними виконавчими та розпорядчими органами, другі – в контрольно-наглядові органи

(типу префектур у Франції). Така тенденція повною мірою відповідає європейським принципам, практиці європейських держав [128].

Економічним обґрунтуванням створення регіонального рівня влади є:

- необхідність задоволення потреб населення;
- значні витрати та інші перешкоди при зміні місця мешкання населення, що перешкоджає його міграції всередині країни;
- значні зовнішні ефекти при наданні суспільних благ;
- менші за кількістю та більші за розміром регіональні утворення мають більшу можливість протистояти центральній владі, відстоюючи регіональні інтереси під час розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів.

Підсумовуючи вищенаведене, ми пропонуємо в Україні створити систему регіонального самоврядування на рівні областей та районів, що мають бути укрупнені до вимог Номенклатури територіальних союзів ЄС (рис 2.9).

Обов'язково, під час проведення адміністративно-територіальної реформи необхідно:

- дотримуватися рекомендацій Номенклатури територіальних союзів ЄС, відповідно до якої мають бути створені нові регіональні рівні;
- надати можливість органам регіонального самоврядування створювати власні виконавчі органи;
- визначити статус територіальних одиниць, в тому числі регіональних;
- чітко розподілити повноваження та функції між рівнями регіональної влади, місцевою владою та органами державної влади;
- надати місцевому та регіональному рівням самоврядні повноваження, в тому числі власні видаткові повноваження, власні податкові повноваження;
- скасувати практику відомчої підпорядкованості місцевого самоврядування регіональному, регіонального самоврядування - органам державної влади;
- створити окрему інституцію державних контрольно-наглядових органів на місцях.

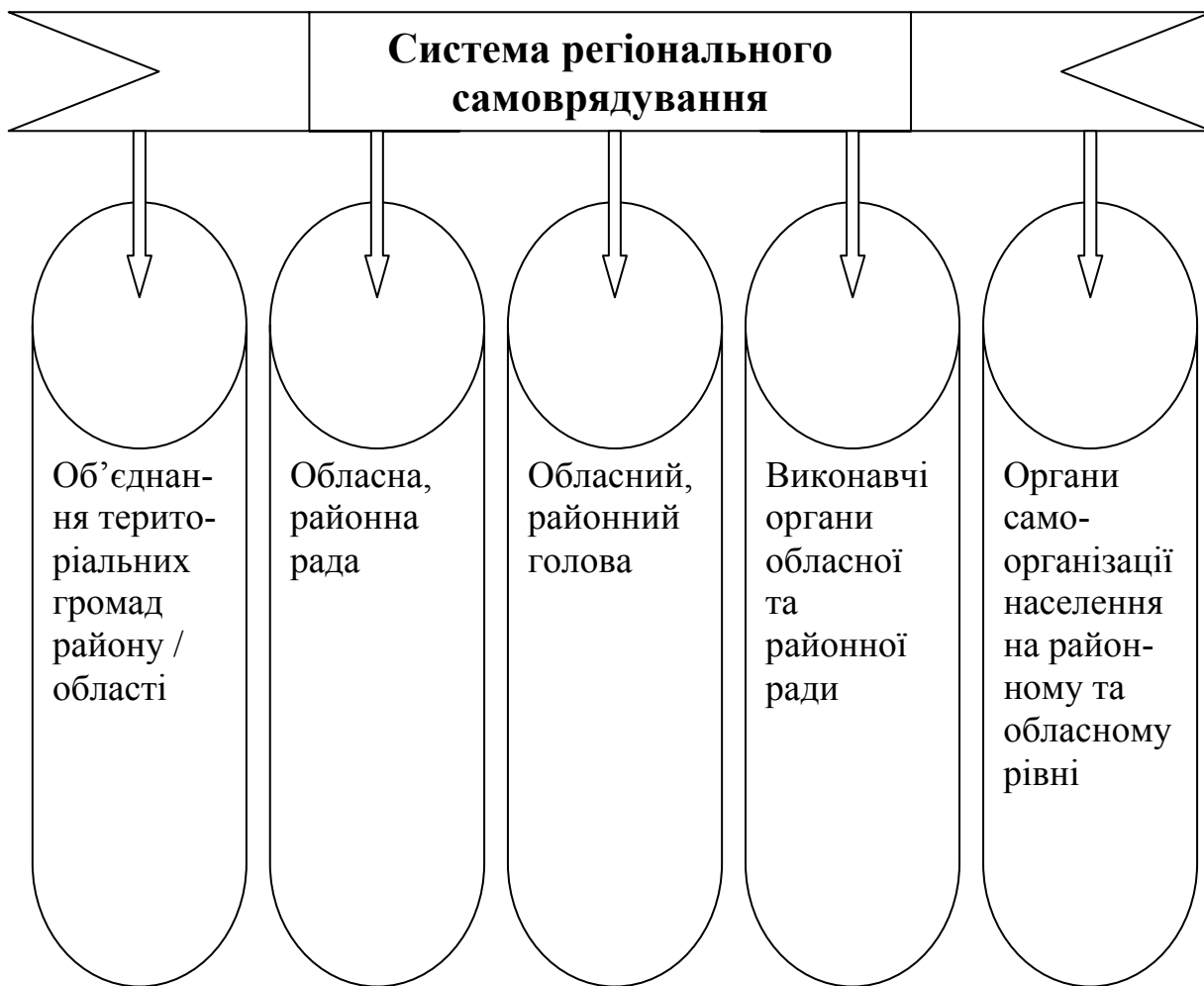


Рис. 2.9. Система регіонального самоврядування, що пропонується

Пропонуємо також створити фінансову основу регіонального самоврядування на зразок існуючого місцевого (муніципального) самоврядування (рис. 2.10).

Суверенітет споживачів суспільних благ може бути найбільшим, коли існує місцевий та регіональний рівні територіальних утворень, що конкурують між собою та пропонують максимально різномірний набір суспільних благ громадянам, які їх обирають, шляхом реалізації можливості зміни місця мешкання. Тільки за таких умов економічна ефективність виробництва суспільних благ найвища.

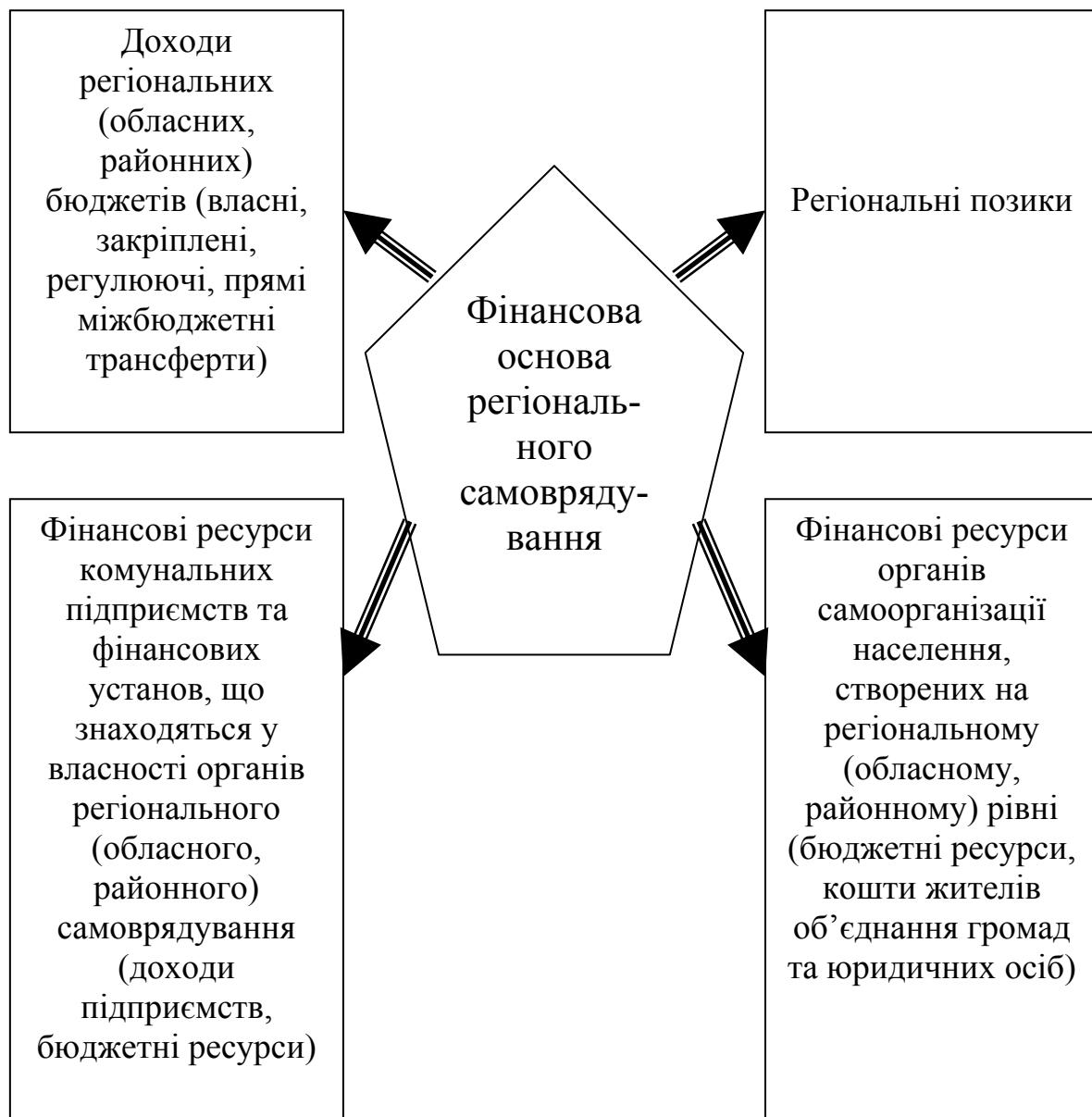


Рис. 2.10. Фінансова основа регіонального самоврядування, що пропонується

РОЗДІЛ 3

ВИДАТКИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У КОНТЕКСТІ ПОГЛИБЛЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1 Видаткові повноваження та їх розподіл між рівнями влади

Надання суспільних благ є основною ціллю існування публічного (державного та місцевого) сектору економіки. Задля максимального задоволення потреб населення формується децентралізована система державного устрою з фінансово незалежними територіальними утвореннями місцевого та регіонального рівня.

З метою забезпечення ефективного функціонування публічного місцевого (втім як і державного) сектору економіки першочерговим є розмежування завдань і, відповідно, видаткових повноважень по вертикалі системи управління державою. Обсяг публічних місцевих та регіональних (територіальних) видатків, що обумовлений обсягом та характером видаткових повноважень, буде визначати необхідну величину доходів, впливати на розподіл доходних повноважень між державною владою та органами місцевого і регіонального самоврядування. Зазначене обумовлює логіку нашого подальшого дослідження.

Досягнення максимального ступеня задоволення потреб населення в суспільних благах обґрунтовує більшу економічну ефективність децентралізованого їхнього виробництва порівняно з централізованим. Це стає можливим при наданні суспільних благ з малою площею (ареалом) доступності. Обов'язковою вимогою економічної ефективності є досягнення відповідності між ареалом доступності суспільного блага для споживачів та обсягами переданих повноважень щодо здійснення видатків й мобілізації необхідних фінансових ресурсів для їхнього фінансування на відповідний рівень влади. Через існування декількох рівнів влади в державному устрої економічна ефективність вимагає передачу повноважень з виробництва суспільного блага на найнижчий, з можливих, рівень влади.

Передача повноважень з надання певного суспільного блага передбачає передачу видаткових повноважень, які повинні бути повними та винятковими. Відповідальність за надання суспільних

благ не повинна розділятися між двома або більшою кількістю рівнів влади. Інакше, і це неодноразово практично доведено, виникають конфліктні ситуації між рівнями влади, випадки ухилення від відповідальності тощо.

Також, під час розгляду справ про передачу завдань, повноважень з вищого рівня влади на нижчий повинні бути враховані цілі та мотивація діяльності органів місцевого та регіонального самоврядування. Цілі діяльності останніх повинні співпадати з загальнодержавними цілями, а мотивація їхньої діяльності має сприяти виробці стратегії власної діяльності, що не перешкоджає загальнодержавній.

Вищезазначене справедливе для формування власних видаткових повноважень органів місцевого та регіонального самоврядування, тобто під час фінансової деволуції.

У випадку делегування завдань та видаткових повноважень органам місцевого та регіонального самоврядування (під час фінансової деконцентрації) збільшення частки задоволення потреб населення не відбувається, тобто економічна ефективність надання цих благ однакова для двох різних суб'єктів влади: державної виконавчої влади на місцях та органів місцевого і регіонального самоврядування.

Виробництво суспільних благ здійснюється бюджетними установами, комунальними підприємствами та організаціями, рідше – підприємствами, установами та організаціями державного і приватного секторів економіки за рахунок бюджетних коштів (через розміщення замовлення). Виробники суспільних благ розміщені по територіях по-різному. Вони можуть бути сконцентровані в одному, в декількох та в кожному пункті. Це залежить від певного виду суспільного блага. Отже, можна розрізнити суспільні блага за рівнем територіального розміщення їхнього виробника або за ареалом доступності для споживачів:

- 1) абсолютно деконцентровані - рівномірно розміщені по територіальних одиницях одного рівня. Ці суспільні блага мають першочергове значення для населення країни та їхнє споживання здійснюється безпосередньо у виробника. Як приклад можна навести дошкільну та загальну освіту, медичне обслуговування, охорону правопорядку тощо;

- 2) відносно деконцентровані - вибірково розміщені по територіальних одиницях одного рівня. Щодо цих суспільних

благ немає життєво необхідної потреби розміщувати їх в усіх адміністративно-територіальних одиницях рівномірно чисельності населення. З метою економії на масштабах виробництва цих благ їх доцільніше концентрувати на окремих територіях біля основної чисельності споживачів, або рівномірно віддалено від споживачів у випадках приблизно однакової щільності населення. Споживачами цих благ є жителі мінімум двох адміністративно-територіальних одиниць. В якості приклада можна навести вищу освіту, спеціалізовані центри з лікування непоширених хвороб тощо;

3) концентровані - концентровані повністю (на одній території) або частково (на декількох територіях). В цьому випадку споживачам суспільних благ все одно де здійснюється їхнє виробництво, для їхнього споживання їм немає необхідності рухатися безпосередньо до виробника суспільного блага. Прикладом може слугувати забезпечення стабільності цін, вирівнювання доходів населення, стабілізація економічної кон'юнктури тощо.

Відповідно концентруються або деконцентруються витрати державних органів влади та органів територіального самоврядування.

«Ареал доступності суспільного блага не є величиною постійною. Він визначається, з однієї сторони, сьогоденними уявленнями споживачів благ, а з іншої сторони, технічними можливостями влади реалізувати на практиці преференції споживачів» [307, с. 72].

Населення будь-якої країни мешкає в територіальних одиницях різних за розміром і, відповідно (проте не лише внаслідок цього), з різним набором суспільних благ, що пропонуються.

Виробництво суспільних благ, викликає більше, ніж виробництво приватних благ, зовнішніх ефектів (як правило, мова йде про позитивні зовнішні екстерналії). Їхня наявність призводить до появи значних економічних проблем:

- кількісно виробництво суспільних благ не забезпечує потреб населення своєї території. Мешканці інших територіальних громад, які є споживачами цих суспільних благ, за них не сплачують та конкурують у споживанні з місцевими мешканцями;
- соціальна несправедливість. Незадоволення мешканців територіальної громади, на території якої

виробляються суспільні блага, вимушеною оплатою «дарових» благ для мешканців інших територіальних громад призводить до ухилення від оподаткування. Це зменшує економічну ефективність виробництва таких суспільних благ;

- зниження добробуту жителів територіальної громади, що виробляє суспільні блага зі значними зовнішніми ефектами. Значні зовнішні ефекти здатні перерозподіляти доходи населення однакових за рівнем територіальних одиниць, що небажане.

З метою усунення зовнішніх ефектів від надання суспільних благ їх виробництво має бути передане вищому рівню влади. Це крайній випадок централізації перерозподільчих процесів, який суттєво зменшує економічну ефективність їх виробництва.

Передачі повноважень з виробництва суспільних благ на вищий рівень влади мають бути розглянуті альтернативні варіанти усунення зовнішніх ефектів, що дозволять реалізувати принцип субсидіарності:

- 1) стягнення місцевих податків, зборів та платежів безпосередньо до бюджету або через комунальні та приватні підприємства, установи та організації. Недоліком є додаткове податкове навантаження (або необхідність сплати за послуги) на мешканців своєї територіальної громади, який можна, виходячи з існуючих фінансових важелів, частково усунути шляхом запровадження, наприклад, туристичного збору. Додаткові технічні нововведення в випадку незначних витрат на обмеження в споживанні жителів інших територіальних громад також спроможні усунути зазначений недолік. Сплата за суспільні блага дозволить виробляти його в необхідних для споживання обсягах та економічно ефективно. Повноваження органу місцевого або регіонального самоврядування з надання таких суспільних благ можуть бути лише власними;

- 2) об'єднання зусиль кількох територіальних громад, де виникають зовнішні ефекти, з метою спільного виробництва цих суспільних благ. Об'єднання зусиль може бути як добровільним, так і примусовим (законодавчо визначеним). Переважна частка суспільних благ, що виробляється із значними зовнішніми ефектами, є підставою для проведення адміністративно-територіальної реформи з укрупнення територіальних громад. Ці альтернативні варіанти дають можливість усунути всі проблеми, пов'язані із виникненням зовнішніх екстерналійв.

Повноваження органів місцевого або регіонального самоврядування з надання таких суспільних благ можуть бути як власними так і делегованими;

3) отримання цільових міжбюджетних трансфертів з бюджету вищого рівня. В цьому випадку виробництво суспільного блага здійснюється в обсягах і в такий спосіб, які визначають органи влади вищого рівня. Повноваження органу місцевого або регіонального самоврядування з надання цих суспільних благ можуть бути лише делегованими.

«Варіанти інтернаціоналізації зовнішніх ефектів вельми численні, в цілому вони представляють достатньо можливостей для скорочення небажаних наслідків, пов'язаних з просторовими зовнішніми ефектами, без серйозного втручання в компетенцію місцевого самоврядування. Однак дійсність, нажаль, показує, що, як правило, обирається варіант більшої централізації, чим це необхідно насправді» [307, с. 78-79].

Крім того, зовнішні екстерналиї попри негативні моменти, що розкриті вище, здатні позитивно впливати на економічний розвиток території-виробника суспільних благ. Так, якщо зовнішні ефекти призводять до збільшення споживання приватних благ жителями інших територіальних громад, або до міграції населення до території цієї адміністративно-територіальної одиниці, то вони сприяють зростанню виробництва на її території (рис. 3.1) [див.: 51, с. 41].

«Корисність суспільних благ на відміну від корисності приватних товарів має зовнішній, споживчий ефект і поширюється більше, ніж на одну людину» [258, с. 282]. Крім первинної (або конкретної) корисності, яку отримує безпосередній споживач суспільного блага, існує корисність вторинна (або абстрактна), яку отримують інші суб'єкти від споживання безпосередніх споживачів. Ареал первинної корисності суспільного блага співпадає просторово з площею (ареалом) доступності для споживачів. Ареал вторинної корисності значно більший і може досягати меж всієї країни, або навіть виходити за ці межі. Зовнішні ефекти виникають як внаслідок перевищення ареалу первинної корисності територіальної громади, де виробляється суспільне благо (розглянуто вище), так і внаслідок перевищення ареалу вторинної корисності цієї ж територіальної громади.

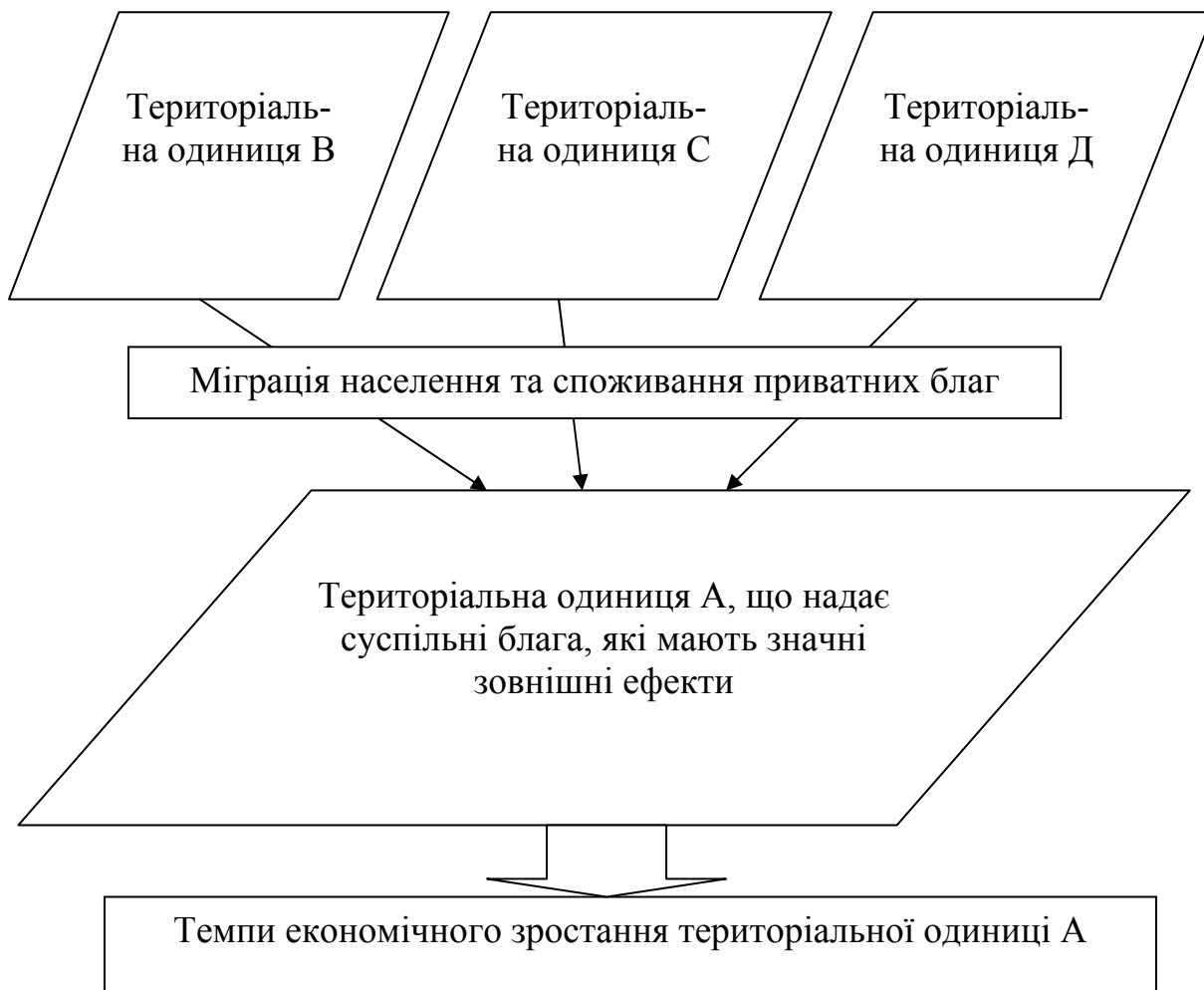


Рис. 3.1. Вплив зовнішніх ефектів від виробництва суспільних благ на темпи економічного зростання території-виробника

Через існування ареалу вторинної корисності певних суспільних благ, що сягає меж всієї країни, їхнє виробництво та надання має суттєвий вплив на загальний соціально-економічний розвиток. Це обумовлює загальнодержавне значення цих суспільних благ, які ми визначимо як централізовані. Решта суспільних благ є децентралізованими.

Централізовані блага гарантовані державою та єдині на всій території країни. Вони не диференціюються за потребами мешканців окремих територій. Їх можна визначити як загальнодержавні. За принципом економії бюджетних витрат ці блага повинні вироблятися відносно деконцентровано або концентровано. За принципом субсидіарності їхнє виробництво має бути наближене до безпосереднього споживача, тобто бажано надаватися абсолютно деконцентровано. Вибір пріоритетності між двома протилежними

принципами буде залежати від кількості споживачів – контингенту. Прикладом цих суспільних благ буде загальна середня освіта, вища освіта, охорона здоров'я, охорона правопорядку тощо. Ці блага можуть надаватися або державою, або їхнє надання може делегуватися місцевому або регіональному самоврядуванню. В другому випадку ці блага будуть делегованими, відповідно делегованими будуть повноваження та видатки.

Децентралізовані блага враховують інтереси певної територіальної одиниці, місцеві умови їхнього виробництва. Вони різні в різних адміністративно-територіальних одиницях. Вони можуть диференціюватися на місцевому рівні та на рівні регіонів. Відповідно ці блага будуть місцевими або регіональними. Прикладом можуть слугувати блага зі збільшення площ пляжів, додаткові блага з профілактики захворювань, що враховують особливості місцевого клімату та екології, позашкільні освіта тощо. Саме ця умова є необхідною, щоб назвати суспільні блага власними, повноваження з їхнього надання – власними, а видатки на їхнє виробництво – власними видатками. Проте, наявність лише цієї умови є недостатньою. Отже, з метою ефективного розмежування повноважень з надання суспільних благ необхідно враховувати наступні критерії: ареал первинної корисності (точніше кількість зовнішніх споживачів), ареал вторинної корисності (рівень значимості для країни та територій) та можливості економії на масштабах виробництва. На рисунку 3.2 наведені умовні приклади врахування одночасно всіх трьох критеріїв (ефективний розмір виробництва відповідає розміру пузирів). Чим ближчі пузири до лівого нижчого кута (мала кількість зовнішніх споживачів та незначний ареал вторинної корисності) та менші за розміром, тим більше підстав передати повноваження з надання цих суспільних благ на виконання органам місцевого самоврядування. В випадку їхнього наближення до правого верхнього кута та зростання за розміром – повноваження мають залишатися на центральному рівні влади. Якщо пузири наближені до лівого верхнього кута, то повноваження з надання певного суспільного блага доречно делегувати органам місцевого самоврядування. В інших випадках більш ефективним буде надання суспільного блага на районному, регіональному або навіть центральному рівнях.

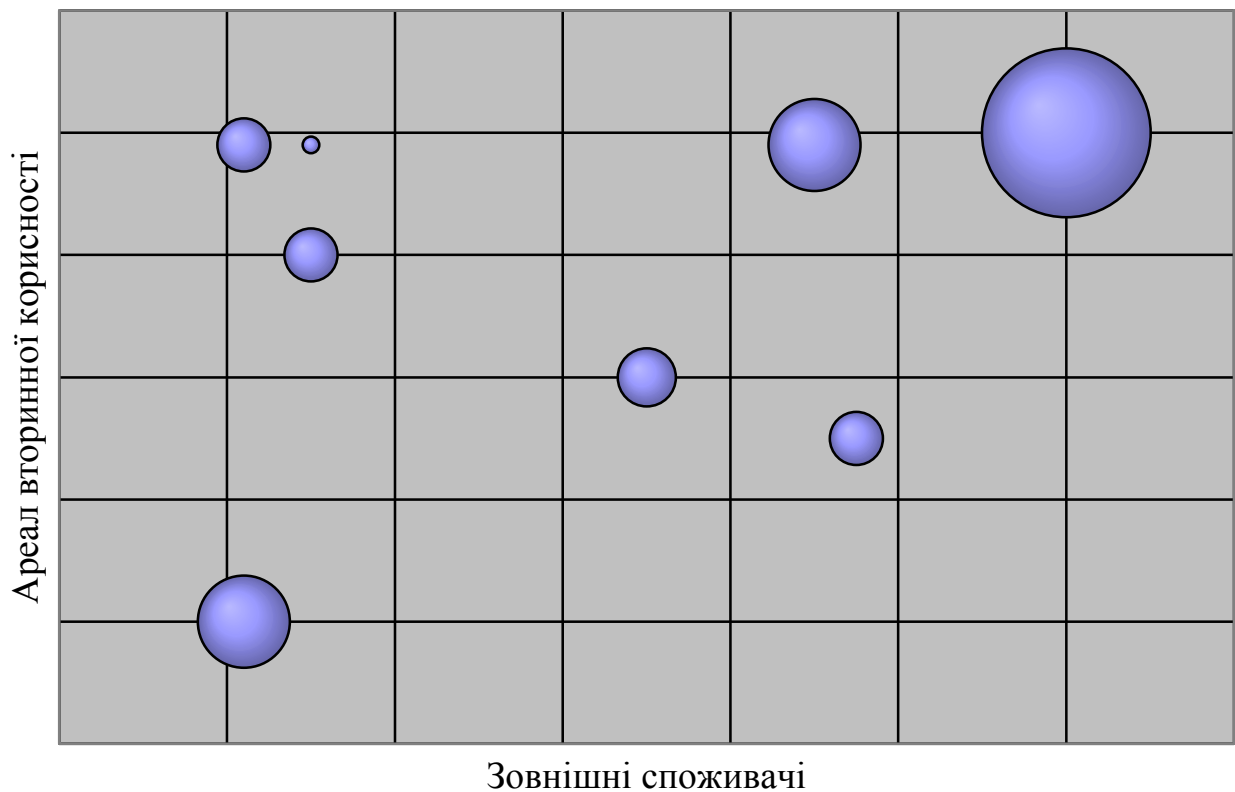


Рис. 3.2. Критерії розподілу суспільних благ між рівнями влади

«З економічної точки зору райони – це територіальні утворення, що надають суспільні блага, ареал доступності яких споживачам значно більший, ніж у окремого муніципалітету, але при цьому менший, ніж у регіону. Якщо кількість таких благ досить велика, то це є підставою для існування самостійного районного рівня влади, який також виконує ряд додаткових функцій по відношенню до завдань місцевого самоврядування» [307, с. 94].

За рівнем установчої компетенції суспільні блага поділяються на ті, що пропонуються (встановлюються) централізовано та ті, що пропонуються (встановлюються) децентралізовано.

Централізована пропозиція суспільних благ означає законодавчу компетенцію центральної влади країни, яка включає право приймати рішення щодо обсягів виробництва, загального розміру витрат, матеріальних та фінансових норм і нормативів витрат.

Децентралізована пропозиція суспільних благ, навпаки, передбачає права органів місцевого та регіонального самоврядування визначати обсяг фінансування виробництва суспільних благ самостійно та незалежно.

Децентралізована установча компетенція може здійснюватися з широким залученням населення, суспільних організацій мешканців, в тому числі органів самоорганізації населення. В цьому випадку її можна характеризувати як пряму демократичну децентралізовану компетенцію з виробництва суспільних благ. Вона можлива лише в випадку отримання органом місцевого або регіонального самоврядування, що фінансує надання суспільних благ, безпосередніх прав приймати рішення щодо цього.

В протилежних випадках децентралізована установча компетенція виробництва суспільних благ є бюрократичною.

Суспільні блага можна також розділити на групи залежно від виконавчої компетенції, тобто залежно від органів, що виконують бюджет та прийняті норми та нормативи. Так, перша група – це блага, процес виробництва яких (виконання бюджетних призначень) здійснюється централізовано: органами державної виконавчої влади, в тому числі на місцях на підставі вказівок центру.

До другої групи відносяться блага, процес виробництва (виконання бюджетних призначень) яких здійснюється децентралізовано, тобто власними виконавчими органами місцевого та регіонального самоврядування самостійно і незалежно від центрального уряду. В процесі виконання також можуть бути широко залучені мешканці територіальних одиниць або виконання може здійснюватися лише зусиллями виконавчої влади - бюрократично.

Друга група може бути розподілена на підгрупи залежно від децентралізованого або централізованого касового виконання бюджетних призначень, тобто касового виконання державними виконавчими органами або місцевими чи регіональними виконавчими органами, через банківську систему. Для першої підгрупи допустимим є лише централізоване касове виконання бюджету.

Цілком логічним буде припущення, що блага, виробництво яких пропонується (встановлюється) централізовано, будуть вироблені (виконані бюджетні призначення) також централізовано. Аналогічно по благах, виробництво яких пропонується (встановлюється) децентралізовано.

Блага, видаткові повноваження та видатки також можна поділити на ті, що виробляються (здійснюються) під державним наглядом та під фаховим контролем. Цей поділ благ (видатків, повноважень) можна пов'язати з їх класифікацією за врахуванням місцевих / регіональних потреб, а також, відповідно, за рівнями

установчої та виконавчої компетенції. Децентралізовані (місцеві/регіональні) видатки мають здійснюватися лише за правовим наглядом з боку держави. В цьому випадку державна влада не контролює доцільність та ефективність витрачання фінансових ресурсів. Обмеження лише правовим наглядом визначає децентралізовану установчу та виконавчу компетенції виробництва суспільних благ.

Централізовані або загальнодержавні блага (видатки, повноваження) виробляються (здійснюються) не тільки під правовим наглядом держави. Органи державної влади забезпечують постійний фаховий нагляд. В цьому випадку доцільними є централізовані установчі та виконавчі компетенції виробництва суспільних благ.

Досить часто зустрічається поділ видатків на обов'язкові та факультативні залежно від обов'язку органу місцевого чи регіонального самоврядування надавати певні суспільні блага. Він не повторює жодного попереднього класифікаційного критерію та може бути доданий до загальної класифікації.

Відповідно до класифікації суспільних благ, що розроблена автором та наведена (рис. 3.3), класифікуються видатки та видаткові повноваження [див.: 67, с. 59].

Як ми вже зазначали, власними благами, видатками, видатковими повноваженнями можуть бути лише децентралізовані або місцеві / регіональні суспільні блага, видатки, видаткові повноваження. Установчі та виконавчі компетенції з надання цих суспільних благ повинні бути тільки децентралізованими. За рівнем територіального розміщення виробника вони можуть бути як абсолютно, так і відносно деконцентровані. Надання цих благ має обмежуватися лише правовим наглядом з боку органів державної влади. За цих умов виконується принцип фінансової децентралізації щодо досягнення відповідності між ареалом доступності суспільного блага для споживачів та обсягами переданих повноважень щодо здійснення видатків й мобілізації необхідних фінансових ресурсів для їх фінансування на відповідний рівень влади. Також буде виконуватися й інший принцип фінансової децентралізації щодо повної та виняткової відповідальності органів місцевого / регіонального самоврядування за виконання власної компетенції з надання суспільного блага.

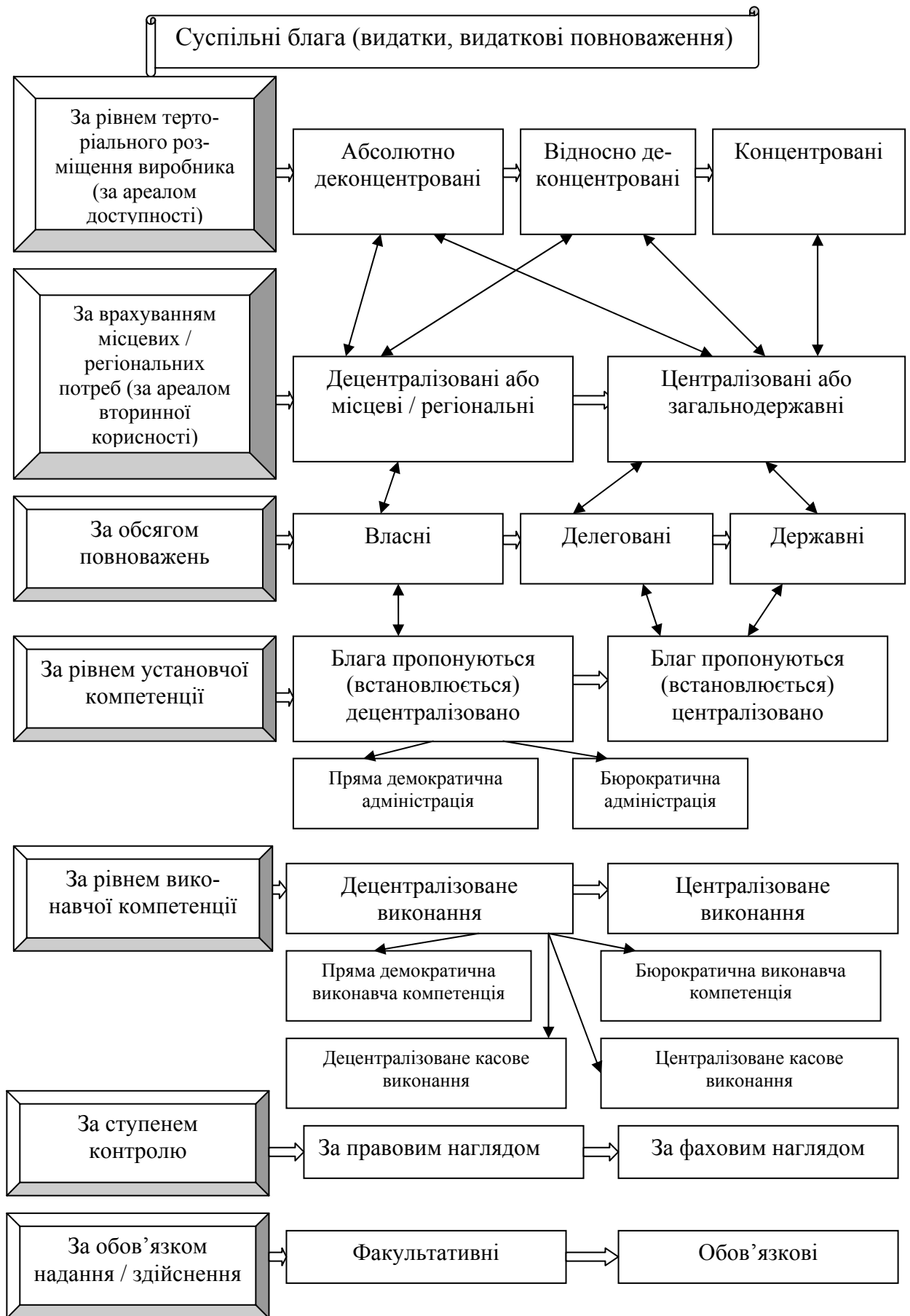


Рис. 3.3. Класифікація розподілу суспільних благ, видатків та видаткових повноважень між рівнями влади

В випадках, коли децентралізовані або місцеві / регіональні блага, видатки, видаткові повноваження встановлюються та/або виконуються централізовано, відповідно здійснюється постійний фаховий нагляд з боку держави, їх не можна назвати власними. Ми пропонуємо їх визначити як деконцентровані.

Делеговані блага, видатки та видаткові повноваження – це централізовані або загальнодержавні блага, видатки, видаткові повноваження, виробництво та надання, здійснення яких делегується органами державної влади органам місцевого або регіонального самоврядування. Як правило, їхні установчі та виконавчі компетенції централізовані, з боку органів державної влади здійснюється постійний фаховий нагляд.

В Німеччині, наприклад, право комун на самоврядування поширюється тільки на власні завдання. Якщо держава делегує комуні повноваження, вона здійснює фаховий нагляд. Поряд із контролем законності можливе втручання в прийняття управлінських рішень (перевірка доцільності); тому повноваження називаються також «повноваження, які виконуються за вказівкою» [349, с. 84, 94].

Сьогодні науковцями мало приділяється уваги дослідженню власних та делегованих повноважень і видатків на їхнє виконання. Не розглядаються категорії власні, делеговані, деконцентровані блага та повноваження. Зазвичай розглядаються видатки на виконання власних повноважень як видатки, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів [273, с. 239]. Відповідно на виконання делегованих повноважень – видатки, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів [276, с. 203-204].

Поділ завдань та, відповідно, видатків на власні та делеговані широко використовується науковцями та в законодавстві розвинутих країн. Та основним критерієм їх поділу є не участь у розподілі міжбюджетних трансфертів, хоча це є очевидним, а наявність повних та виняткових повноважень з надання певних суспільних благ, тобто – самоврядування.

Так, наприклад у Німеччині громадам відповідно до п.2 статті 28 Основного Закону гарантується право самоврядування, яке забезпечується правом вирішувати всі питання місцевої спільноти під свою відповідальність. На відміну від громад, де власні справи потребують лише підтвердження, у районів, а також у більш високих спілок громад право на здійснення таких питань спочатку повинне

бути обґрунтоване [349, с. 84]. Громади, райони, вищі спілки громад у сфері власної діяльності діють на власний розсуд. Органи державного нагляду можуть контролювати тільки відповідність їхніх дій закону. Правовий нагляд обмежується тим, що дані органи слідкують за виконанням завдань, установлених законами, в тому числі й добровільних [349, с. 92].

В Україні поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані передбачено Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування». При цьому Конституція країни залишає поза своєї уваги їхнє визначення та перелік.

Законом України «Про місцеве самоврядування» лише регламентується визначення делегованих повноважень як повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування законом, а також повноважень органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад (стаття 1) [234].

Глава 2 Закону України «Про місцеве самоврядування» (статті 27-40) визначає власні та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; в галузі бюджету, фінансів і цін; щодо управління комунальною власністю; в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; у галузі будівництва; у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; у сфері соціального захисту населення; в галузі зовнішньоекономічної діяльності; в галузі оборонної роботи; щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою; щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо [234]. Цим Законом не унормовано переліків суспільних благ, надання яких є власними та делегованими повноваженнями. Положення закону носять надто загальний характер, наголошують на гарантії прав місцевого самоврядування, одночасно посиляючись на межі законодавства. Так, відповідно до положень пункту 1 статті 16 Закону України «Про місцеве самоврядування» органи місцевого самоврядування наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють

самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону [234].

Тобто норми окремих статей закону дійсно виписані відповідно до європейських стандартів самоврядування (в тому числі статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [113]), проте одночасно нагадують на необхідність дотримання положень інших законів, які самостійність органів місцевого самоврядування зводять нанівець. Органам місцевого самоврядування дозволяють лише підписати бюджет територіальної громади, який складено при посередництві органів державної виконавчої влади на місцях або власними виконавчими органами, які мають подвійне підпорядкування: органу місцевого самоврядування та органу державної виконавчої влади, вищого за рівнем – під постійним фаховим наглядом та вказівками. Виконують місцевий бюджет ті ж самі суб'єкти, що брали участь в його складанні. Вони формують звіт про виконання бюджету та подають на його затвердження органу місцевого самоврядування.

Постійний фаховий нагляд при цьому не порушує положення статті 20 Закону України «Про місцеве самоврядування», якою зазначається, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Носій місцевого самоврядування – населення - взагалі залишається поза бюджетним процесом та процесом виробництва суспільних послуг. Жителі територіальних громад залишаються позбавленими прав голосу споживачами суспільних благ, надання яких монополізували органи державної влади.

Щодо власних та делегованих повноважень органів регіонального самоврядування, то вони законодавством України взагалі не передбачені.

Видатки бюджетів відповідно до положень Бюджетного кодексу України [31] поділяються на:

1) видатки на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші

видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню. Ці видатки здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України;

2) видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності. Такі видатки здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі трансфертів з Державного бюджету України;

3) видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України. Зазначені видатки також здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі трансфертів з Державного бюджету України

Держава може передати органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі фінансових ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України.

До видатків, що здійснюються з Державного бюджету України, належать видатки на [31]:

1) державне управління (законодавчу, виконавчу владу, Президента України),

2) судову владу,

3) міжнародну діяльність,

4) фундаментальні та прикладні дослідження державного значення,

5) національну оборону,

6) правоохоронну діяльність, забезпечення безпеки держави,

7) освіту (загальну середню спеціалізовану, професійно-технічну, вищу освіту, післядипломну, позашкільну, інші заклади та заходи в галузі освіти, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій),

8) охорону здоров'я (первинну, спеціалізовану, високоспеціалізовану медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу, санаторно-реабілітаційну допомогу, санітарно-епідеміологічний нагляд, інші програми в галузі охорони здоров'я, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій),

9) соціальний захист та соціальне забезпечення (виплату пенсій, державні програми соціальної допомоги, стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, державну підтримку громадських організацій інвалідів і ветеранів, молодіжних та дитячих громадських організацій, державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян тощо),

10) культуру і мистецтво (державні культурно-освітні, театральні-видовищні програми, державну підтримку громадських організацій культури і мистецтва, що мають статус національних, державні програми розвитку кінематографії, державну архівну справу),

11) державні програми підтримки телебачення, радіомовлення, преси, книговидання, інформаційних агентств,

12) фізичну культуру і спорт (державні програми),

13) державні програми підтримки регіонального розвитку та пріоритетних галузей економіки,

14) програми реставрації пам'яток архітектури, спорудження (створення) пам'ятників і монументів державного значення,

15) державні програми розвитку транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікацій та інформатики,

16) державні інвестиційні програми (проекти),

17) державні програми з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки, запобігання виникненню та ліквідації надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха,

18) створення та поповнення державних запасів і резервів,

19) обслуговування державного боргу,

20) проведення виборів у випадках, передбачених законом, та всеукраїнських референдумів,

21) інші програми, які мають виключно державне значення.

Розмежування видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача. Відповідно до цих критеріїв види видатків поділяються на такі групи [31]:

1) перша група - видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг і які розташовані найближче до споживачів. Такі видатки здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань,

селищ, міст. З них видатки на: органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення; освіти (дошкільну освіту, загальну середню освіту); сільські, селищні та міські палаци і будинки культури, клуби, центри дозвілля, інші клубні заклади та бібліотеки - враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

2) друга група - видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх громадян України. Ці видатки здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів. З них враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів наступні видатки:

- на державне управління (органи місцевого самоврядування міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення, районного значення);

- на освіту (дошкільну, загальну середню освіту, навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, інші державні освітні програми, вищу та позашкільну);

- на охорону здоров'я (первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу, програми медико-санітарної освіти);

- на соціальний захист та соціальне забезпечення (державні програми соціального забезпечення та соціального захисту, підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян, районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, у тому числі утримання та програми районних і міських центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді);

- на державні культурно-освітні та театральні-видовищні програми;

- на державні програми розвитку фізичної культури і спорту;

3) третя група - видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують гарантовані послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України. Видатки цієї групи здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів. З них враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів видатки на:

- державне управління (представницьку і виконавчу владу Автономної Республіки Крим, обласні ради);

- освіту (загальну середню освіту для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, професійно-технічну, вищу, післядипломну, позашкільну освіту, інші державні освітні програми);

- охорону здоров'я (консультативну і спеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу, санаторно-курортну допомогу, інші державні програми медичної та санітарної допомоги);

- соціальний захист та соціальне забезпечення (державні програми соціального захисту та соціального забезпечення, республіканські Автономної Республіки Крим та обласні програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, в тому числі утримання та програми республіканського Автономної Республіки Крим і обласних центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, інші державні соціальні програми);

- культуру і мистецтво (державні культурно-освітні, театральновидовищні, інші державні культурно-мистецькі);

- фізичну культуру і спорт (державні програми з розвитку фізичної культури і спорту, фізкультурно-спортивної реабілітації інвалідів).

Необхідно зазначити, що з бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп.

До видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на [31]:

1) місцеву пожежну охорону,

2) позашкільну освіту,

3) соціальний захист та соціальне забезпечення (програми місцевого значення, програми соціального захисту малозабезпеченої категорії учнів професійно-технічних навчальних закладів, центри обліку та заклади соціального захисту для бездомних осіб, центри соціальної адаптації осіб, звільнених з установ виконання покарань, компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян, компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги, надання ветеранським організаціям фінансової підтримки та кредитування),

4) відшкодування різниці між розміром ціни (тарифу) на житлово-комунальні послуги, що затверджувалися або погоджувалися рішенням місцевого органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування, та розміром економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання),

5) місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів,

6) культурно-мистецькі програми місцевого значення, в тому числі зоопарки загальнодержавного значення комунальної власності,

7) програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення,

8) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту,

9) типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення,

10) транспорт, дорожнє господарство (регулювання цін (тарифів) на громадський транспорт, експлуатацію дорожньої системи місцевого значення, будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення),

11) заходи з організації рятування на водах,

12) обслуговування місцевого боргу,

13) програми природоохоронних заходів місцевого значення,

14) управління комунальним майном,

15) регулювання земельних відносин,

16) заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру,

17) заходи та роботи з мобілізаційної підготовки місцевого значення,

18) проведення місцевих виборів та республіканських Автономної Республіки Крим і місцевих референдумів,

19) членські внески до асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань,

20) підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад,

21) інші програми, пов'язані з виконанням власних повноважень.

Динаміка структури видатків місцевих бюджетів України, яка показує зміну в структурі видаткових повноважень органів місцевого самоврядування, представлена в таблиці 3.1.

Звертає на особливу увагу суттєве зростання частки видатків на соціальне забезпечення, що характеризується незначною кількістю

зовнішніх споживачів, проте значним ареалом вторинної корисності, а також можливістю відчутної економії на масштабах виробництва цього суспільного блага.

Таблиця 3.1

Динаміка структури видатків
місцевих бюджетів України впродовж 1936 – 2012 років

(%)

	1936	1950	1965	1980	1985	2002	2011	2012
Всього видатків, в тому числі:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
На народне господарство (економіку та ЖКГ), з них:	17,4	14,7	25,6	29,2	33,5	10,7	11,4	14,7
- ЖКГ	9,2	7,9	18,6	21,0	20,6	4,9	4,6	8,8
- промисловість і будівництво	3,3	1,6	0,8	1,4	1,0	0,0	0,1	0,1
- сільське господарство	2,2	2,2	2,3	2,3	8,3	0,1	0,1	0,1
На соціально-культурні заходи, з них:	63,7	73,8	66,0	60,3	56,6	70,7	80,9	79,4
- освіта	42,7	46,0	38,1	32,6	31,1	26,3	32,6	32,0
- охорона здоров'я, фізична культура	19,4	26,4	26,0	25,8	23,7	22,4	22,3	22,0
- соціальне забезпечення	1,5	1,4	1,9	1,7	1,8	19,4	23,1	22,5
На управління	11,1	8,4	2,4	2,3	2,0	6,2	5,5	4,8
Інші видатки	7,8	0,7	0,7	3,3	3,4	1,8	0,7	0,5
Кошти, що передані до республіканського бюджету (міжбюджетні трансферти)	0,0	2,4	5,3	4,9	4,5	10,6	1,5	0,6

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477> та використовуючи джерело [314, с. 73, 97, 107].

Надання цього суспільного блага делеговано органам місцевого самоврядування. Напроти, питома вага видатків з надання місцевих та регіональних благ (на економіку та ЖКГ) відчутно знизилася. Отже, можна зробити висновок, що розподіл видаткових повноважень з надання суспільних благ за часів Радянської влади був більш вдалим, ніж сучасний. Він більше відповідав критеріям розподілу за ареалами первинної корисності (кількістю зовнішніх

споживачів), вторинної корисності (рівнями значимості для країни та територій) та можливості економії на масштабах виробництва.

Ми пропонуємо власну концепцію розподілу повноважень з надання суспільних благ, видатків та видаткових повноважень між державною владою та місцевим і регіональним самоврядуванням.

Розподіл видаткових повноважень з надання певних суспільних благ в Україні досі наукою не обґрунтовано та є одним з основних нерегульованих питань міжбюджетних відносин, від якого залежить розподіл доходних джерел між рівнями влади та міжбюджетних трансфертів із вибором їхніх видів.

Бюджетним кодексом України видатки розподілені між рівнями влади та на два кошики залежно від участі в бюджетному вирівнюванні [31]. Співвідношення власних та закріплених повноважень не зазнало змін. Нововведення, в вигляді формульного розрахунку міжбюджетних трансфертів, вимагало лише чіткості щодо переліків видатків за участю в бюджетному вирівнюванні, яке й було досягнуто.

Концепція розподілу повноважень з надання суспільних благ, видатків та видаткових повноважень між державною владою та місцевим і регіональним самоврядуванням має на меті розподіл повноважень з надання суспільних благ, видатків та видаткових повноважень між державною владою та місцевим і регіональним самоврядуванням в напрямку поширення ступеня деволюції та широкого залучення населення до процесу виробництва суспільних благ, формування та виконання місцевого і регіонального бюджету, а також ефективного витрачання місцевих та регіональних фінансових ресурсів. Відповідно до мети перерозподілу повноважень з надання суспільних благ, видатків та видаткових повноважень між державною владою та місцевим і регіональним самоврядуванням можна сформулювати основні напрями концепції розподілу: підвищення ефективності витрачання місцевих та регіональних фінансових ресурсів; поширення ступеня деволюції; максимально можливе залучення населення до вирішення місцевих і регіональних справ.

Концепція, що пропонується, має вирішити наступні проблеми, серед яких:

1) пріоритет централізованих (загальнодержавних) суспільних благ над децентралізованими (місцевими або регіональними), що передбачає споживання стандартних суспільних благ жителями всіх територіальних громад, позбавляє можливості задовольняти їхні індивідуальні потреби.

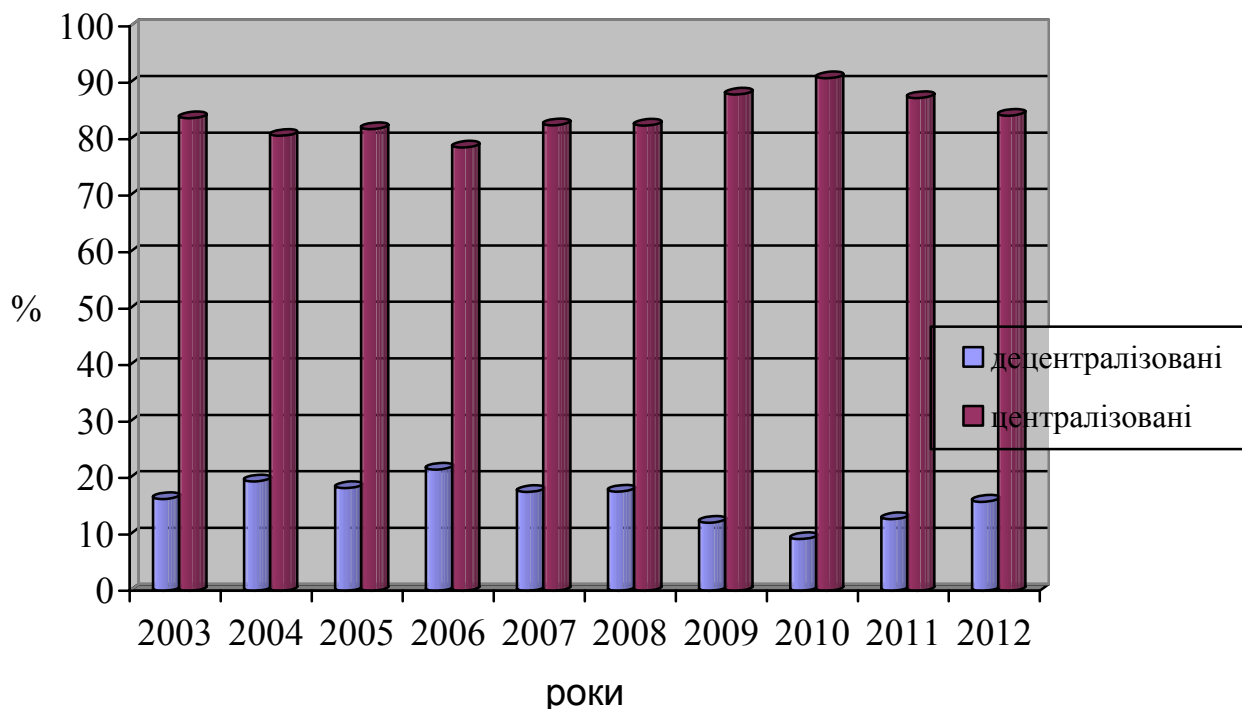


Рис. 3.4. Співвідношення централізованих (загальнодержавних) та децентралізованих (місцевих та регіональних) суспільних благ (видатків, видаткових повноважень), що надаються (здійснюються) за рахунок місцевих бюджетів* України

* без урахування міжбюджетних трансфертів.

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

На рисунку 3.4 наведено співвідношення обсягів централізованих (загальнодержавних) та децентралізованих (місцевих та регіональних) благ (видатків та видаткових повноважень), що надаються (здійснюються) за рахунок місцевих бюджетів України. Сучасні звітні дані про виконання місцевих бюджетів в розрізі кодів класифікації видатків не дають можливості точного підрахунку обсягів видатків на надання централізованих та децентралізованих суспільних благ.

Тому для нашого розрахунку використовувалися звітні дані про виконання місцевих бюджетів України за 2003 - 2012 роки за функціональною класифікацією видатків. В якості децентралізованих суспільних благ були відібрані: економічна діяльність, охорона навколишнього природного середовища, житлово-комунальне господарство, засоби масової інформації та обслуговування боргу. Саме видатки на ці напрямки максимально враховують місцеві інтереси та умови. Місцеві програми соціально-культурного спрямування не були враховані через значні труднощі з визначенням обсягів їхнього фінансування;

2) переважно централізована установча та виконавча компетенції з надання суспільних благ. Відповідно до поділу видатків на групи, залежно від їхньої участі в бюджетному вирівнюванні, не поділяється установча та виконавча компетенція на централізовану та децентралізовану. Місцеві виконавчі органи є органами місцевого самоврядування або органами державної влади. Проте, всі вони мають відомчу підпорядкованість органам центральної виконавчої влади і здійснюють постійний фаховий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування;

3) усунення споживачів суспільних благ від процесу їхнього виробництва та надання, позбавлення населення контрольних функцій;

4) відсутній моніторинг за ефективністю витрачання фінансових ресурсів територіальної громади та регіону як з боку органів місцевого самоврядування, державної виконавчої влади, так і з боку споживачів суспільних благ. Це призводить до упущення фактів неефективного витрачання фінансових ресурсів, їхньої повторюваності, упущення резервів покращення фінансового стану бюджетних установ та комунальних підприємств;

5) при розподілі повноважень з надання суспільних благ не враховуються критерії з наявності зовнішніх споживачів, з обсягів ареалу вторинної корисності та можливості економії на масштабах виробництва;

6) відсутність власних виконавчих органів регіонального самоврядування в умовах переважного надання за рахунок місцевих бюджетів відносно деконцентрованих благ. На рис. 3.5

досліджено співвідношення абсолютно деконцентрованих (надаються (здійснюються) за рахунок міських, селищних та сільських бюджетів) та відносно деконцентрованих (надаються (здійснюються) за рахунок бюджету Автономної республіки Крим, обласних, районних та міст Києва та Севастополя бюджетів) благ (видатків та видаткових повноважень);

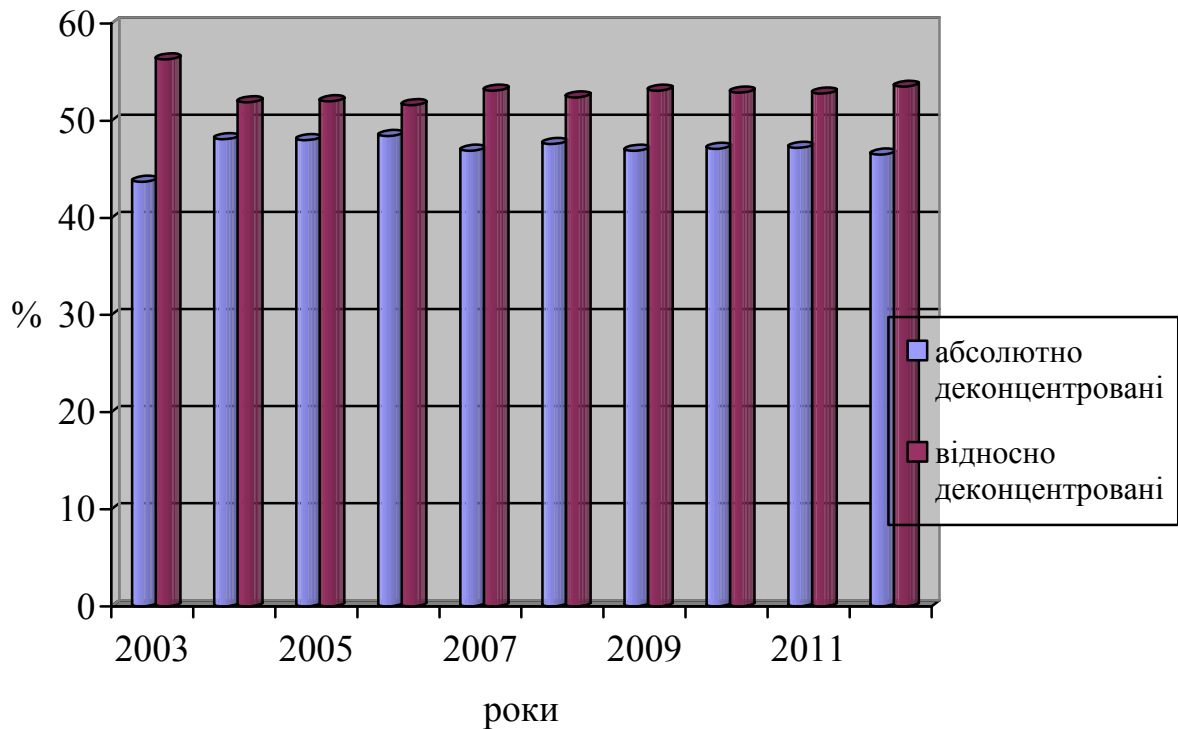


Рис. 3.5. Співвідношення абсолютно та відносно деконцентрованих суспільних благ (видатків, видаткових повноважень), що надаються (здійснюються) за рахунок місцевих бюджетів* України

* без урахування міжбюджетних трансфертів.

Джерело: складено автором, використовуючи дані Міністерства фінансів України про виконання місцевих бюджетів.

7) позбавлення власних видатків, власних видаткових повноважень та власних повноважень з надання суспільних благ органів регіонального самоврядування (сьогодні це органи місцевого самоврядування на рівні районів та областей);

8) при розподілі повноважень з надання суспільних благ не враховується принципи субсидіарності та надання повних та виняткових повноважень.

Розподіл повноважень з надання суспільних благ, видатків та видаткових повноважень між державною владою та місцевим і регіональним самоврядуванням має здійснюватися відповідно до наступних принципів [див.: 74, с. 101]:

- власними видатковими повноваженнями повинен бути наділений кожний орган місцевого та регіонального самоврядування відповідно до кількості зовнішніх споживачів, ареалу вторинної корисності та можливостей економії на масштабах виробництва;

- ареал вторинної корисності суспільного блага, ареал доступності та видаткові повноваження відповідного рівня влади повинні співпадати;

- деконцентрація владних повноважень з виробництва та надання суспільних благ максимально можливо має бути замінена деволюцією;

- розподілені завдання та видаткові повноваження, по-можливості, повинні бути повними та винятковими. Відповідальність за надання суспільних благ не повинна розподілятися між двома або більшою кількістю рівнів влади;

- цілі та мотиви діяльності щодо виробництва суспільних благ та відповідного здійснення владних видаткових повноважень мають співпадати з загальнодержавними цілями;

- перерозподіл централізованих та децентралізованих благ має бути в напрямку максимально можливого збільшення останніх. На відміну від принципу субсидіарності, який передбачає, що розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами повинен ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача [31], запропонований принцип додає ще необхідність враховувати преференції жителів кожної територіальної одиниці та враховувати місцеві умови;

- чим вищий рівень влади, тим вужча його компетенція взагалі та з надання кожного конкретного суспільного блага;
- розподіл видаткових повноважень має відбуватися таким чином, щоб забезпечити максимально можливу участь жителів територіальних громад і регіонів у виробництві, наданні та контролі за наданням суспільних благ;
- власні видатки повинні відповідати кошику видатків, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, делеговані видатки - кошику видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Під час розподілу повноважень з надання суспільних благ, видатків та видаткових повноважень між державною владою та місцевим і регіональним самоврядуванням мають бути дотримані наступні пріоритети:

- 1) європейські принципи місцевого та регіонального самоврядування, розподілу повноважень з надання суспільних благ, видатків та видаткових повноважень між державною владою та місцевим і регіональним самоврядуванням;
- 2) принципи та механізми прямої демократії;
- 3) приєднання до процесу регіоналізму в Європі;
- 4) політична, економічна та фінансова свобода представницької і виконавчої місцевої та регіональної влади від органів державної влади;
- 5) підвищення ефективності витрачання фінансових ресурсів територій.

Розподіл повноважень з надання суспільних благ, видатків та видаткових повноважень між державною владою та місцевим і регіональним самоврядуванням має реалізовуватися наступним чином.

По-перше, розробка законодавчої та нормативної бази (Закону України «Про місцеве та регіональне самоврядування», внесення змін до Конституції України, Бюджетного кодексу України та інших законодавчих та нормативних актів, що регулюють питання розподілу видаткових повноважень), в якій мають реалізуватися положення цієї концепції.

По-друге, підготовка кадрів з питань функціонування місцевих фінансів в умовах децентралізації та деволюції. Фінансисти мають бути обізнані щодо основних положень концепції розподілу повноважень з надання суспільних благ, видатків та видаткових повноважень між державною владою та місцевим і регіональним самоврядуванням, а також щодо шляхів залучення населення в процес вирішення місцевих та регіональних завдань.

Про-третє, інформаційне забезпечення реалізації концепції розподілу повноважень з надання суспільних благ, видатків та видаткових повноважень між державною владою та місцевим і регіональним самоврядуванням з метою широкого інформування населення щодо цілей та етапів реформування.

По-четверте, перегляд існуючих меж територій районів та областей та формування нових відповідно до Номенклатури територіальних союзів ЄС (N.U.T.S.) з власними представницькими та виконавчими органами, сформованими самостійно та діючими незалежно від органів державної влади. Деякі регіони за історичними, культурними, соціально-економічними та іншими особливостями можуть мати особливий статус, відмінний від інших за рівнем децентралізації (відповідно до прагнень населення). Регіональна влада повинна мати власні видаткові повноваження, відповідно – видатки та повноваження з надання суспільних благ.

По-п'яте, перегляд складу абсолютно та відносно деконцентрованих благ, видатків та видаткових повноважень з метою перетворення частини централізованих (загальнодержавних) благ, видатків та видаткових повноважень у децентралізовані (місцеві або регіональні відповідно). Так, децентралізованими мають стати суспільні блага, щодо яких існує незначна кількість зовнішніх споживачів та малий ареал вторинної корисності (незначні зовнішні ефекти), а також слабо відчутні можливості економії від масштабів виробництва. Відповідно децентралізовані видатки слід розширити за рахунок видатків на дошкільну та позашкільну освіту, інші заклади та заходи у сфері освіти (що відповідають заданим критеріям); на фізичну культуру та спорт, культуру та мистецтво; соціальний захист окремих категорій жителів територіальних громад (що відповідають заданим критеріям); на утримання органів місцевого та регіонального самоврядування. Досвід багатьох розвинутих країн свідчить, що й громадський порядок і протипожежний нагляд можуть успішно виконуватися місцевими органами влади. Абсолютно

деконцентровані блага, які мають значну кількість зовнішніх споживачів, великий ареал вторинної корисності та щодо яких є значні можливості економії на масштабах виробництва мають залишатися централізованими.

Доречним у цьому контексті є наведення теореми децентралізації В. Уотеса: «якщо в ізольованих територіальних утвореннях існує можливість для надання суспільного блага і його граничні витрати дорівнюють середнім витратам його виробництва в кожному з утворень незалежно від того, надається воно централізованим чи децентралізованим шляхом, то надання цього блага місцевими органами самоврядування в кількості, що відповідає реальному попиту, завжди буде більш ефективним, ніж його надання центральним урядом у фіксованому обсязі (на постійному рівні)» [16, с. 597].

Наприклад, за Баварською конституцією до власних завдань, крім багато іншого, відносять питання шкільної системи, забезпечення населення електроенергією та водою, проведення заходів з охорони здоров'я, протипожежну охорону тощо [349, с. 84].

На рис. 3.6 наведені очікувані результати співвідношення часток централізованих та децентралізованих суспільних благ (видатків та видаткових повноважень), що мали б надаватися (здійснюватися) за рахунок територіальних бюджетів впродовж 2003-2012 років внаслідок реалізації даної рекомендації.

Слід також зауважити, що збільшення частки децентралізованих суспільних благ (видатків та видаткових повноважень) за рахунок централізованих має відбуватися поступово.

По-шосте, забезпечення гарантій щодо децентралізованої установчої та виконавчої компетенції з надання (здійснення) децентралізованих благ (видатків та видаткових повноважень). Тільки за таких умов суспільні блага, видатки та видаткові повноваження можна вважати власними.

По-сьоме, проведення (відповідно до розподілу повноважень з надання суспільних благ, видатків та видаткових повноважень) розподілу майна та землі між державною та місцевим і регіональним самоврядуванням.

Незважаючи на те, що в Україні вже багато років ведуть роботи з розмежування земель (відповідно до положень Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» [243]), за даними Державного агентства земельних ресурсів України,

«на серпень 2011 року тільки 0,6% земель державної та комунальної власності розмежовані. Роботи з розмежування земель державної та комунальної власності повинні завершити до 1 січня 2015 року. В іншому випадку в межах населених пунктів вже буде земля державної власності, керуватимуть районні або обласні державний адміністрації» [184].

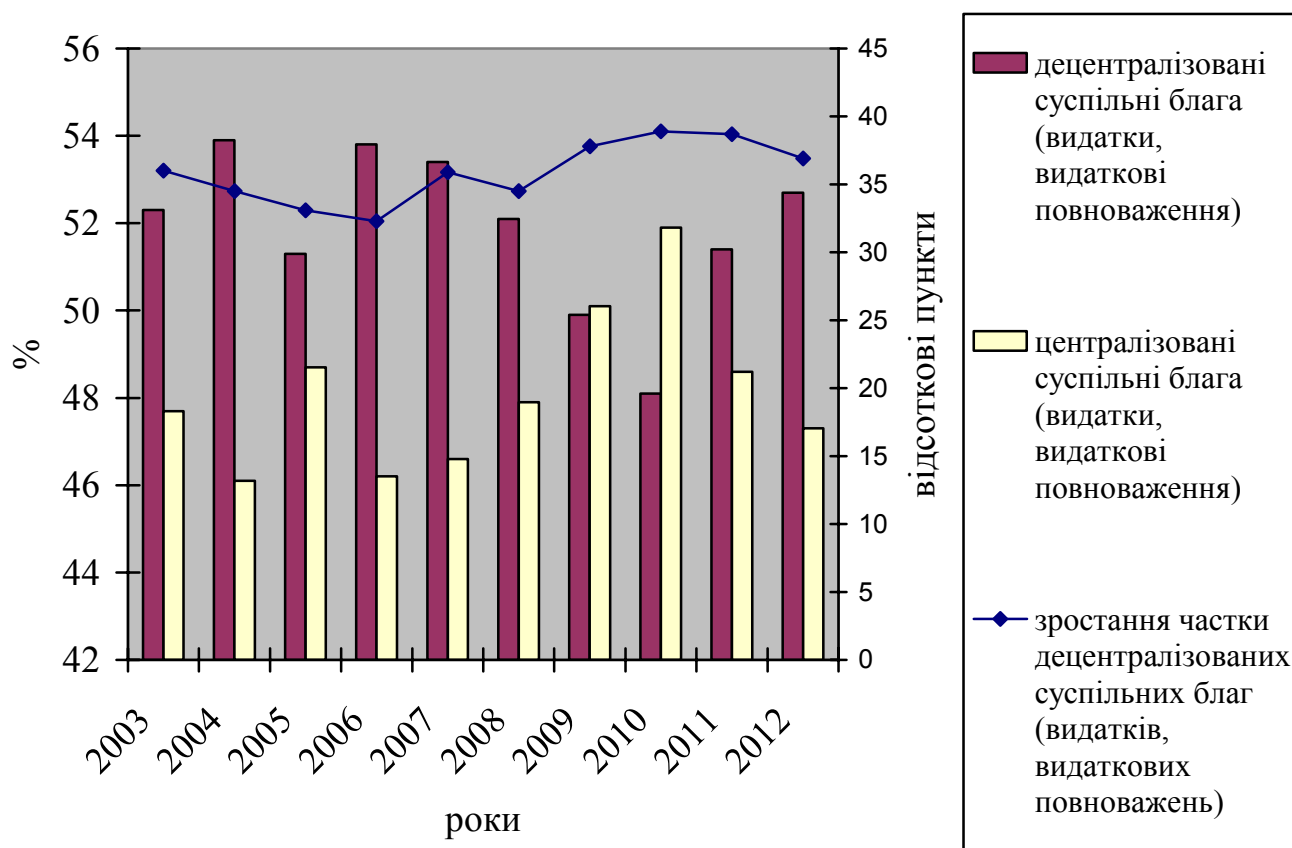


Рис. 3.6. Очікуване співвідношення часток централізованих та децентралізованих суспільних благ (видатків, видаткових повноважень), що надаються (здійснюються) за рахунок територіальних бюджетів* внаслідок реалізації пропозицій

* без урахування міжбюджетних трансфертів.

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

По-восьме, суспільні блага місцевого значення щодо яких існують зовнішні ефекти (ареал доступності виходить за межі села, селища, міста, але не виходить за межі району) або надання яких

неможливе внаслідок нестачі фінансових ресурсів доречно передати на районний рівень влади. Якщо ареал первинної та / або вторинної корисності суспільного блага сягає регіонального рівня (рівня області), то повноваження з його надання мають бути передані на цей рівень влади.

По-дев'яте, поступове залучення жителів територіальних громад до вирішення місцевих та регіональних справ безпосередньо або через органи самоорганізації населення, батьківські комітети, громадські організації тощо.

Джерелами фінансування виробництва суспільних благ є бюджетні ресурси, а також кошти юридичних та фізичних осіб. Попри гарантування Конституцією України прав на безоплатну освіту, охорону здоров'я, здобуття інших соціальних благ, стало нормою життя неофіційне фінансування відповідних бюджетних установ.

Споживачі послуг дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів зазвичай неофіційно за свій рахунок здійснюють поточний та капітальний ремонт будівель та споруд, утримують додатковий штат працівників (наприклад, охоронців), фінансують господарські потреби, придбання інвентарю тощо.

Інші комунальні бюджетні установи, що не надають суспільних благ постійним споживачам, за умов майже повної відсутності фінансування по відповідних напрямках вимушені збирати грошові кошти зі споживачів у вигляді благодійних внесків. Останні не в усіх випадках оформлюються документально (через відсутність власних казначейського або банківського рахунку, а також з метою уникнення зайвого контролю з боку органів державного казначейства, відомчого контролю та ускладнених процедур витрачання отриманих коштів).

Підсумовуючи, ми можемо констатувати існування досить тривалого досвіду неофіційного залучення населення територіальних громад до вирішення місцевих справ. Позитивним в цьому досвіді є активна участь громадян у фінансуванні виробництва суспільних благ. Негативним – приховування цієї участі від широкої громадськості, органів влади, офіційної статистики.

Через приховування участі жителів територіальних громад у виробництві суспільних благ для нас є неможливим підрахувати її частку.

Офіційна частина участі жителів також не конкретизується фінансовими органами та не є об'єктом статистичних спостережень.

В доходах бюджетів закладається однією сумою за статтею власні доходи бюджетних установ.

3.2. Ключові проблеми діючого механізму фінансування суспільних благ з місцевих бюджетів України

В Україні проблеми фінансової діяльності органів місцевого самоврядування залишаються гострими попри прийняті поправки до бюджетного законодавства. Посилення ступеня фінансової децентралізації в державі так і не відбулося. Діяльність органів місцевого самоврядування направлена на виконання делегованих повноважень. Чинним є застарілий механізм кошторисного фінансування бюджетних установ. Обсяги ж фінансування заходів не корелюються із результативністю їхнього проведення.

Не зважаючи на повноваження затвердження місцевих бюджетів, органи місцевого самоврядування пропонують незначний обсяг власних суспільних благ та мають обмежені виконавчі децентралізовані компетенції. В Україні досі діє централізоване управління місцевими фінансами. Місцеве самоврядування являє собою здебільше бюрократичну владу. Не усунуті умови обмеженості і навіть відсутності місцевого самоврядування при наявності місцевих фінансів.

Про ступінь самостійності місцевих органів влади при виконанні доручених завдань, наприклад, у Німеччині судять, виходячи з співвідношення добровільних завдань у рамках місцевого самоврядування, обов'язкових завдань у рамках самоврядування та обов'язкових завдань директивного характеру, а також з частки нетто - видатків (видатків, що фінансуються з власних джерел доходів без урахування трансфертів) [307, с. 110-113]. Ця класифікація видатків не враховує ступінь втручання органів влади вищих рівнів у процес виробництва та надання суспільних благ. Не дає уявлення про самостійність органів місцевого самоврядування й класифікація суспільних благ (видатків та видаткових повноважень) за рівнями установчої та виконавчої компетенції. Звуження цих повноважень відбувається шляхом прийняття законодавчих та нормативних актів органами влади, вищими за рівнем. Тому визначити ступінь самостійності органів місцевого (так само регіонального)

самоврядування можна шляхом аналізу законодавчих та нормативних актів по кожній галузі.

Розглянемо вплив органів державної влади в процес надання суспільних благ на прикладі фінансування з місцевих бюджетів України галузі освіти.

Згідно із законодавством Міністерство освіти і науки України визначає мінімальні нормативи матеріально-технічного, фінансового забезпечення навчальних закладів (стаття 12 Закону України «Про освіту») [240], зокрема нормативи матеріально-технічного та фінансового забезпечення загальноосвітніх навчальних закладів згідно з Державним стандартом загальної середньої освіти (стаття 37 Закону України «Про загальну середню освіту») [218] та розробляє та затверджує державні нормативи фінансового, матеріального забезпечення дітей та матеріально-технічного оснащення дошкільних навчальних закладів (стаття 19 Закону України «Про дошкільну освіту») [216]. Тут слід звернути увагу на те, що в Законі України «Про освіту» Міністерство освіти України визначає мінімальні нормативи, а відповідно до норм законів України «Про загальну середню освіту» та «Про дошкільну освіту» - державні нормативи матеріального та фінансового забезпечення.

Міністерство освіти і науки України відповідно до покладених на нього завдань здійснює в межах повноважень координацію діяльності органів виконавчої влади, у тому числі органів управління освітою місцевих державних адміністрацій, та органів місцевого самоврядування у сферах, віднесених до компетенції Міністерства освіти і науки України; координує діяльність місцевих органів управління освітою в частині формування оптимальної мережі дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних навчальних закладів та забезпечує формування оптимальної мережі професійно-технічних навчальних закладів, експериментальних навчальних закладів для задоволення освітніх потреб населення з урахуванням потреб особистості і регіональної специфіки; здійснює нормативно-правове та навчально-методичне забезпечення функціонування навчальних закладів; затверджує порядок забезпечення учнів загальноосвітніх і професійно-технічних навчальних закладів підручниками і навчальними посібниками; призначає в установленому порядку на посади директорів, заступників директорів державних загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів; затверджує статuti підпорядкованих йому вищих, професійно-технічних,

загальноосвітніх і позашкільних навчальних закладів; здійснює заходи щодо матеріального та морального стимулювання працівників освіти і науки, інших учасників навчально-виховного процесу та вживає заходів щодо поліпшення матеріальних і житлових умов студентів, учнів, слухачів, вихованців, працівників освіти і науки, організації їх медичного та побутового обслуговування; розробляє пропозиції щодо обсягів матеріально-технічного і фінансового забезпечення навчальних закладів; виконує в межах повноважень інші функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління (пункт 4 Положення про Міністерство освіти і науки України) [206]. Також Міністерство освіти і науки України з метою організації своєї діяльності: організовує планово-фінансову роботу в своєму апараті, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління, здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку; забезпечує ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів (пункт 5 Положення про Міністерство освіти і науки України) [206].

Відповідно до вимог статті 14 Закону України «Про освіту» місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування встановлюють, не нижче визначених Міністерством освіти України мінімальних нормативів, обсяги бюджетного фінансування навчальних закладів, установ, організацій системи освіти, що є комунальною власністю, та забезпечують фінансування витрат на їх утримання [240].

Надання освітніх послуг є однією з основних для органів територіального самоврядування. Про це свідчить абсолютно деконцентрована мережа дошкільних, позашкільних та загальноосвітніх навчальних закладів.

На фінансування зазначених закладів з місцевих бюджетів України витрачено впродовж 2003 – 2012 років з 28,7% до 33,7% бюджетних ресурсів без урахування міжбюджетних трансфертів (рис. 3.7).

Планові та фактичні показники обсягів видатків на освітню галузь безпосередньо залежать від контингенту – кількості дітей та учнів.

Контингент дітей, що поступають до навчальних закладів, розподіляється по групах і класах.

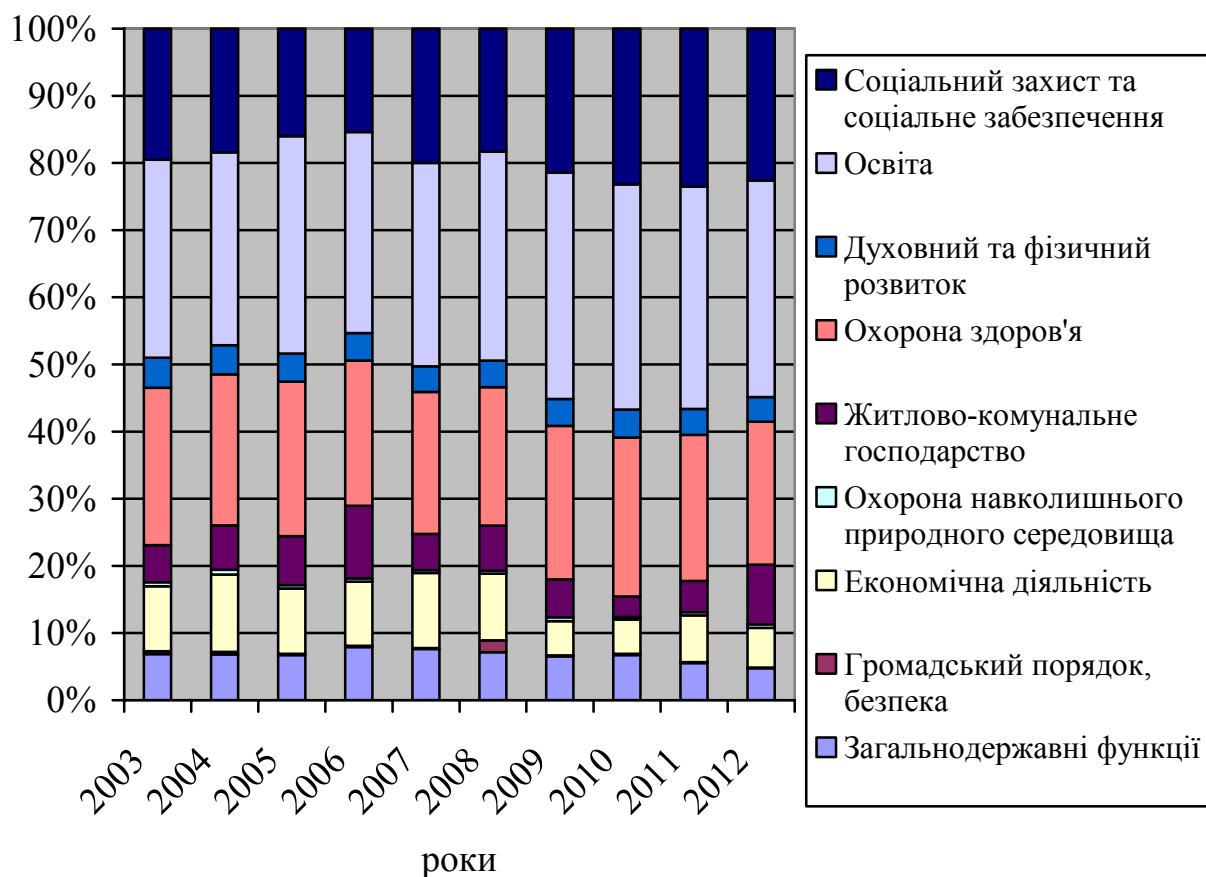


Рис. 3.7. Структура видатків* місцевих бюджетів України в 2003 - 2012 роках

* Без урахування міжбюджетних трансфертів.

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Гранична наповнюваність класів загальноосвітніх навчальних закладів не повинна перевищувати 30 учнів. У загальноосвітніх навчальних закладах, розташованих у селах, селищах, кількість учнів у класах визначається демографічною ситуацією, але повинна становити не менше п'яти осіб. Класи загальноосвітніх шкіл можуть поділятися на групи при вивченні окремих предметів, що регулюється Міністерством освіти України за погодженням з Міністерством фінансів України (стаття 14 Закону України «Про загальну середню освіту») [218].

Наповнюваність груп у дошкільних навчальних закладах становить:

- для дітей віком до одного року - до 10 осіб;

- для дітей віком від одного до трьох років - до 15 осіб;
- для дітей віком від трьох до шести (семи) років - до 20 осіб;
- різновікові - до 15 осіб;
- з короткотривалим і цілодобовим перебуванням дітей - до 10 осіб;
- в оздоровчий період - до 15 осіб (стаття 14 Закону України «Про дошкільну освіту») [216].

Фактично в дитячих садках групи переповнені через неможливість формувати груп більше, ніж дозволяє площа приміщень. Доплати працівникам дошкільних закладів через фактичне перевищення кількості дітей нормативу передбачені Інструкцією «Про порядок обчислення заробітної плати працівників освіти» [242].

Виходячи з кількості сформованих класів та груп в середніх загальноосвітніх закладах, а також навчальних планів підраховується педагогічне навантаження по класах, групах і в цілому по установі. Шляхом ділення загального педагогічного навантаження на нормативне, що затверджено Інструкцією «Про порядок обчислення заробітної плати працівників освіти» [242] (педагогічне навантаження викладачів - 3 години в день або 18 годин на тиждень) (педагогічне навантаження вихователів загальноосвітнього навчального закладу встановлено статтею 25 Закону України «Про загальну середню освіту» [218]), планується кількість педагогічних ставок. В дошкільних закладах педагогічне навантаження підраховується шляхом ділення загального педагогічного навантаження (залежить від режиму роботи закладу та сформованих груп) на нормативне навантаження, що затверджено Законом України «Про дошкільну освіту» (стаття 30) [216], а також Інструкцією «Про порядок обчислення заробітної плати працівників освіти» [242] (педагогічне навантаження вихователів - 5 години в день або 30 годин на тиждень). Крім педагогічних працівників планується також штат адміністративно-господарських працівників навчальних закладів.

Штатні розписи державних і комунальних середніх загальноосвітніх, дошкільних та інших навчальних закладів незалежно від підпорядкування і типу встановлюються відповідним органом управління освітою на основі Типових штатних нормативів навчальних закладів, затверджених спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі освіти і науки

(Міністерством освіти і науки) за погодженням з спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі фінансів [231, 232]. Зазначені норми регламентовані також Законами України «Про загальну середню освіту» (стаття 45) [218] та «Про дошкільну освіту» (стаття 39) [216].

Держава забезпечує (стаття 57 Закону України «Про освіту» [240]) встановлення посадових окладів (ставок заробітної плати) науково-педагогічним, педагогічним та іншим категоріям працівників навчальних закладів та установ освіти на основі Єдиної тарифної сітки [237]. На підставі зазначеної Єдиної тарифної сітки [237] та Інструкції «Про порядок обчислення заробітної плати працівників освіти» [242] визначаються оклади – основна заробітна плата працівників закладів освіти та доплати – додаткова заробітна плата.

Планування та витрачання бюджетних ресурсів на заробітну плату (КЕКВ 1110) в установах освіти мають свої особливості, проте головне, що об'єднує їх з бюджетними установами інших галузей, – це їхня жорстка регламентація державною владою через посередництво своїх представників на місцях.

Нарахування на заробітну плату єдиного соціального внеску уніфіковане по бюджетних установах всіх галузей за єдиною ставкою – 36,3% [233].

Якщо розглядати видатки місцевих бюджетів за економічною класифікацією (за КЕКВ), то можна зробити висновок, що видатки на заробітну плату та нарахування на неї (КЕКВ 1110, 1120) коливаються впродовж 2003 - 2012 років в межах 36,5% – 44,6% загального обсягу видатків місцевих бюджетів та в межах 63,6% - 71,7% поточних видатків місцевих бюджетів без урахування поточних трансфертів (рис. 3.8).

В Німеччині, наприклад, у сфері шкільної освіти існує наступний розподіл компетенції: призначення та оплата навчального персоналу є компетенцією відповідної федеральної землі, хоча це завдання можуть здійснювати міста та райони (у землі Північний Рейн-Вестфалія призначення та оплата викладачів залишалася в компетенції місцевих органів влади до 1958 року) [307, с. 103]

Планування та фактичне витрачання бюджетних ресурсів на комунальні послуги та енергоносії здійснюється аналогічно по бюджетних установах всіх галузей.

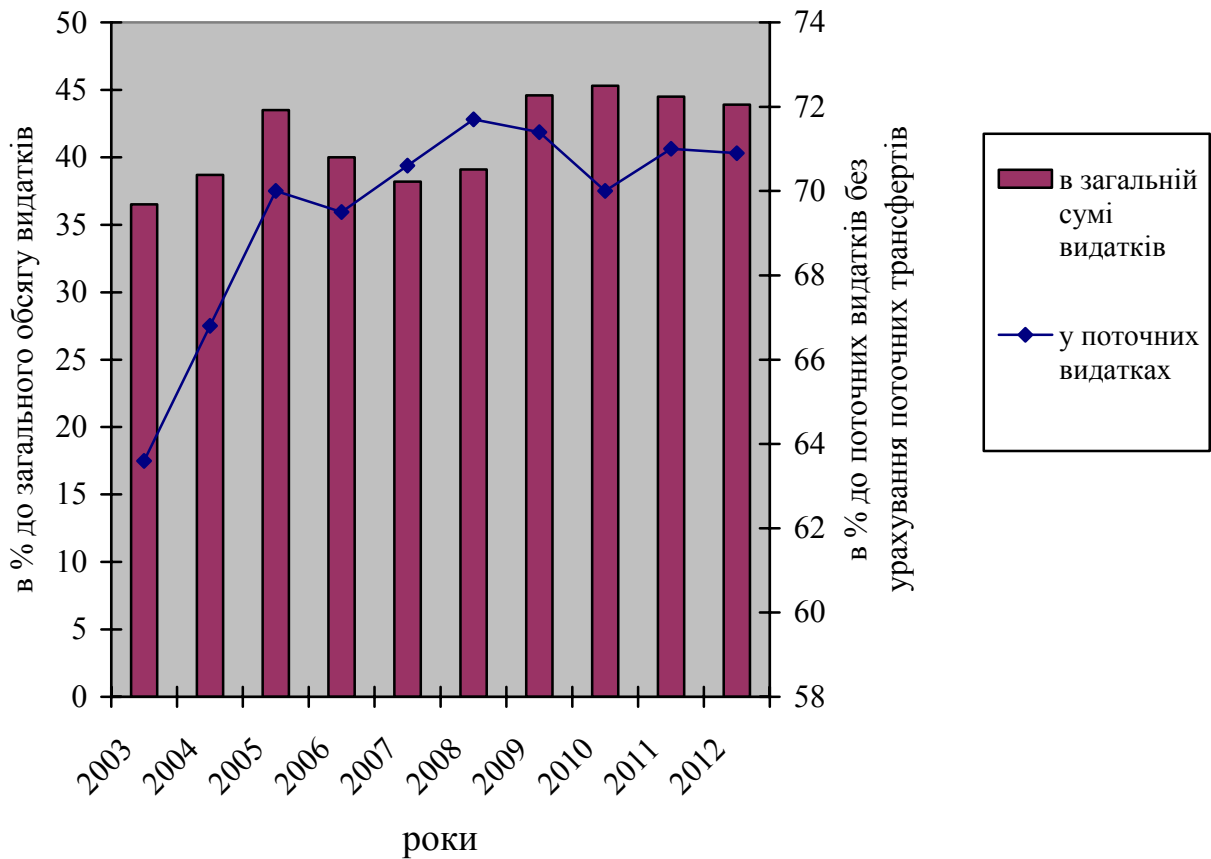


Рис. 3.8. Частка видатків на заробітну плату та нарахування на неї в загальній сумі видатків* та у поточних видатках місцевих бюджетів України

*З урахуванням міжбюджетних трансфертів.

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Видатки на комунальні послуги та енергоносії плануються залежно від:

- фактичного обсягу витрат (в натуральних та грошових вимірах) за попередні роки;
- потужності та годин роботи обладнання;
- умов укладених договорів на надання комунальних послуг та придбання енергоносіїв;
- площі та зовнішньої кубатури приміщень;
- способів опалення та видів палива;
- державних норм витрат палива, що затверджені наказом Державного комітету України з енергозбереження [223] тощо.

Значно меншу частку порівняно із заробітною платою та нарахуваннями на нею займають видатки на комунальні послуги та енергоносії (КЕКВ 1160) (рис. 3.9). В 2012 році зазначені видатки склали 6,3% загального обсягу видатків та 10,2% поточних видатків (без поточних трансфертів) місцевих бюджетів, що на 0,5 процентних пункти більше та 0,1 процентні пункти менше відповідних показників 2003 року.

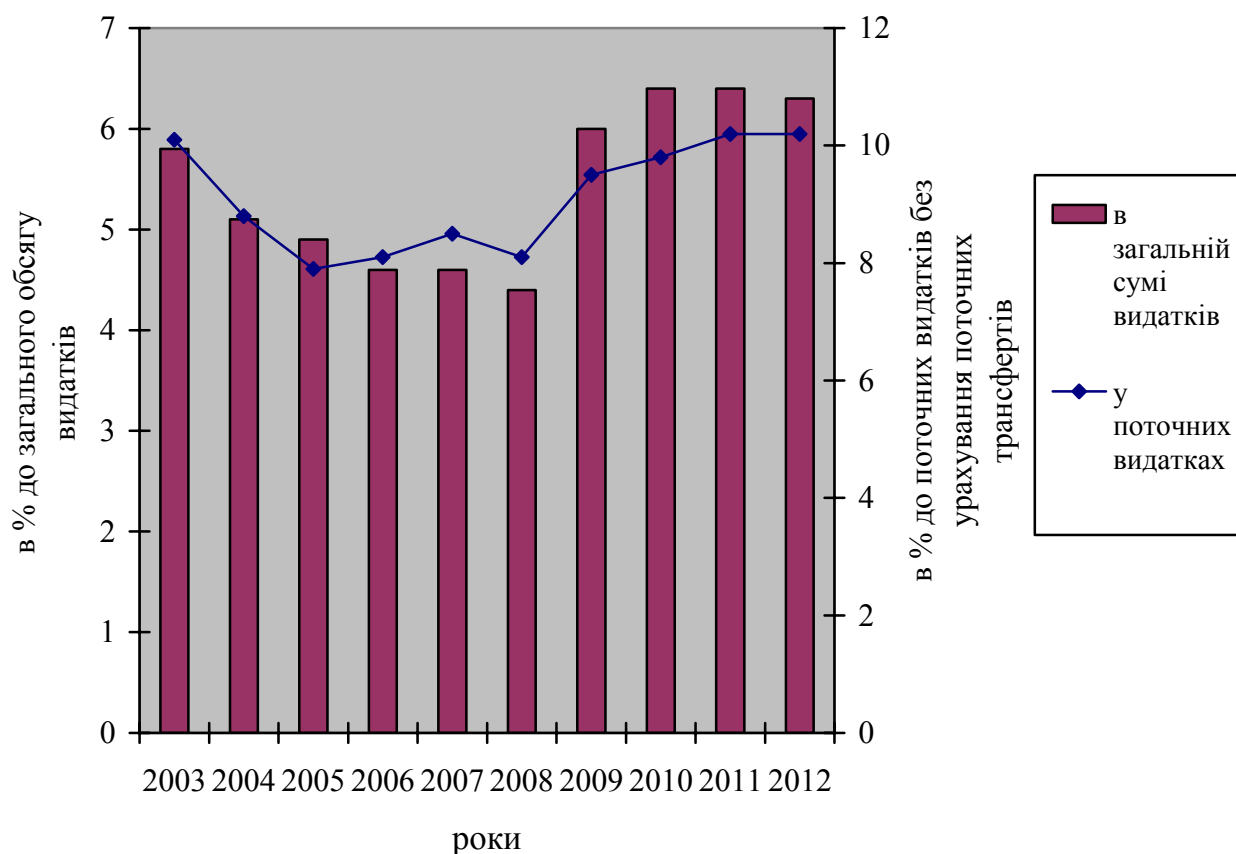


Рис. 3.9. Частка видатків на комунальні послуги та енергоносії в загальній сумі видатків* та у поточних видатках місцевих бюджетів України

*З урахуванням міжбюджетних трансфертів.

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Витрати на харчування дітей визначаються множенням кількості дитино-днів на норму витрат на харчування однієї дитини за віковими групами. Норми витрат на харчування єдині по Україні та встановлюються державною владою [225, 220, 228]. Норми витрат

встановлюються для здорових дітей та окремо для хворих за дієтичними столами (встановлюються за висновками лікарів). Проблемою є відсутність механізму зміни витрат або режиму харчування за бажанням батьків, неможливість коригування норм залежно від місцевих умов мешкання (екологічних, кліматичних), відсутність права батьків змінювати режим роботи закладу, що позначиться на обсягу витрат на харчування, відсутність права закладу освіти пропонувати покращені меню харчування дітей тощо.

Батьки або особи, які їх замінюють, вносять плату за харчування дітей у державному та комунальному дошкільному навчальному закладі у розмірі, що не перевищує 50 відсотків (у міській місцевості) та 30 відсотків (у сільській місцевості) від вартості харчування (стаття 35 Закону України «Про дошкільну освіту») [216]. Тобто решта 50 відсотків (у міській місцевості) та 70 відсотків (у сільській місцевості) сплачується за рахунок місцевого бюджету. Зазначена норма також обмежує можливості місцевого самоврядування та не враховує потреби дітей та батьків [див.: 61, с. 41].

Діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, та діти із сімей, які отримують допомогу відповідно до Закону України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям", забезпечуються безоплатними обідами у загальноосвітніх навчальних закладах у порядку, визначеному Міністерством освіти і науки (пункт 1 постанови Кабінету Міністрів України «Про організацію харчування окремих категорій учнів у загальноосвітніх навчальних закладах») [239].

В загальноосвітніх навчальних закладах діють також групи продовженого дня, що потребує додаткових бюджетних витрат. Зазначені витрати безпосередньо залежать від порядку організації їхньої роботи: навчання учнів, відпочинок та харчування. Визначення особливостей надання зазначеного суспільного блага також здійснюється державою [226] та не залежить від уподобань батьків, інтересів навчального закладу, діяльності органів місцевого самоврядування.

Виходячи з встановлених державних матеріальних норм та аналогічно установам освіти, здійснюється харчування і в установах охорони здоров'я.

Частка витрат на харчування також займає незначну питому вагу в видатках місцевих бюджетів (рис. 3.10). Її значення впродовж періоду, що досліджується, знаходилося в межах 2,7% - 3,3%

загального обсягу видатків та 4,9% - 5,6% поточних видатків (без урахування поточних трансфертів) місцевих бюджетів.

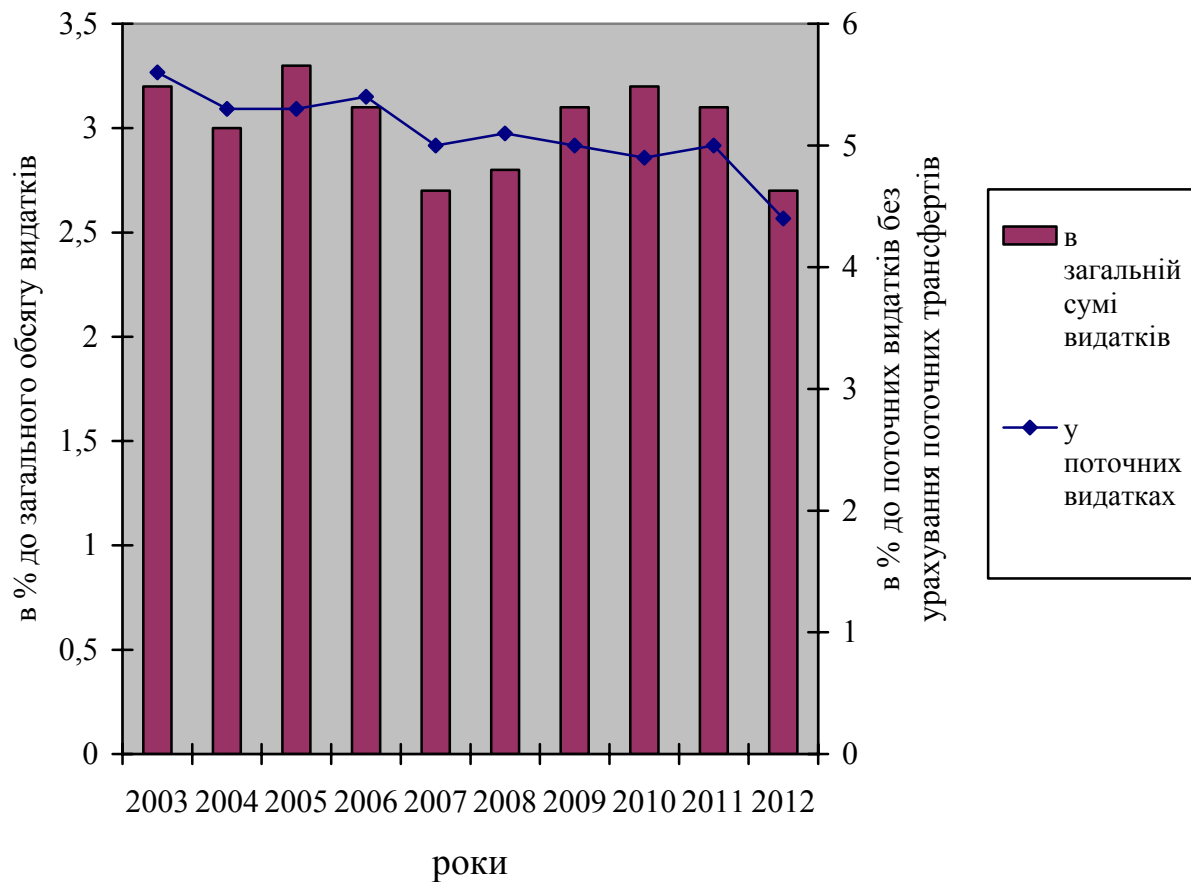


Рис. 3.10. Частка видатків на харчування в загальній сумі видатків* та у поточних видатках місцевих бюджетів України

*З урахуванням міжбюджетних трансфертів.

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Планування інших витрат установ освіти, питома вага яких є незначною в загальному обсязі витрат на їх утримання, здійснюється відповідно до:

- встановлених державних нормативів Міністерством освіти і науки України;
- фактичної наявності обладнання, інвентарю, підручників тощо;
- зносу обладнання, інвентарю, м'якого інвентарю тощо.

Наприклад, Міністерство освіти та науки України своїми наказами затверджує норми матеріально-технічного та навчально-методичного забезпечення навчальних кабінетів загальноосвітніх навчальних закладів [227]. Затверджує основний (базовий) переліку засобів навчання та обладнання навчального і загального призначення для навчальних кабінетів початкової освіти [219]. Затверджує норми матеріального забезпечення предметами гардероба та текстильної білизни дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що перебувають (навчаються) у навчальних закладах усіх типів і знаходяться на повному державному утриманні; вихованців дитячих будинків і шкіл-інтернатів, які потребують соціальної підтримки; предметами першої потреби вихованців дитячих будинків, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що перебувають (навчаються) у школах-інтернатах, нормативи фінансового забезпечення для первісного придбання предметів гардероба та текстильної білизни для вихованців, учнів, студентів; перелік предметів гардероба, текстильної білизни та товарів господарського призначення, що видаються вихованцям дитячих будинків, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, які навчалися у навчальних закладах всіх типів на повному державному утриманні при їх працевлаштуванні [224].

Забезпечення навчальних закладів навчально-наочними посібниками здійснюється централізовано через посередництво Міністерства освіти і науки України та його територіальних управлінь/відділів освіти [221].

Аналогічно установам освіти здійснюється планування та фактичне фінансування інших поточних видатків бюджетних установ (КЕКВ 1131, 1132, 1134, 1135, 1140) інших галузей, тобто відповідно до:

- встановлених державних матеріальних норм медикаментів та перев'язувальних засобів, матеріалів, обладнання, інвентарю, обмундирування, норм витрат на відрядження тощо;
- фактичної наявності та залишків медикаментів та перев'язувальних засобів, матеріалів, обладнання, інвентарю, обмундирування тощо;
- встановлених державною владою строків використання обладнання, інвентарю, обмундирування тощо.

Частка видатків з місцевих бюджетів на придбання основного капіталу, землі та нематеріальних активів залишається вкрай низькою (рис. 3.11). Більш того, в 2009 - 2012 роках спостерігається суттєве зменшення частки капітальних видатків (без урахування капітальних трансфертів) (КЕКВ 2100, 2300) у загальній сумі видатків: до 5,2%, 6,1%, 7,1% та 5,4% відповідно, що на 5,1; 4,2; 3,2 та 4,9 процентних пункти нижче рівня 2008 року, на 6,4; 5,6; 4,6 та 6,2 процентних пункти нижче рівня 2003 року. Отже, ми бачимо значне скорочення фінансових можливостей місцевого самоврядування на розвиток мережі бюджетних установ.

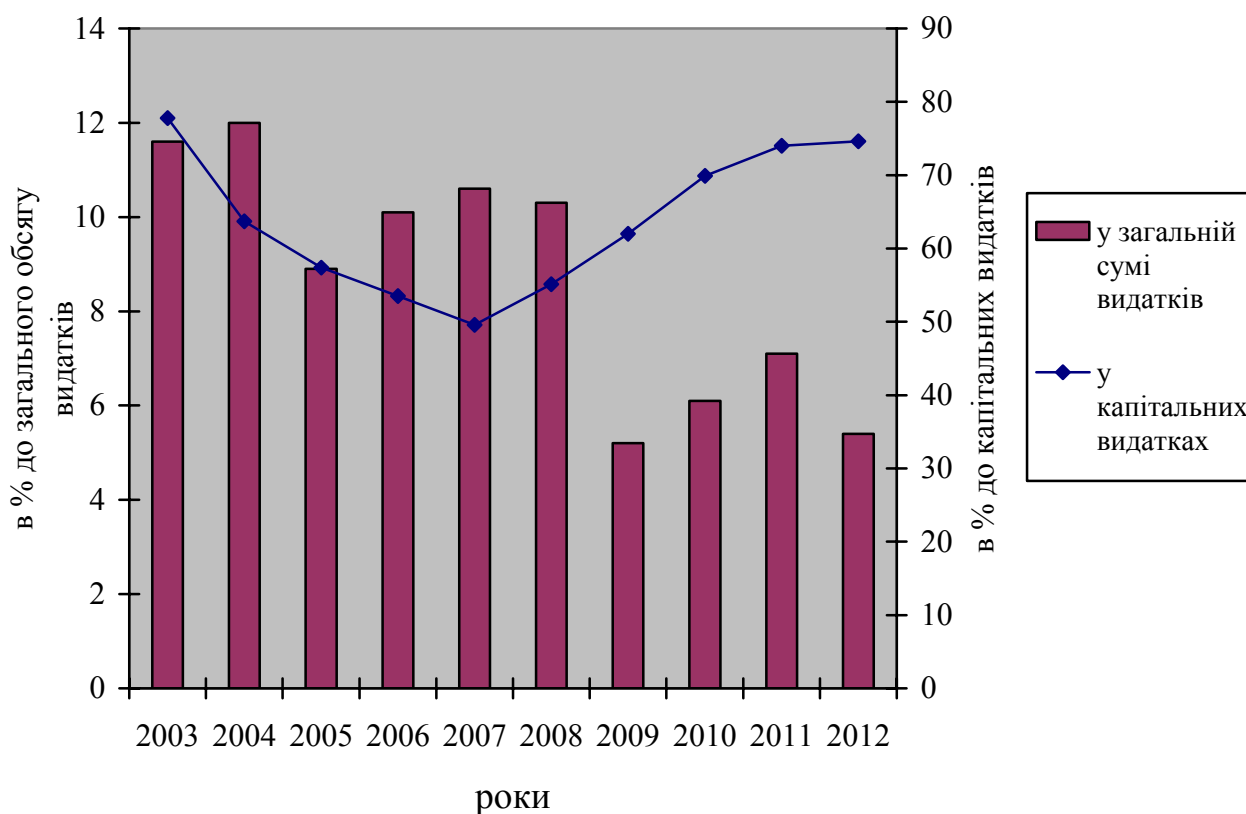


Рис. 3.11. Частка видатків на придбання основного капіталу, землі та нематеріальних активів у загальній сумі видатків* та у капітальних видатках місцевих бюджетів України

*З урахуванням міжбюджетних трансфертів.

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Розподіл витрат на капітальний ремонт та будівництво між бюджетними установами також здійснюється централізовано. По установах освіти - відділами/управліннями освіти – тобто, як правило, за вказівками органів державної влади на місцях.

Одна з особливостей капітальних видатків полягає в тому, що при нестачі бюджетних ресурсів їхній обсяг скорочується в першу чергу. Та не обов'язково зростання частки капітальних видатків свідчить про збільшення ефективності витрачання бюджетних ресурсів. Якщо задоволення потреб населення пов'язане із певним напрямком поточної діяльності, то і збільшення ефективності витрачання бюджетних ресурсів буде пов'язане саме із зростанням видатків на цей напрямок. Обсяг ефективних капітальних видатків можна визначити лише шляхом перекладання їх на споживачів. В іншому випадку обсяг та напрям капітальних видатків визначається суб'єктивно, отже, не завжди є доцільними.

Видатки на утримання закладів та заходів з позашкільної освіти не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів і неофіційно вважаються через цей критерій власними. За встановленням норм та нормативів, визначенням показників штату, проведенням власної політики щодо обсягу та якості суспільного блага з позашкільної освіти, встановленням стандартів якості послуги видатки з його надання також не можна вважати власними. Суспільне благо з позашкільної освіти, як і освіта загалом, надається без урахування інтересів населення. Держава в особі управлінь та відділів освіти пропонує позашкільну освіту тільки в тому вигляді, в якому її бачить бюрократичний апарат. Населенню залишається лише один вибір – споживати або ні запропоновані послуги.

Державна політика у сфері позашкільної освіти здійснюється на принципі фінансування державних та комунальних позашкільних навчальних закладів відповідно до їхньої структури (стаття 9 Закону України «Про позашкільну освіту») [241]. Тобто результати їхньої роботи не позначаються на обсязі їхнього фінансування, що не створює умов для ефективної роботи позашкільних закладів освіти.

Заклади позашкільної освіти також підпорядковані відділам освіти. Планування та фінансування витрат по цих закладах здійснюються аналогічно основним закладам освіти, тобто виходячи з чинних державних нормативів.

Питома вага видатків на установи позашкільної освіти з місцевих бюджетів протягом 2003 – 2012 років склала в середньому 5,94% загального обсягу витрат на освіту (рис. 3.12). В структурі видатків на позашкільну освіту видатки на заробітну плату та нарахування на неї (КЕКВ 1110, 1120) досягають обсягу 9/10.

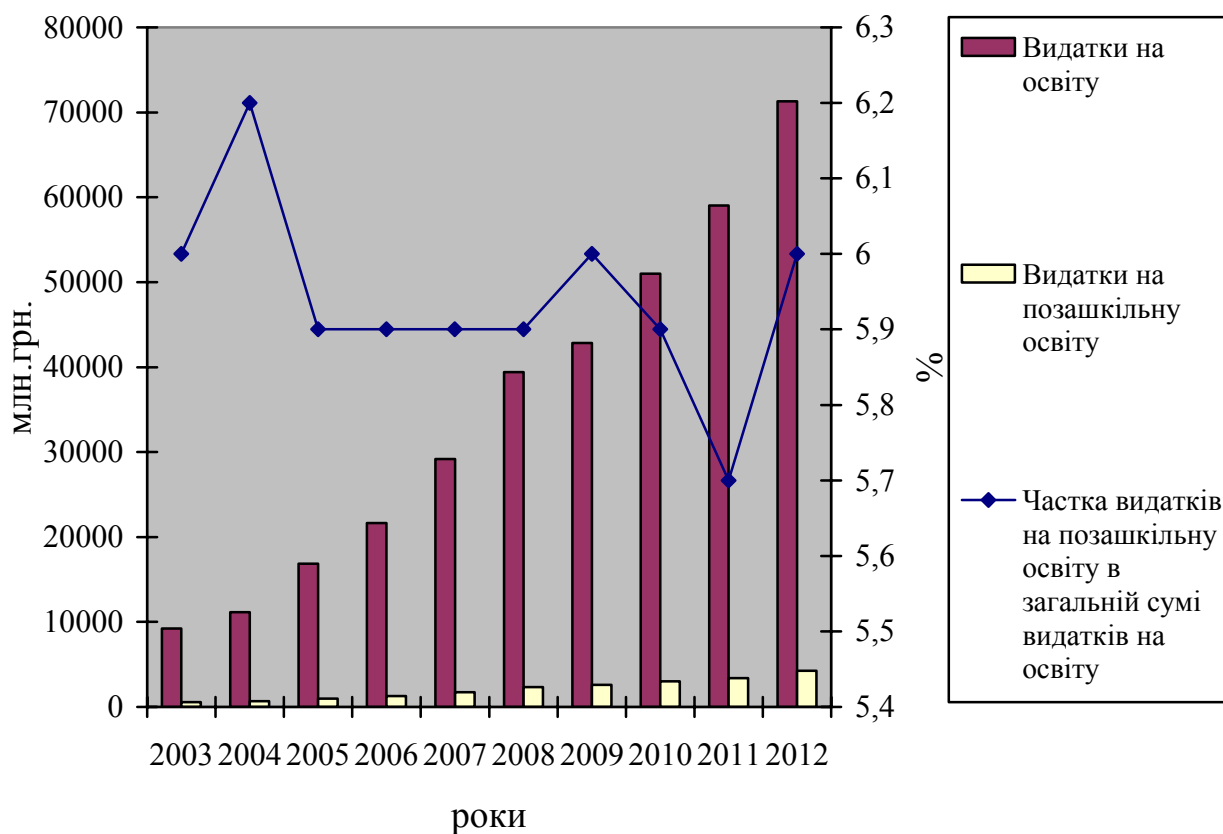


Рис. 3.12. Частка видатків на позашкільну освіту в загальній сумі видатків місцевих бюджетів України на освіту

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Проведений аналіз адміністрування видатків на позашкільну освіту дає підстави стверджувати, що критерій участі видатків у розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів не є критерієм віднесення видатків до власних. Характерна ознака власних видатків – це право місцевого та регіонального самоврядування та їхніх органів самостійно визначати напрями, обсяги, норми та нормативи, а також способи фінансування надання суспільних благ.

Місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування створюються відповідні органи управління освітою, діяльність яких спрямовується на управління навчальними закладами, що є комунальною власністю. Місцеві органи управління освітою у здійсненні своїх повноважень підпорядковані місцевим органам державної виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та відповідним державним органам управління освітою (стаття 14 Закону України «про освіту») [240]. Умовно відділи (управління, департаменти) освіти можна поділити на дві групи залежно від органу, що їх створював: або місцеві органи державної виконавчої влади, або органи місцевого самоврядування. Останнє залежить від рівнів адміністративно-територіальної одиниці (рис. 3.13) [див.: 55, с. 216].

Відділи (управління, департаменти) освіти, що створені при обласних, Київській та Севастопольській міських, районних, районів обласного підпорядкування та районів міст державних адміністраціях, є органами державної виконавчої влади. Вони забезпечують фінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів дитячих садків та дитячих будинків (дошкільних навчальних закладів), шкіл, інтернатів (заклади загальної середньої освіти), закладів позашкільної освіти тощо, які розташовані в селах, селищах, містах із районним поділом.

Відділи (управління, департаменти) освіти, не залежно від того, чи є вони органами державної виконавчої влади, чи органами місцевого самоврядування, є виконавцями нормативів Міністерства освіти і науки України та інших органів державної виконавчої влади. Вони здійснюють кошторисне планування доходів і витрат своїх навчальних закладів і подають зведені показники на затвердження відповідним місцевим радам.

Після затвердження місцевого бюджету, відділи (управління, департаменти) освіти здійснюють виконання кошторисів бюджетних установ по освітній галузі.

Отже, відділи (управління, департаменти) освіти опікуються господарською діяльністю своїх підлеглих закладів (рис. 3.14).

«Українська шкільна освіта залишається галуззю з постсоціалістичними, а не ринковими економічними відносинами. Школи фінансуються не відповідно до єдиних нормативів витрат на навчання одного учня, а за принципом «стільки-то коштів бюджет

району виділити, а решту директор школи повинен узяти де завгодно».

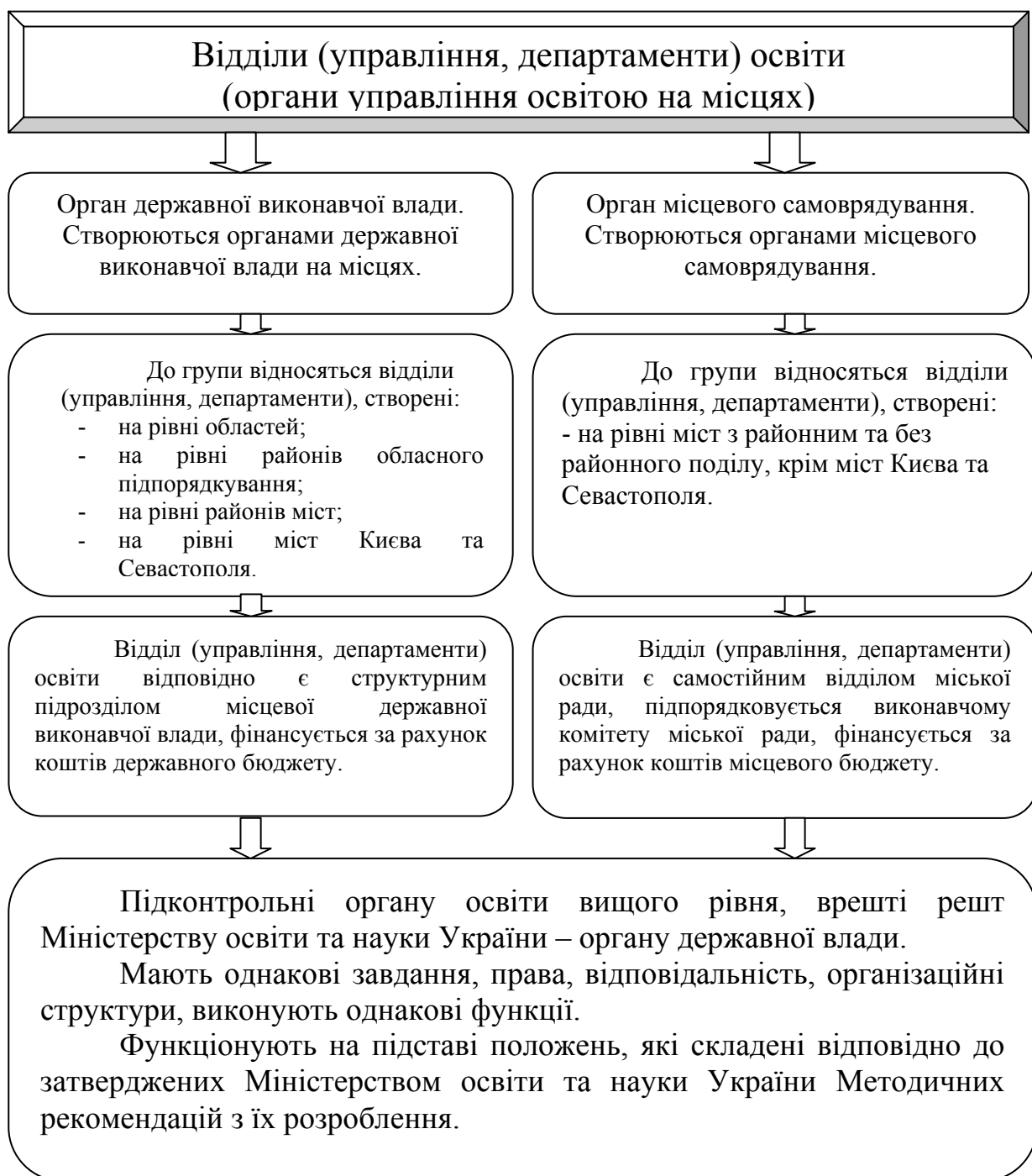


Рис. 3.13. Поділ відділів (управлінь, департаментів) освіти за підпорядкованістю

**Функції структурного підрозділу освіти і науки
місцевої державної адміністрації щодо господарської
діяльності підлеглих бюджетних установ [222]**

- ♦ визначення потреб, розроблення пропозицій щодо розвитку та удосконалення мережі навчальних закладів
- ♦ координація діяльності навчальних закладів та наукових установ, що належать до сфери управління місцевої державної адміністрації, організація роботи з їх нормативного, програмного кадрового, матеріально-технічного і науково-методичного забезпечення;
- ♦ управління навчальними закладами, що є комунальною власністю і перебувають у безпосередньому підпорядкуванні;
- ♦ сприяння розвитку мережі навчальних закладів в регіоні, утворення в межах своїх повноважень навчальних закладів або внесення в установленому порядку пропозиції щодо їх утворення, реорганізації та ліквідації, створення освітніх округів тощо;
- ♦ розроблення пропозицій щодо встановлення нормативів бюджетних асигнувань на утримання навчальних і наукових закладів комунальної форми власності та соціальний захист учасників навчально-виховного і наукового процесу;
- ♦ контроль за використанням капітальних вкладень і сприяння раціональному розміщенню нового будівництва об'єктів освіти, погодження проектів будівництва навчальних закладів та наукових установ;
- ♦ вживання у межах своєї компетенції заходів щодо поліпшення матеріальних та житлових умов студентів, працівників освіти і науки, організації їх медичного та побутового обслуговування;
- ♦ розроблення і подання на розгляд держадміністрації пропозиції до проектів фінансування та матеріально-технічного забезпечення виконання програм і здійснення заходів, спрямованих на поліпшення становища освіти, науки, дітей і молоді, розвиток фізичної культури та спорту.

Рис. 3.14. Функції структурного підрозділу освіти і науки місцевої державної адміністрації щодо господарської діяльності підлеглих бюджетних установ

Керують шкільною освітою виключно державні структури — управління освіти. Освітнім асоціаціям та громадським радам дозволено лише імітувати елементи громадянського суспільства; доступу до фінансових ресурсів регіону, міста, селища вони не мають. Здебільшого директор школи, керівник районної, обласної освіти не є освітнім менеджером. Школа, як і раніше, не має реального статусу автономії. Річний кошторис будь-якої школи складається та затверджується без її участі. Оскільки кошторисом узагалі не передбачено фінансування цілої низки статей шкільних видатків, школа однозначно провокується на «тіньову» економіку» [212].

Подібна ієрархія владних структур створена по інших галузях надання суспільних благ населенню. Тобто бюджетна установа підпорядкована створеному відділу (управлінню, департаменту) галузі на рівні адміністративно-територіальної одиниці відповідно сфери надання бюджетною установою послуг. Лише відділи (управління, департаменти), що створені на рівні міст, є в складі органів місцевого самоврядування. Решта ланків владних структур — це органи державної виконавчої влади на місцях (місцеві органи). При цьому, не зважаючи на поділ відділів (управлінь, департаментів) галузей залежно від рівнів влади, всі вони підпорядковані центральним органам виконавчої влади та є виконавцями їх владних рішень.

Не зважаючи на жорстку підпорядкованість бюджетних установ, що фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, органам державної влади, в їхньому управлінні існують зародки самоврядування.

Самоврядування навчальних закладів за законом передбачає їх право на: самостійне планування роботи, вирішення питань економічної і фінансово-господарської діяльності; прийняття на роботу педагогічних, науково-педагогічних, та інших працівників; самостійне використання усіх видів асигнувань, затвердження структури і штатного розпису в межах встановленого фонду заробітної плати; здійснення громадського контролю за організацією харчування, охорони здоров'я, охорони праці в навчальних закладах (стаття 17 Закону України «Про освіту») [240]. Одночасно законом встановлені обмеження державною владою громадського самоврядування. Тобто регламентовано, що повноваження органів громадського самоврядування в освіті визначає в межах чинного

законодавства Міністерство освіти і науки України за участю представників профспілок, всеукраїнських педагогічних (освітнянських) об'єднань (стаття 16 Закону України «Про освіту») [240]. Так, наприклад, Міністерство освіти і науки України своїм наказом встановлює примірне положення про батьківські комітети (раду) дошкільного навчального закладу [229].

Держава надала право відділам (управлінням, департаментам) освіти надавати в оренду фізичним та юридичним особам майно та вільні площі закладів, які знаходяться на балансі відділу освіти. При цьому засновник (власник) державного чи комунального дошкільного навчального закладу не має права безпідставно ліквідувати його, зменшувати в ньому площу території, кількість груп, а також здавати в оренду приміщення (будівлі) (стаття 16 Закону України «Про дошкільну освіту») [216]. Це обмежує права власника та обмежує можливості місцевого самоврядування.

Крім того, встановлено, що вивільнені приміщення ліквідованих державних та комунальних дошкільних навчальних закладів використовуються виключно для роботи з дітьми. Майно, яке є державною або комунальною власністю (земельні ділянки, будівлі, споруди, обладнання тощо), придбання чи відокремлення якого призначене для здобуття дітьми дошкільної освіти, використовується виключно із зазначеною метою (стаття 16 Закону України «Про дошкільну освіту») [216]. Зазначені норми затверджені із значним запізненням (в 2001 році), коли відчутий обсяг будівель дитячих дошкільних закладів вже було передано в оренду, в тому числі закладам органів державної влади. На сьогоднішній день, коли контингент дітей дошкільного віку значно збільшився, органи освіти влаштовують черги батьків на кілька років з приводу отримання дітьми путівок до дитячих навчальних закладів через брак місць. Дитячі дошкільні заклади існують в умовах недофінансування, понаднормативного наповнення груп. В той же час здійснюється закриття шкіл: за останні кілька років через значне скорочення контингенту учнів кількість шкіл скоротилася з 22 тисяч до 20 тисяч.

Отже, право комунальної власності, що передбачено статтею 327 Цивільного кодексу України [306], щодо безпосереднього здійснення управління майном, що є у комунальній власності, територіальною громадою та утвореними нею органами місцевого самоврядування, порушується. Відповідно місцеве самоврядування

щодо фінансового забезпечення надання освітніх послуг жителям територіальних громад не здійснюється.

На підставі результатів проведеного дослідження можна зробити висновок, що сучасна практика фінансування та управління навчальними закладами через посередництво державних відділів та управлінь освіти має багато недоліків, серед яких [див.: 69, с. 22]:

- право жителів територіальної громади брати участь в вирішенні питань надання суспільного блага з освіти жорстко обмежене законом та діяльністю Міністерства освіти і науки України;

- інертність державної влади, в тому числі відділів та управлінь (департаментів) освіти на місцях, щодо збільшення ефективності витрачання бюджетних коштів;

- жорстка унормованість надання послуг з освіти не дає можливості компенсувати недостатню кількість місць у дошкільних навчальних закладах за рахунок мережі загальноосвітніх установ; не дає можливості ринковим механізмам використати власні саморегулюючі важелі;

- складана ієрархія, жорстка підконтрольність та підзвітність нижчих за рівнем органів освіти вищим вимагає значних фінансових ресурсів, витрачання яких на бюрократичний апарат не виправдовується результатами їхньої роботи.

Аналогічні проблеми, що є наслідком існуючої практики кошторисного фінансування бюджетних установ комунальної власності, простежуються в усіх галузях надання суспільних благ. Бюджетні установи є лише виробниками суспільних благ, що пропонуються державною владою на свій власний розсуд, мало звертаючи увагу на сучасні потреби населення. Отже, робота їх є неефективною.

Друга за обсягом фінансування з місцевих бюджетів галузь - охорона здоров'я також страждає від понадмірнозатратного механізму фінансування, який виходить з обсягу ліжкового фонду або кількості населення територіальної одиниці. В цій галузі також в якості надання суспільних благ виробник не зацікавлений.

«На кожні 100 тисяч населення в Україні припадає майже тисяча лікарняних ліжок, що майже удвічі більше, ніж у європейських

країнах. Надмір стаціонарів веде до розпорошення бюджетних коштів та недофінансування кожного з них. Вітчизняна система медичної допомоги є перевернутою пірамідою: три чверті грошей витрачається на стаціонарне лікування та швидку допомогу і лише чверть - на профілактику захворювань, утримання сімейних лікарів та амбулаторне лікування. Але ж допомога сімейного лікаря (перший рівень медичної допомоги) коштує у вісім разів дешевше від лікування в стаціонарі (другий рівень) і в двадцять разів дешевше від лікування у вузькоспеціалізованих лікарнях (третій рівень). Але якраз життєво необхідний країні перший рівень медичної допомоги майже не розвивається і не фінансується» [279, с. 135].

Використовуючи дані виконання місцевих бюджетів за економічною класифікацією видатків, підрахуємо обсяг надання суспільних благ населенню через посередництво бюджетних установ (КЕКВ 1110, 1120, 1130, 1140, 1160, 2100 (без видатків на ремонт, реконструкцію та будівництво (придбання) житлового фонду), 2300) (рис. 3.15).

Наведені дані свідчать, що на утримання бюджетних установ з місцевих бюджетів протягом 2003 – 2012 років було витрачено від 61,5% до 67,7% бюджетних ресурсів, тобто за державними нормами та нормативами, під постійним контролем та через посередництво місцевої влади – органів державної виконавчої влади на місцях.

Всі бюджетні установи в Україні є юридичними особами. Не виключенням є і освітня галузь.

На підставі статті 10 Закону України «Про загальну середню освіту» [218] загальноосвітній навчальний заклад є юридичною особою. Стаття 13 Закону України «Про дошкільну освіту» зазначає також, що дошкільний навчальний заклад визнається юридичною особою [216].

Нормами статті 329 та статті 319 Цивільного кодексу України регламентовано, що юридична особа публічного права набуває право власності на майно, передане їй у власність, та на майно, набуте нею у власність на підставах, не заборонених законом. Право власності передбачає володіння, користування і розпорядження майном на власний розсуд власника [306]. Виходячи з результатів проведеного дослідження та норм вищенаведених нормативних актів, можна стверджувати, що заклади освіти, що фінансуються опосередковано через відділи (управління) освіти з місцевих бюджетів, мають право

володіти та користуватися майном. Проте вони позбавлені права розпоряджатися ним. Вони є неповноцінними юридичними особами. Які також позбавлені права на відкриття поточних рахунків у банківських установах та в органах державного казначейства. І такими ж неповноцінними юридичними особами є бюджетні установи, що надають інші суспільні блага населенню адміністративно-територіальної одиниці.

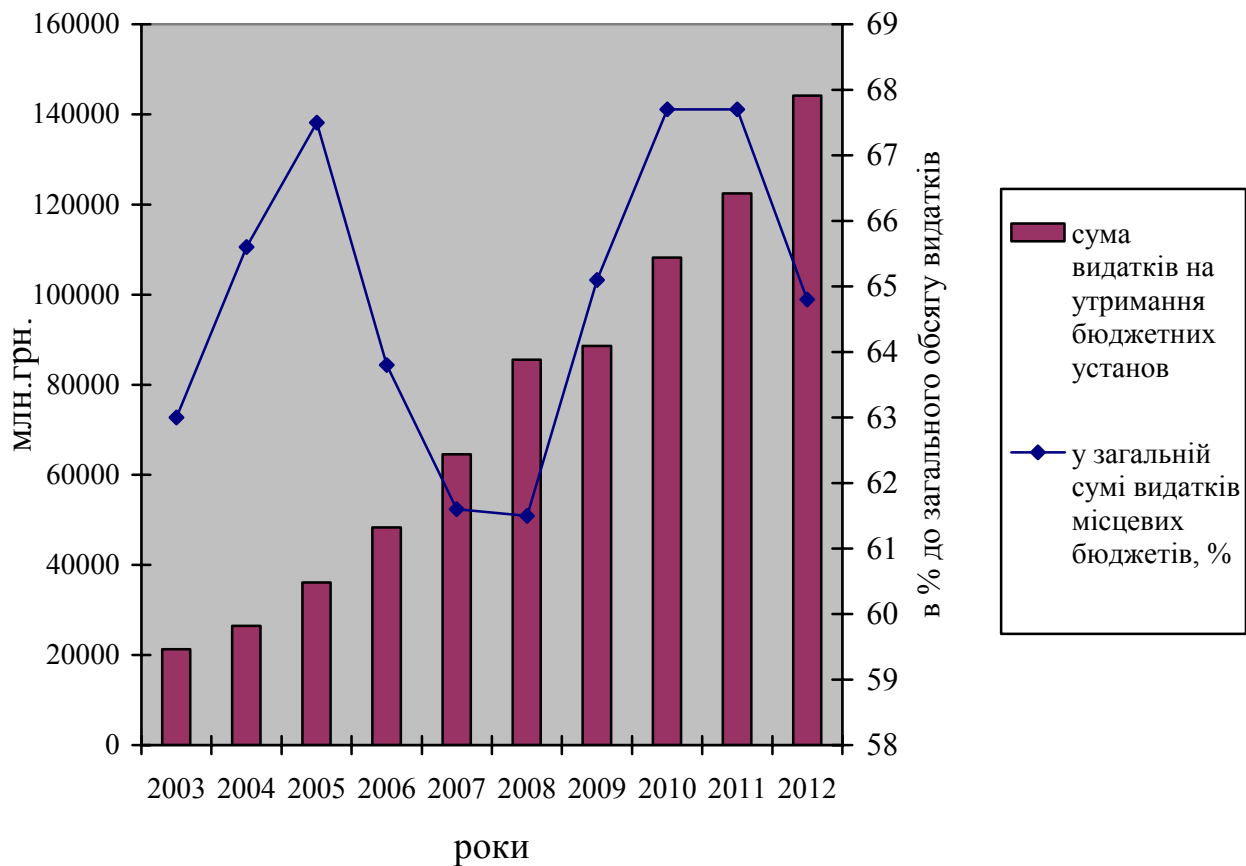


Рис. 3.15. Частка видатків на утримання бюджетних установ у загальній сумі видатків* місцевих бюджетів України

*З урахуванням міжбюджетних трансфертів.

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Отже, з проведеного дослідження можна зробити висновок, що місцеве самоврядування з фінансового забезпечення діяльності установ освіти не здійснюється. Кошти місцевих бюджетів витрачаються здебільше через посередництво органів державної

виконавчої влади на фінансування закладів освіти по затверджених державних нормативах. Решта бюджетних установ фінансується за аналогічними установам освіти принципами. Тобто за державними нормами та нормативами, а також заздалегідь визначеним способом надання суспільних благ, під постійним фаховим контролем міністерств та їхніх підпорядкованих одиниць на місцях фінансуються бюджетні установи комунальної власності, на утримання яких з місцевого бюджету щорічно витрачається біля 2/3 бюджетних ресурсів.

Решта бюджетних ресурсів місцевих бюджетів являють собою переважно поточні та капітальні трансферти населенню, підприємствам та органам влади інших рівнів. Їхня частка в загальній сумі видатків місцевих бюджетів наведена на рис. 3.16.

Протягом 2003 – 2012 років загальна частка поточних та капітальних трансфертів варіювалася в діапазоні від 28,9% у 2005 році до 35,2% у 2008 році.

Поточні та капітальні трансферти населенню не пов'язані з процесом виробництва. Їхня мета – вирівняти доходи населення, що, однак, є суспільним благом. Українська практика свідчить, що трансферти населенню надаються, як правило, на підставі спеціальних законодавчих актів, отже, регламентовані централізовано. Вони не залежать від рішень органів місцевого самоврядування.

Поточні та капітальні трансферти органам влади інших рівнів також не пов'язані з процесом виробництва. Їхня мета – вирівняти фінансові можливості територій, що лише впливає на можливості виробництва та надання суспільних благ. Передання міжбюджетних трансфертів з місцевих бюджетів Державному бюджету чітко законодавчо регламентовано та не залежить від рішень органів місцевого самоврядування.

Саме тому слід виокремлювати поточні та капітальні трансферти підприємствам через їхній зв'язок з виробництвом суспільних благ населенню шляхом розміщення замовлення серед комунальних та приватних підприємств. Надання поточних та капітальних трансфертів підприємствам безпосередньо пов'язане із рішеннями органів місцевого самоврядування.

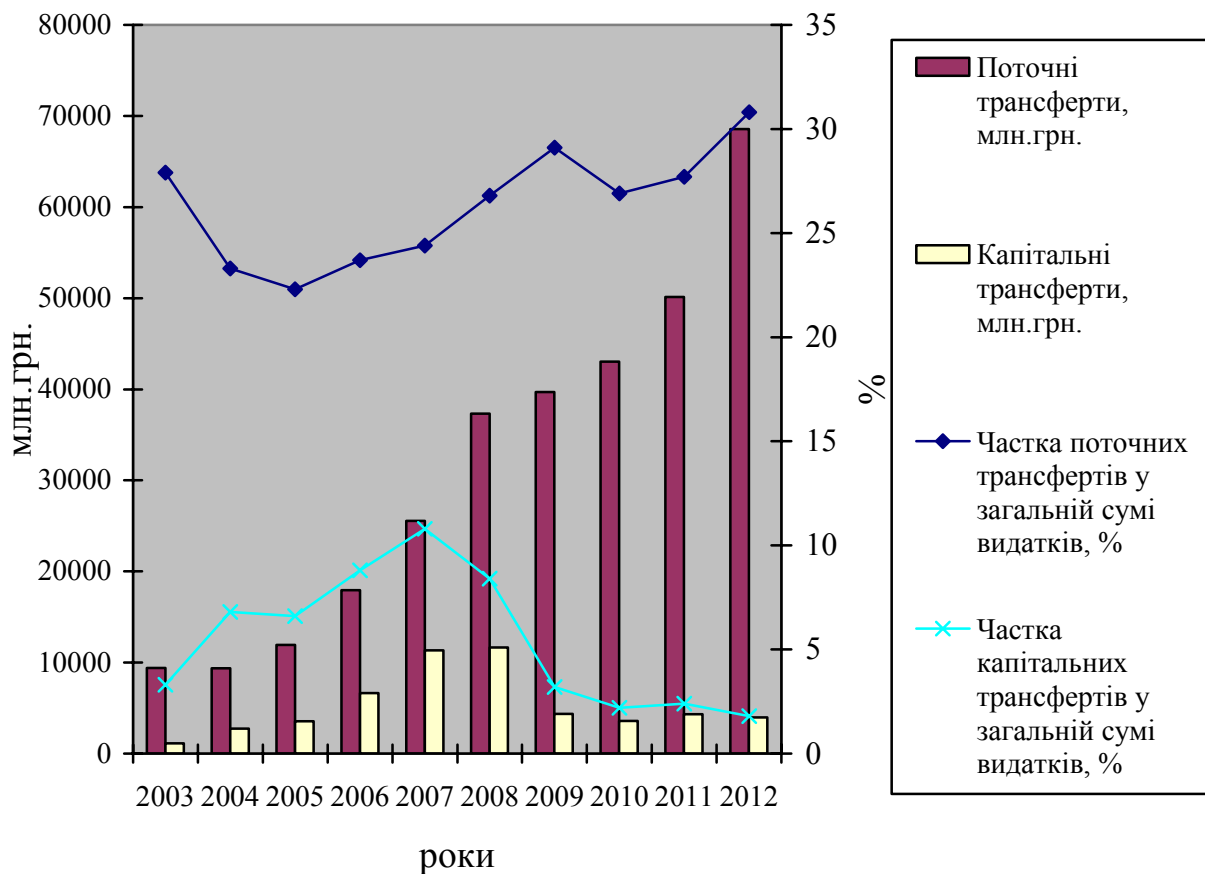


Рис. 3.16. Частка поточних та капітальних трансфертів у загальній сумі видатків* місцевих бюджетів України

*З урахуванням міжбюджетних трансфертів.

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Від рішень органів місцевого самоврядування залежать також видатки на будівництво (придбання), ремонт та реконструкцію житлового фонду, на виплату процентів за зобов'язаннями, частково видатки на придбання основного капіталу.

3.3. Децентралізовані напрямки реформування системи фінансування з територіальних бюджетів

Розглянемо середню частку субцентральних урядів у загальному обсязі урядових видатків країн ОЕСР у 1995-2005 роках (рис. 3.17).

З наведених країн в Канаді питома вага субцентрального уряду у загальному обсязі урядових витратів найбільша і складає 68,5%. В діапазоні від 50% до 60% знаходяться дві країни з унітарним та федеративним устроєм, від 40% до 50% - чотири країни, з яких лише одна з федеративним устроєм. Більшість країн та середнє значення по країнах ОЕСР знаходиться в інтервалі від 30% до 40%, серед яких дві країни з федеральним устроєм. У решти унітарних країн частка субцентрального уряду у загальному обсязі урядових витратів не досягає 30%.

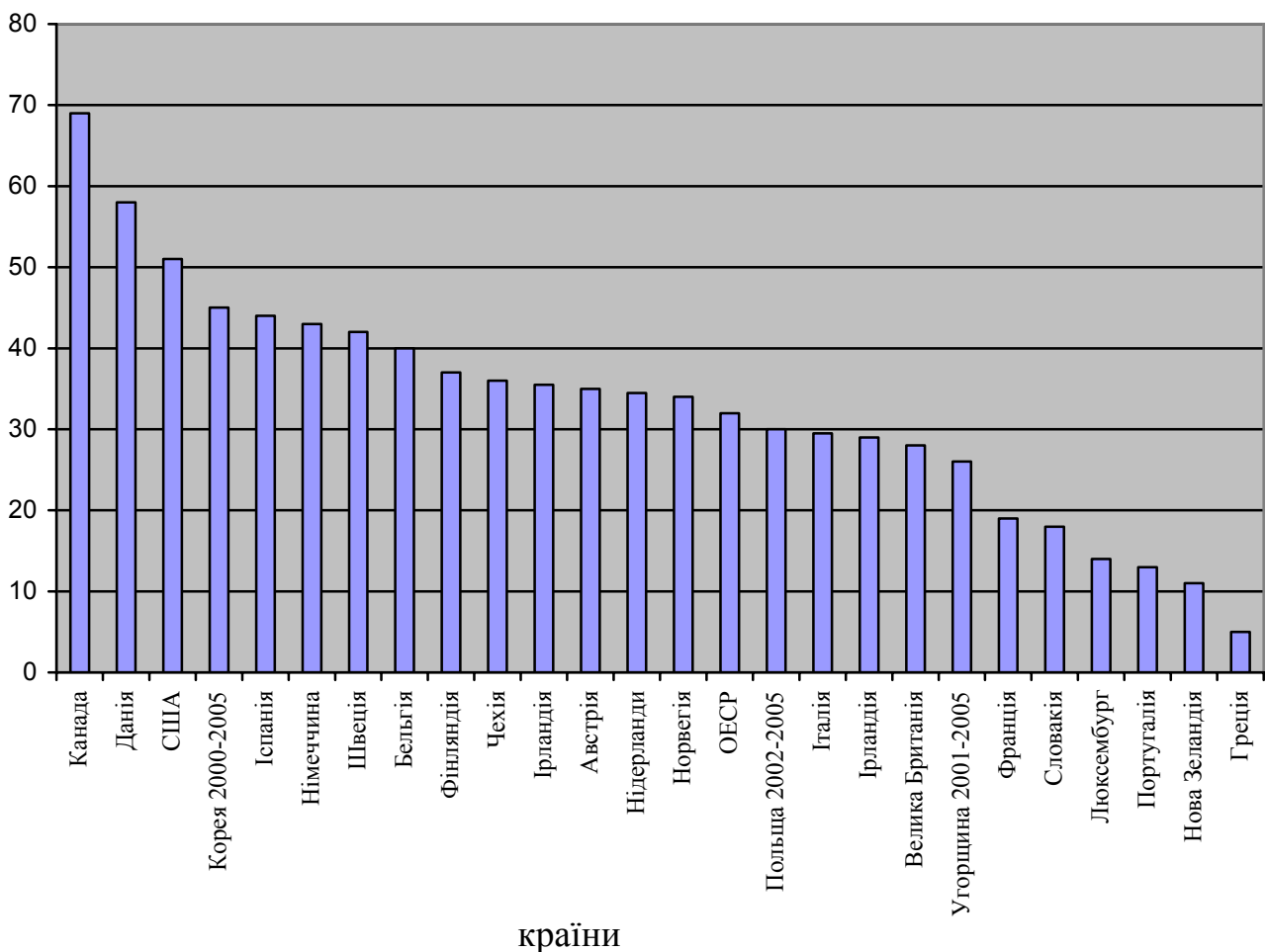


Рис. 3.17. Середня частка субцентрального уряду у загальному обсязі урядових витратів у 1995-2005 роках, %

Джерело: складено автором, використовуючи: [321, с.16].

Отже, з наведених країн ОЕСР, федеративним державам притаманна висока частка субцентрального уряду у загальному обсязі урядових витрат. Для унітарних держав будь-якої закономірності не простежується: частка субцентрального уряду у загальному обсязі урядових витрат коливається від 4,6% до 67,5%.

Розглянемо, як змінюються витраткові індикатори, які використовуються в ОЕСР (розглянуті в II Розділі цієї монографії), (середні) по країнах на прикладі галузі освіти (рис. 3.18).

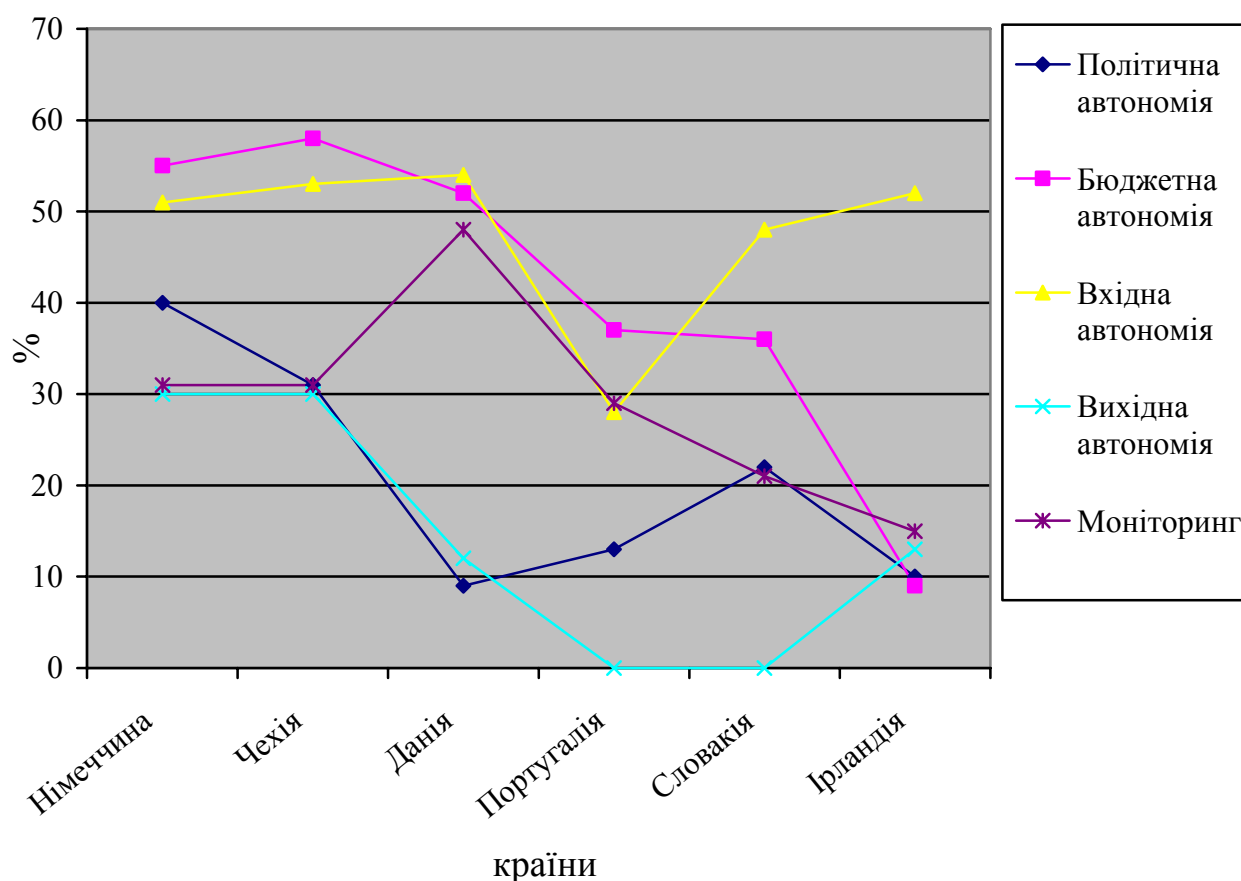


Рис. 3.18. Видаткові індикатори по галузі освіти в деяких країнах ОЕСР станом на 2007-2008 роки

Джерело: складено автором, використовуючи: [321, с. 18].

По всіх країнах експертами як досить висока була оцінена вхідна автономія, що коливається від 30% до 54%. Від 37% до 58% була оцінена бюджетна автономія для Німеччини, Чехії, Данії, Португалії та Словаччини. В Ірландії бюджетна автономія склала 10% при середній частці субцентрального уряду у загальному обсязі урядових витратів у 35%. Повноваження субцентрального уряду

проводити оцінку, моніторинг та еталонне тестування були оцінені в 30% у Німеччині, Чехії та Португалії, в 48% у Данії, в 21% у Словачії та в 16% в Ірландії. Висока політична автономія в галузі освіти характерна для Німеччини (40%) та Чехії (30%). Найнижча – спостерігається в Данії (9%) та Ірландії (10%). Найнижче експертами була оцінена вихідна автономія, яка в Португалії та Словачії в галузі освіти була на нульовому рівні.

Отже, можна зробити висновок, що по країнах ОЕСР, що аналізуються, видаткові індикатори по галузі освіти значно коливаються, проте вхідна автономія субцентрального уряду щодо визначення штатних показників, норм та нормативів тощо стабільно підтримується на високому рівні.

Оцінка видаткових повноважень за загальними індикаторами на прикладі галузі освіти в деяких країнах ОЕСР наведена на рис. 3.19.

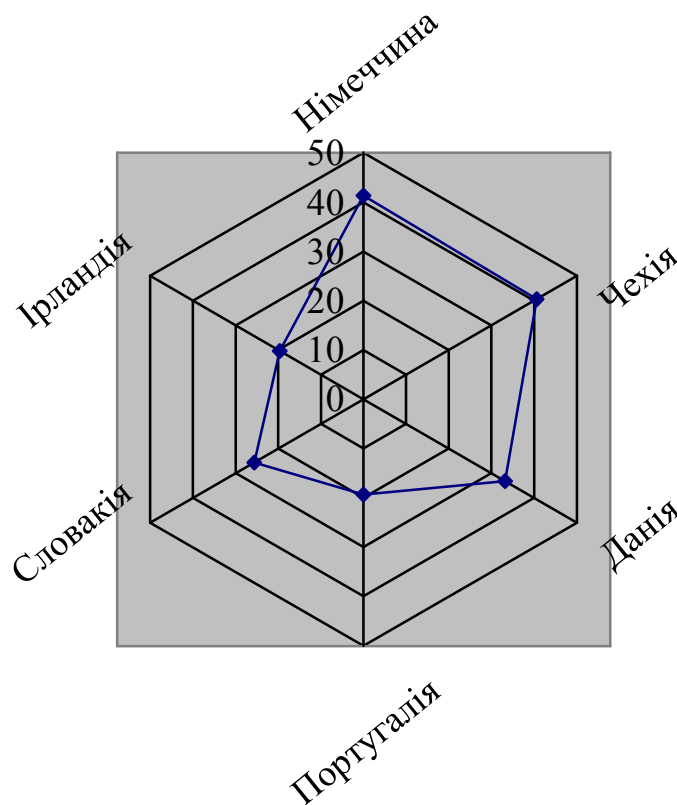


Рис. 3.19. Видаткові повноваження (загальні індикатори) по галузі освіти в деяких країнах ОЕСР станом на 2007-2008 роки, %

Джерело: складено автором, використовуючи: [321, с. 16, 18].

За даними рисунку можна зробити висновок, що найбільша частка податкових повноважень по галузі освіти характерна для Німеччини (41,3%) та Чехії (40,6%). Податкові повноваження решти країн сягають 19%.

Отже, по країнах, що досліджуються, в середньому 30% видаткових повноважень по галузі освіти передані місцевому та/або регіональному самоврядуванню. Це означає наявність видаткових повноважень у органів місцевого і регіонального самоврядування стосовно не лише прогнозування обсягу видатків на освіту в загальному обсязі видатків територіальних бюджетів, а й визначення показників мережі закладів та штатних показників, видаткових норм та нормативів, впровадження та скасування освітянських заходів, здійснення моніторингу за якістю освіти тощо. Цих видаткових повноважень позбавлене місцеве та регіональне самоврядування в Україні.

На підставі даних про виконання місцевих бюджетів України за функціональною класифікацією видатків розрахуємо значення запропонованих нами видаткових індикаторів визначення ступеня бюджетної децентралізації, деконцентрації та деволуції (видаткові індикатори наведені в таблицях 2.18 – 2.23 Розділу II цієї монографії) (розрахунки наведені в додатку 12).

На рисунку 3.20 наведені значення видаткових індикаторів визначення ступеня бюджетної децентралізації. Функціональна класифікація видатків не дозволяє чітко розподілити видатки за всіма запропонованими видатковими індикаторами. Саме тому, ми пропонуємо спрощений розподіл видатків за підіндикаторами: VA11 (видатки на виконання органами місцевого самоврядування власних необов'язкових повноважень, щодо яких останні самостійно встановлюють норми та стандарти, а також способи надання суспільних благ, та які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів), VB11 (видатки на виконання органами місцевого самоврядування власних обов'язкових повноважень, щодо яких останні самостійно встановлюють норми та стандарти, а також способи надання суспільних благ, та які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів), VB41 (видатки на виконання органами місцевого самоврядування власних обов'язкових повноважень, щодо яких державна влада встановлює норми та стандарти, а також способи надання суспільних благ, та які не

враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів), VG2 (видатки на виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень та які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів).

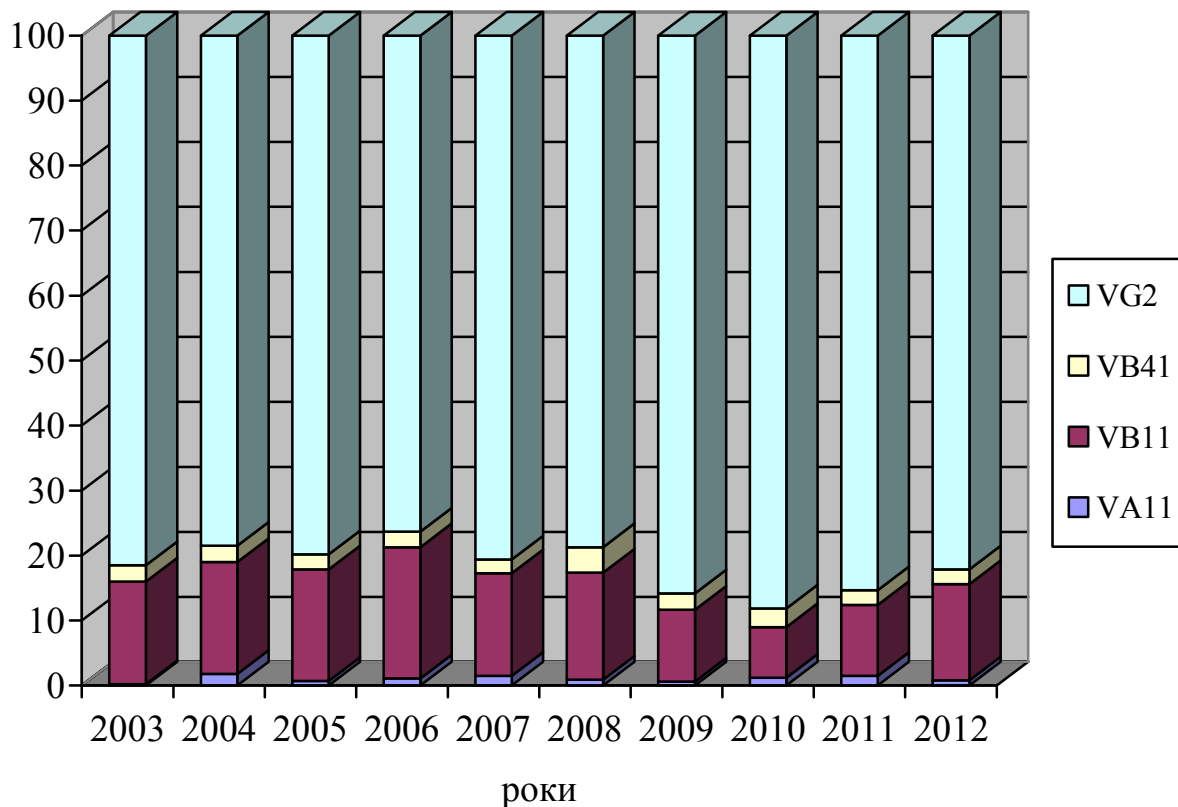


Рис. 3.20. Значення видаткових індикаторів визначення ступеня бюджетної децентралізації (у % до загальної суми видатків місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів)

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Сума значень підіндикаторів VA11 та VB11 характеризує бюджетну деволюцію за видатками, яка має дорівнювати сумі поточних та капітальних трансфертів підприємствам, видатків на будівництво (придбання), ремонт та реконструкцію житлового фонду, на виплату процентів за зобов'язаннями, частині видатків на придбання основного капіталу поза рішень органів державної влади на місцях. Тобто видаткам, які здійснюються на підставі рішень органів місцевого самоврядування.

Протягом 2003 – 2012 років суми значень підіндикаторів VA11 та VB11 суттєво коливаються: від мінімального значення – 9,0% в 2010 році до максимального значення 21,3% в 2006 році. Отримані суми значень підіндикаторів VA11 та VB11 за функціональною класифікацією видатків місцевих бюджетів значно перевищують розміри поточних та капітальних трансфертів підприємствам, видатків на будівництво (придбання), ремонт та реконструкцію житлового фонду, на виплату процентів за зобов'язаннями, частини видатків на придбання основного капіталу поза рішень органів державної влади на місцях за економічною класифікацією видатків. Це відхилення можна пояснити тим, що видатки на житлово-комунальне господарство, засоби масової інформації, економіку, торгівельну діяльність, сільське, лісове господарство, мисливство, рибальство, паливно-енергетичний комплекс, промисловість і будівництво, транспорт і зв'язок, телекомунікації та інформатику, а також іншу діяльність у сфері охорони навколишнього середовища частково здійснюють через утримання бюджетних установ.

Суми значень решти двох підіндикаторів VB41 та VG2 характеризують бюджетну деконцентрацію, яка відповідно протягом 2003 – 2012 років змінювалася від 91,0% в 2010 році до 78,7% в 2006 році.

Питома вага сум значень всіх видаткових підіндикаторів (або загальної суми видатків місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів) відносно видатків зведеного бюджету країни визначає бюджетну децентралізацію по видатках (рис. 3.21).

В 2012 році ступінь бюджетної децентралізації по видатках склала максимальне, за досліджуваний період, значення – 44,9 %, що на 8,1 процентних пункти вище мінімального значення 2005 року.

З метою виправлення деконцентрованої практики витрачання бюджетних ресурсів через бюджетні установи можна запропонувати надати останнім функції фінансового менеджменту. Мають бути встановлені контрактні відносини між органами місцевого й регіонального самоврядування та бюджетними установами.

Відділи (управління, департаменти) освіти, як і відділи (управління, департаменти) інших галузей надання суспільних благ, повинні бути представниками органів місцевого самоврядування і купувати послуги освіти за рахунок коштів місцевих бюджетів.

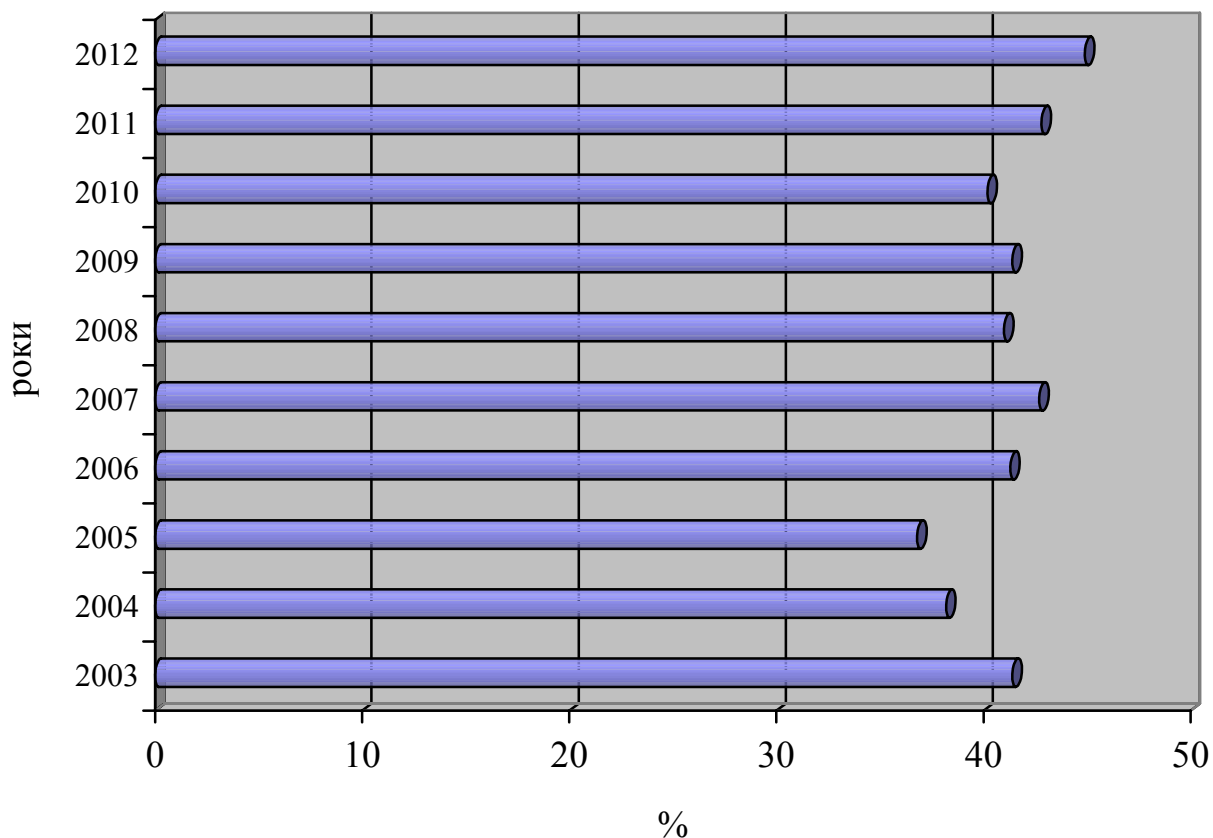


Рис. 3.21. Ступінь* бюджетної децентралізації по видатках

*Без урахування міжбюджетних трансфертів.

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Вони також повинні здійснювати нагляд за якістю послуг установ освіти, здійснювати моніторинг випускників навчальних закладів. Використовуючи дані моніторингу випускників та дані незалежного тестування, вони можуть визначати, які заклади освіти надають більш якісні послуги, а які менш якісні. Відповідно це має відзначатися на обсягах закупівель освітніх послуг у цих закладів. Оприлюднена інформація щодо ранжування закладів за якістю наданих суспільних благ дозволить споживачам зробити вибір на користь найкращих їх виробників. Ці нововведення створять конкурентні умови для виробників суспільних благ.

Крім того, в умовах коли бюджетні установи стануть повноцінними юридичними особами, коли самі будуть витрачати кошти місцевих бюджетів, вони будуть зацікавлені в ефективному витрачанні бюджетних грошей та їх економії.

Контракти на фінансування, укладені виходячи з кількості споживачів суспільних благ, дозволять чітко та за менші бюджетні ресурси контролювати фінансові потоки з місцевих бюджетів. Це усуне корумповані зв'язки між місцевою владою та бюджетними установами, вивільнить значну кількість штатних працівників фінансових та контролюючих органів. Виробникам суспільних благ такий підхід надасть можливість керування фінансовими та кадровими ресурсами в інтересах оптимізації своєї діяльності. Вони зможуть самостійно спрямовувати грошові ресурси та персонал закладів на задоволення реальних потреб місцевої громади, звужуючи або розширюючи конкретні напрями своєї роботи.

Досвід надання господарської самостійності бюджетним установам, як ми вже зазначали, накопичений у багатьох розвинутих країнах. Внаслідок проведених реформ у цих країнах заклади, що надають послуги населенню за рахунок місцевих бюджетів, змогли зекономити до 20% бюджетних коштів. Крім того, контрактні відносини в залежності від кількості споживачів суспільних благ, що обрали цей заклад, дозволяють оплачувати конкретні послуги, а не фінансувати містя, ігноруючи повноту їхнього використання.

Отже, в Україні фінансування установ освіти, як і бюджетних установ інших сфер, має переходити від щорічного планування в розрізі кодів економічної класифікації видатків на 3-річне планування відповідно до нормативно - подушового принципу. За цим принципом розраховується вартість навчання одного учня в залежності від типу програми та рівня освіти (встановлюється окремо по дошкільній та загальній середній, а також вищій та професійній освіті). Відповідно до прогнозного показника контингенту (кількості дітей, учнів, студентів) розраховується обсяг асигнувань загальний по території та в розрізі бюджетних установ. Останні є одержувачами бюджетних коштів загальними сумами без їхнього розподілу по КЕКВ. Бюджетна установа з функціями фінансового менеджменту самостійно витрачає отримані бюджетні асигнування за необхідними для її функціонування напрямами видатків.

Основні відмінності діючої системи кошторисного фінансування від подушового методу, що пропонується автором, наведені в таблиці 3.2. [див.: 44, с. 279].

Ще в 1999 році ЮНЕСКО опублікувала комплексний аналіз досвіду нормативного фінансування в школах, що включав розгляд

чотирьох конкретних прикладів (Австралія, Англія і Уельс, США і Канада, Нова Зеландія).

Таблиця 3.2

Відмінності діючої системи кошторисного
фінансування від подушового методу

Діюча в Україні система кошторисного фінансування	Фінансування освіти за нормативно-подушовим принципом, що пропонується
Обсяг асигнувань планується на рік	Запроваджується середньострокове бюджетне прогнозування (зазвичай на три роки)
Планується та здійснюється строго по кодах економічної класифікації видатків	Планується та здійснюється загальною сумою, що самостійно витрачається бюджетною установою, яка отримує функції фінансового менеджменту
Обсяг фінансування залежить від численних показників мережі, штату та контингенту, державних норм та нормативів	Обсяг фінансування залежить від двох показників: - прогнозного рівня контингенту (кількості дітей, учнів, студентів, вилікуваних тощо); - вартості виробництва суспільного блага на одного споживача.
Здійснюється через управління/відділи державної виконавчої влади на місцях, що наділені функцією фінансового менеджменту	Здійснюється через управління/відділи державної виконавчої влади на місцях, що лише наділені функцією забезпечення та контролю якості освіти
Бюджетні установи позбавлені основних прав юридичної особи та самостійного, на власний розсуд, розпорядження бюджетними ресурсами	Бюджетні установи наділені правами юридичної особи та самостійного, на власний розсуд, розпорядження бюджетними ресурсами
Позбавлені права мати власний казначейський рахунок (переважна більшість муніципальних бюджетних установ) та рахунків у банках	Всі бюджетні установи з функціями фінансового менеджменту мають власний казначейський рахунок та можуть відкривати рахунки в банках
Невикористані залишки бюджетних коштів на наступний бюджетний рік не переносяться	Невикористані залишки бюджетних коштів на кінець року залишаються бюджетній установі
Система фінансування дісталася в спадок від адміністративно-командної системи управління	Система фінансування широко запроваджена в багатьох розвинутих країнах, серед яких США, Велика Британія, Канада, Нова Зеландія, Австралія, Чехія. Метод бюджетного фінансування бюджетних установ запроваджується в Російській Федерації та Вірменії

Ці приклади свідчать про "повністю децентралізований" підхід до управління освітою. Частка бюджету школи, яка визначається по формулах, міняється залежно від країни (і всередині країн), але у всіх випадках школа безпосередньо розпоряджається цією часткою свого бюджету. Тим не менш, це не означає, що в системі освіти відсутнє регулювання [344; 289, с. 26-27].

З 1988 року система освіти Великої Британії перейшла на ринкові умови, про що свідчить обсяг повноважень, наприклад, шкіл (рис. 3.22).

Школи вступають у конкурентну боротьбу за кожного учня, від чого залежить обсяг їх фінансування. Адміністрація школи таким чином зацікавлена в якості навчання, результати якої оприлюднюються. Пропонуючи свої послуги, школи також проводять власну політику прийому учнів.

Конкурентні умови, в яких опинилися школи, роблять непотрібним, марним встановлення деяких нормативів, наприклад, наповнюваності класів, мінімальних площ навчальних аудиторій, ігрових та спортивних майданчиків тощо. Ці показники самостійно вирівнюються під дією ринкових законів: батьки не обирають надто переповнені класи та школи, де площі не вистачає, або вона використовується неефективно.

Хоча школам Великої Британії надали фінансову автономію, громадськість бере активну участь в її роботі. В школах створюються ради, до яких входять не тільки батьки, а й майбутні для учнів роботодавці. Тобто населення своїм вибором та участю у радах регулює процес виробництва суспільного блага – освіти.

Установи освіти мають власні банківські рахунки, можуть переносити невикористані залишки бюджетних ресурсів на наступні бюджетні роки.

У Великій Британії фінансування установ освіти здійснюється відповідно до 3-річного бюджетного прогнозування, виходячи з прогнозного обсягу контингенту. Це дозволяє перейти школам на середньострокове планування своєї діяльності, визначати стратегію розвитку.

Подібно до Великої Британії, фінансову автономію отримали установи освіти США, Канади, Австралії, Нової Зеландії, Чехії.

Крім того, в США цікавою є практика функціонування шкільних округів, якими керують шкільні ради, що обираються населенням територіальної громади.

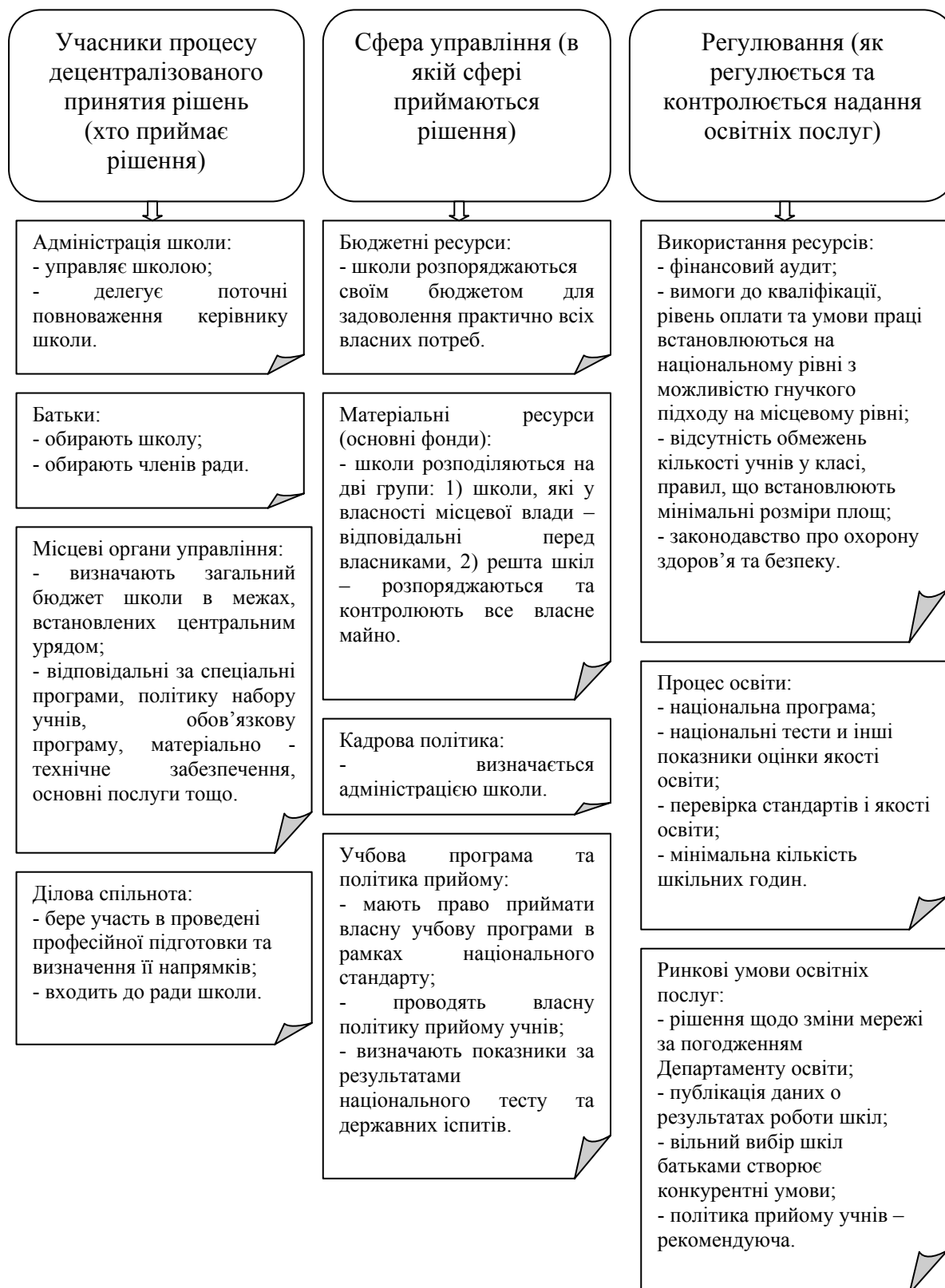


Рис. 3.22. Складові елементи менеджменту шкіл Великої Британії

Джерело: складено автором, використовуючи: [343].

Вони являють собою громадську потужну владу в освіті, є одним з органів місцевого самоврядування. Шкільні округи різні за кількістю населення, не обов'язково відповідають адміністративно-територіальному устрою країни.

З початку 1990-х років штати та місцева влада стали менше фінансувати шкільні округи, а переходили на фінансування безпосередньо навчальних закладів [97]. Штати почали проводити політику вільного вибору навчальних закладів. Також з'явилися чартерні школи, які вийшли зі складу шкільних округів.

Досвід шкільних округів для України неновий. Подібне освітнє самоврядування існувало за часів Царської Росії.

«Для американців слово «школа» більше не асоціюється з будинком, а архітектура більше не диктує свої умови педагогіці. У США пішли шляхом створення шкіл у школі, своєрідних навчальних комплексів. В одному приміщенні можуть розміщуватися чотири школи, спільно використовуючи спортзали, стадіон та їдальню. Виникають і школи-сателіти в найрізноманітніших місцях: від офісу великої фірми до будинку аеропорту (така школа є в Майямі)» [94].

Вірменія стала ще однією країною з перехідною економікою, яка використовує систему децентралізованого подушового фінансування: понад 300 пілотним школам був наданий новий юридичний статус автономних установ, і вони отримують фінансування у формі одноразових виплат у розрахунок на одного учня. Схема вкрай проста — об'єм фінансування залежить лише від кількості учнів і місця розташування школи [289, с. 30].

В світі існує багато механізмів фінансування, і більшість з них — безпосереднє виділення асигнувань державним та муніципальним освітнім закладам.

У Чилі (40 %), Індії (28 %) і Аргентині (13 %) значна частка державного бюджету на освіту прямує приватним учбовим закладам. У Чилі це відбувається, в основному, за рахунок шкільної системи ваучерів, що дозволяє сім'ям вибирати між державними і приватними школами. В Індії це робиться через систему, при якій держава укладає з приватними школами договори про допомогу в задоволенні попиту на освіту, який не можуть задовольнити державні школи. Уряди Північної Америки і Західної Європи зазвичай покладаються на ряд механізмів фінансування початкової і середньої освіти. Зокрема, 18 з 25 країн використовують щонайменше 3 % державних

коштів на підтримку приватних початкових і середніх учбових закладів (в середньому 9 % от бюджету) [83, с. 51].

Основним напрямом, що дозволяє підвищити ефективність бюджетних витрат в освіті Російської Федерації, визнаний перехід від фінансування установ до фінансування споживачів освітньої послуги, що вчать, тобто подушкове нормативне фінансування і переведення установ в розряд «автономних» організацій. Це – загальна вимога федерального центру до регіонів і навіть обов'язкова умова участі в різних федеральних програмах. Вважається, що впровадження подушового нормативу в освіті активізує роботу з оптимізації мережі установ, формування нової системи оплати, підвищення ступеня прозорості бюджетного процесу, зростання доступності освітньої послуги [116]. «Зміна умов життя в країні зажадала адаптувати не лише утримання освіти на всіх рівнях, але і його організаційний і фінансовий устрій. Інакше не можна розраховувати на зміну якості освіти і зростання його доступності. До тих пір, поки здійснюється фінансування мережі освітніх установ, а не фінансування витрат на реалізацію освітньої програми в розрахунку на кожного учня, керівники органів управління освітою, директори шкіл постійно відчуватимуть брак коштів» [123].

В Російській Федерації реформування системи освіти здійснювалося з 2002 до 2006 років за рахунок коштів Міжнародного банку реконструкції та розвитку через Національний фонд підготовки кадрів. Останнім одночасно з Фондом «Інститут економіки міста» було розроблено проект «Розробка та розповсюдження механізму подушового нормативного бюджетного фінансування освітніх установ у регіонах Росії». З метою дослідного впровадження фінансування за подушовим принципом було відібрано три регіони з різним економічним розвитком: Чуваська Республіка (дотаційний регіон), Ярославська (середній рівень розвитку регіону) та Самарська (регіон з високим рівнем розвитку, донор) області.

Досвід впровадження подушового фінансування виявив свою ефективність та розкрив проблеми його впровадження, що враховувалися при плануванні перенесення здобутого досвіду на всю територію Російської Федерації.

Створення автономних бюджетних установ законом було дозволено вже в 2006 році (на підставі Федерального закону від 3 листопада 2006 року № 174-ФЗ «Про автономні установи»). Процес

було уповільнено надто складною процедурою реорганізації. Результат був незадовільний – поява лише двадцяти двох автономних установ.

Федеральним законом Російської Федерації від 8 травня 2010 року № 83-ФЗ «Про внесення змін в окремі законодавчі акти Російської Федерації в зв'язку з удосконаленням правового положення державних (муніципальних) установ» реорганізацію бюджетних установ у автономні та казенні установи значно спростили. Було передбачено з 1 січня 2011 року до 1 липня 2012 року перехідний період на нові умови господарювання, що мають на меті заміну кошторисного фінансування наданням субсидій під державне завдання бюджетним установам. Відповідно передбачено скасування практики складання кошторисів автономних установ і впроваджені плани фінансово-господарської діяльності. Для казенних установ передбачається використання бюджетних кошторисів.

На попередньому етапі нормативи видатків індивідуалізовані. Субсидії розраховуються виходячи з фактичних видатків бюджетних установ. Надалі планується поступова уніфікація видатків по групах одиниць за профілем установ з урахуванням різноманітних факторів.

Бюджетні установи планують реорганізувати шляхом їхнього перетворення в автономні установи та казенні. Перші будуть мати більшу самостійність у використанні власного майна, фінансових ресурсів, в тому числі зароблених. Їм також надане право залишати невитрачені кошти на кінець року для їхнього використання в наступному фінансовому році. Автономні установи мають також право відкривати рахунки в банківських установах. Казначейська система виконання бюджетів зберігається.

Казенні установи, до яких віднесені бюджетні установи Збройних Сил, інших військових формувань, установи виконання покарань, установи Міністерства внутрішніх справ, Федеральної служби безпеки, Федеральної митної служби, Федеральної протипожежної служби тощо, не планується наділяти функціями фінансового менеджменту. Ці установи не відрізнятимуться за суттю від існуючих, до реформування, бюджетних установ. Зароблені фінансові ресурси казенні установи перераховуватимуть до бюджету.

З метою відходу від застарілої та неефективної практики кошторисного фінансування бюджетних установ та існуючої практики фінансування заходів, без урахування ефективності їхнього

проведення в Україні, ми пропонуємо авторську концепцію реформування системи фінансування за рахунок коштів територіальних бюджетів.

Система кошторисного фінансування бюджетних установ започаткована ще Радянською владою, відповідає її ідеології і була визнана найбільш ефективною в умовах функціонування планової економіки. В ринковій економіці, де рушійною силою є конкуренція, кошторисне фінансування бюджетних установ встає в протиріччя, є надто затратним; суспільні блага, що пропонуються, не враховують потреби населення. Кошторисне фінансування бюджетних установ також не передбачає будь-якого прояву самоврядування. Державною владою та органами місцевого самоврядування також приймаються до виконання багато програм соціально-економічного розвитку країни та територій. На виконання всіх програм не вистачає бюджетних ресурсів. Крім того, фінансування заходів не враховує ефективності їхнього проведення. Все це вимагає реформування системи фінансування за рахунок бюджетних ресурсів, і ресурсів територіальних бюджетів зокрема.

Концепція реформування системи фінансування за рахунок коштів територіальних бюджетів має на меті створення системи фінансування виробництва та надання суспільних благ за рахунок коштів територіальних бюджетів, що передбачала б фінансування виробників суспільних благ на підставі одного показника – кількості споживачів; враховувала б вибір споживачами виробників суспільних благ; надавала б можливість виробникам суспільних благ самостійно витратити бюджетні ресурси (передача функцій фінансового менеджменту); передбачала б самоврядування споживачів суспільних благ.

Відповідно до мети створення системи фінансування виробництва та надання суспільних благ за рахунок коштів територіальних бюджетів, сформулюємо основні напрями концепції реформування: передання виробникам суспільних благ – бюджетним установам функцій фінансового менеджменту (повноважень щодо самостійного витрачання отриманих бюджетних ресурсів) (крім установ, що виконують загальнодержавні функції, забезпечують громадський порядок та безпеку); спрощення системи фінансування виробництва суспільних благ до використання одного показника –

кількості споживачів; створення конкурентного середовища між бюджетними установами за вибір споживачів; максимально можливе залучення споживачів до процесу виробництва та надання суспільних благ.

Концепція, що пропонується, має вирішити наступні проблеми, серед яких:

1) переважно централізована установча та виконавча компетенції з надання суспільних благ. Відповідно планування видатків та витрачання бюджетних ресурсів здійснюються через галузеві відділи (управління) місцевої влади виходячи з державних матеріальних норм та нормативів, а також державною владою визначаються способи надання суспільних благ та їхнього фінансування. Крім того, галузеві відділи (управління) місцевої влади здійснюють постійний фаховий контроль за діяльністю бюджетних установ. Отже, під час фінансування не враховуються потреби населення та місцеві умови, врахування яких допомогло б зекономити бюджетні ресурси. Крім того, подібна система фінансування суспільних благ перетворює органи місцевого самоврядування на виконавців державних рішень;

2) усунення споживачів суспільних благ від процесу їхнього виробництва та надання, а також фінансування; позбавлення населення контрольних функцій. Це вимагає додаткових фінансових ресурсів на утримання розширеного апарату галузевих, фінансових та контролюючих органів;

3) поширення практики затратного фінансування місць в бюджетних установах та відсутність механізму перепрофілювання діяльності бюджетних установ;

4) відсутність конкурентного середовища між бюджетними установами, що позбавляє стимулів покращення результатів їхньої діяльності;

5) неповноцінне використання власної матеріальної бази та ресурсів бюджетними установами;

6) протистояння між приватними та комунальними закладами - виробниками суспільних благ та відсутність будь-якої державної підтримки діяльності перших;

7) нерозвинена практика розміщення органами місцевого самоврядування замовлення з виробництва суспільних благ

серед приватних виробників призводить до зайвих витрат з розширення мережі бюджетних установ;

8) відсутній зв'язок між обсягом фінансування та якістю й кількістю надання суспільних благ, що свідчить про неефективну сучасну практику кошторисного фінансування бюджетних установ та заходів.

Побудова системи фінансування виробництва та надання суспільних благ за рахунок коштів територіальних бюджетів має здійснюватися відповідно до наступних принципів:

- виробники суспільних благ (крім загальнодержавних функцій, громадського порядку та безпеки) повинні мати право самостійно, в рамках закону, розпоряджатися власними фінансовими ресурсами, в тому числі отриманими з територіального бюджету;

- для виробників суспільних благ (крім загальнодержавних функцій, громадського порядку та безпеки) повинні бути створені конкурентні умови існування;

- виробники суспільних благ (крім загальнодержавних функцій, громадського порядку та безпеки) повинні мати право самостійно змінювати, розширяти чи звужувати, в межах галузі та в суміжних галузях, напрями своєї діяльності;

- фінансування виробництва та надання суспільних благ (крім загальнодержавних функцій, громадського порядку та безпеки) за рахунок територіальних бюджетів має здійснюватися лише за одним показником – кількість споживачів, тобто за подушовим принципом;

- фінансування загальнодержавних функцій, громадського порядку та безпеки має здійснюватися на підставі єдиних державних норм та нормативів;

- в процес виробництва та надання суспільних благ повинні бути максимально залучені їх споживачі;

- виробники суспільних благ однієї або суміжних галузей повинні мати право об'єднуватися в виробничі кластери з метою раціонального використання спільної матеріальної бази;

-фінансування заходів має бути безпосередньо пов'язане із економічною ефективністю або з соціальним ефектом.

Під час створення системи фінансування виробництва та надання суспільних благ за рахунок коштів територіальних бюджетів мають бути враховані наступні пріоритети:

- 1) європейські принципи фінансування виробництва суспільних благ з територіальних бюджетів;
- 2) принципи та механізми прямої демократії;
- 3) економічна та фінансова свобода виробників суспільних благ;
- 4) ефективне витрачання ресурсів територіальних бюджетів;
- 5) запровадження подушового принципу фінансування бюджетних установ;
- 6) використання програмно-цільового методу фінансування соціально-економічних заходів.

Реформування системи фінансування за рахунок коштів територіальних бюджетів має бути здійснено наступним чином [див.: 63, с. 219-222].

По-перше, розробка законодавчої та нормативної бази (Законів України «Про фінансування виробництва суспільних благ», «Про зміну статусу бюджетних установ», внесення змін до Конституції України, Бюджетного кодексу України та інших законодавчих та нормативних актів, що регламентують організацію фінансування виробництва та надання суспільних благ), в якій мають реалізуватися положення цієї концепції.

По-друге, надання прав бюджетним установам (за виключенням бюджетних установ, що виконують загальнодержавні функції, забезпечують громадський порядок та безпеку – за функціональною класифікацією) самостійно розпоряджатися отриманими бюджетними ресурсами, мати власні рахунки в установах банків, переносити залишки невикористаних бюджетних ресурсів, внаслідок ефективного їх витрачання, на наступні бюджетні періоди. Бюджетні

установи повинні мати можливість самостійно розпоряджатися наділеною матеріальною базою, самостійно здійснювати кадрову політику.

По-третє, бюджетні установи, що виконують загальнодержавні функції, забезпечують громадський порядок та безпеку, повинні зберегти свій статус. Кошторисне фінансування цих установ за державними нормами та нормативами також має бути збережене.

По-четверте, кошторисне фінансування бюджетних установ має бути скасоване. Бюджетне фінансування цих виробників суспільних благ має здійснюватися на підставі одного показника – кількості споживачів. За галузями виробництва суспільних благ щорічно мають підраховуватися вартості виробництва на одного споживача.

По-п'яте, вартість виробництва на одного споживача має варіюватися за адміністративно-територіальними одиницями, виходячи з рівня споживчих цін, природних, кліматичних, демографічних умов. З метою підтримки виробників соціальних послуг у сільських місцевостях, вартість виробництва на одного споживача має бути збільшена залежно від місцевих умов.

По-шосте, виробники суспільних благ приватного сектору економіки повинні мати право на одержання бюджетного фінансування на однакових з бюджетними установами умовах.

По-сьоме, одночасно із скасуванням кошторисного фінансування для бюджетних установ відповідно скасовуються державні норми та нормативи фінансування надання суспільних благ. Скасовуються нормативи наповнюваності груп, класів тощо, тобто тих показників, що мають самовирівнюватися на підставі дії законів ринкової економіки.

По-восьме, споживачі суспільних благ не тільки повинні мати право й можливість контролювати та брати участь у процесі виробництва суспільних благ, вони повинні бути зобов'язані на це через створення рад споживачів, батьків тощо. Також мають бути залучені до процесу виробництва суспільних благ працедавці та страховики.

По-дев'яте, бюджетним установам мають бути надані права змінювати напрями своєї діяльності в межах своєї галузі чи граничних галузей (наприклад, загальноосвітні заклади можуть надавати послуги з дошкільної освіти, культури, фізичної культури тощо). Цього можуть вимагати потреби населення та економічна ефективність.

По-десяте, контроль якості надання суспільних благ мають здійснювати органи місцевого та регіонального самоврядування, державні виконавчі органи на місцях і спеціальні тимчасові або постійні державні комісії (по делегованих повноваженнях), споживачі. Останні своєю можливістю обирати виробників суспільних благ будуть сприяти створенню конкурентного середовища між виробниками (включаючи приватний сектор). Боротьба за споживачів буде вимагати від виробників покращення якості суспільних благ та ефективного їхнього виробництва.

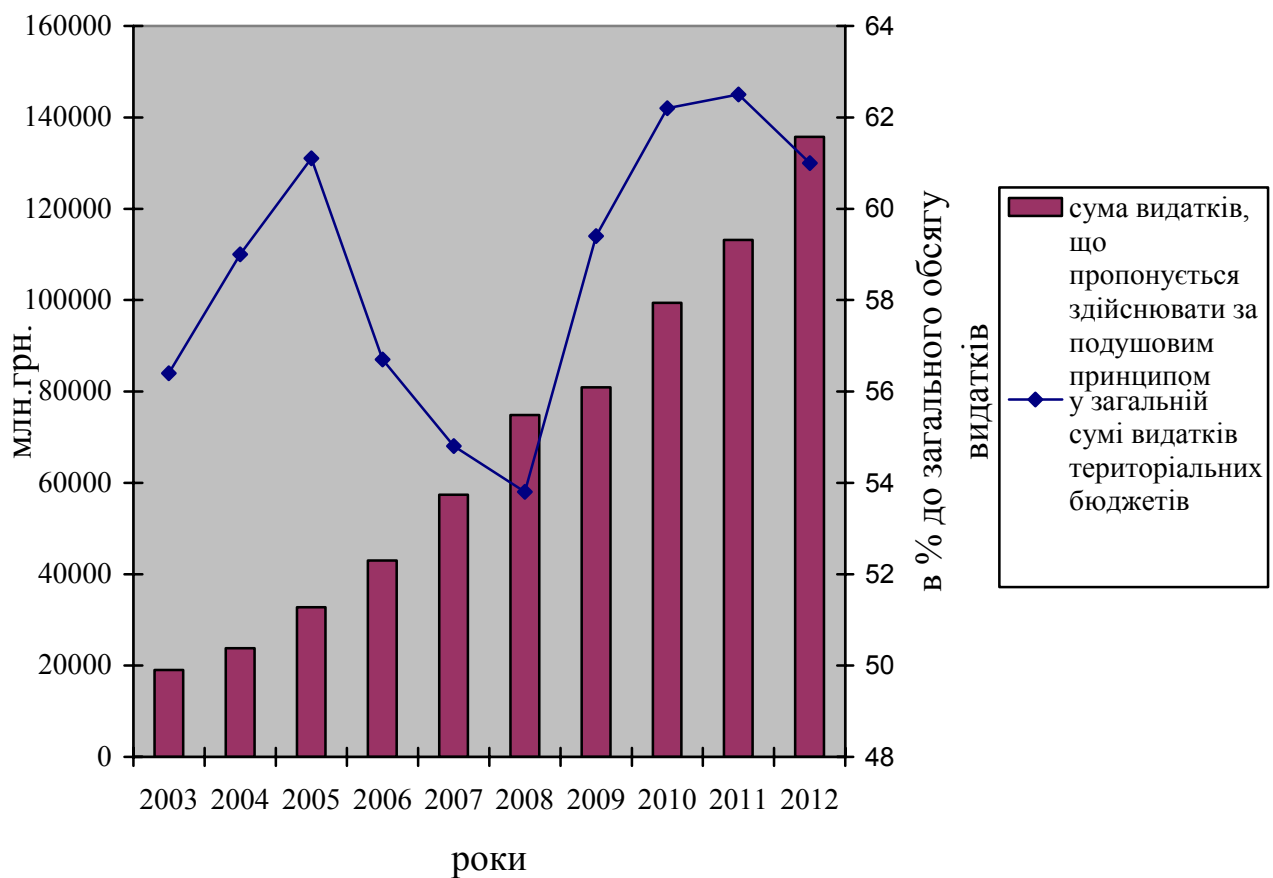


Рис. 3.23. Запропонована концепцією частка видатків за подушовим принципом у загальній сумі видатків* територіальних бюджетів України

*З урахуванням міжбюджетних трансфертів.

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

По-одинадцять, результати діяльності бюджетних установ мають оприлюднюватися, що дозволить громадськості контролювати

їх роботу, здійснювати споживачам правильний вибір виробників суспільних благ. Також оприлюднюватися мають результати державного контролю, контролю органів місцевого та регіонального самоврядування.

По-дванадцяте, виробникам суспільних благ мають бути надані права, з метою ефективного виробництва та використання своєї матеріальної бази, об'єднуватися в виробничі кластери. До виробничих кластерів можуть входити як бюджетні установи однієї галузі, так і суміжних галузей.

По-тринадцяте, перехід від кошторисного на подушове фінансування дозволить перейти на середньострокове бюджетне прогнозування, виходячи з прогнозованого обсягу контингенту споживачів. Середньострокове прогнозування фінансової діяльності будуть мати можливість здійснювати і бюджетні установи. Система виконання бюджетів через органи державного казначейства може бути збережена зі скороченням обсягу контрольних функцій.

По-чотирнадцяте, лише фінансування заходів має здійснюватися за програмно-цільовим методом.

На рисунку 3.23 відображена частка видатків за подушовим принципом у загальній сумі видатків територіальних бюджетів України, що мала б здійснюватися за пропонованою концепцією протягом 2003 - 2012 років.

Середня частка видатків за подушовим принципом за 2003 – 2012 роки склала 58,7% загального обсягу видатків місцевих бюджетів. Решта видатків територіальних бюджетів мають складати міжбюджетні трансферти, видатки на утримання бюджетних установ, що виконують загальнодержавні функції, забезпечують громадський порядок та безпеку, а також ресурси на фінансування заходів за програмно-цільовим методом.

РОЗДІЛ 4

ДОХОДИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ

4.1. Диверсифікація джерел фінансування видатків територій

Основною ціллю виробництва суспільних благ є задоволення потреб населення. На місцевому рівні є можливість вирішити низку завдань більш ефективно, максимально враховуючи преференції населення. Це є основним економічним обґрунтуванням існування органів місцевого самоврядування. Вирішення завдань регіонального значення внаслідок суттєвих зовнішніх ефектів, можливостях економії на масштабах виробництва суспільних благ та потреб фінансового вирівнювання територій є аргументом економічного обґрунтування регіонального рівня влади в особі органів регіонального самоврядування.

Завдання, які вирішують органи місцевого та регіонального самоврядування визначають обсяг видаткових повноважень, розмір видатків. Від останніх має залежати обсяг та структура доходів місцевих бюджетів.

Теоретичні положення не завжди знаходять реальне відображення. Політика органів державної (федеральної) влади багатьох економічно розвинутих країн щодо обмеження прав органів територіального самоврядування мобілізувати достатній для виконання місцевих та регіональних завдань обсяг доходів, призводить до зворотної залежності обсягу видатків за напрямами від обсягу доходів за джерелами. Органи місцевого самоврядування в Україні досить сильно обмежені в доходних повноваженнях (більше ніж у видаткових), тому планують свої видатки в межах доходів, що прогножуються. Крім того, частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України дуже висока, що свідчить про невірний розподіл доходних повноважень (відповідно доходних джерел) між рівнями влади.

Отже, якщо обмеженість органів місцевого та регіонального самоврядування у доходних повноваженнях перевищує обмеженість у видаткових, то первинними стають доходи (зазвичай простежується на практиці). В інших випадках – видатки. Про обмеженість у

доходах свідчать значні обсяги міжбюджетних трансфертів та високий рівень територіальних позик.

Перевищення обмежень щодо доходних повноважень над видатковими зменшує останні на розмір перевищення. Повна відсутність доходних повноважень (якщо доходи місцевих бюджетів формуються лише за рахунок міжбюджетних трансфертів) зводить нанівець будь-які видаткові повноваження. Тому, доцільним є співпадання ступенів самостійності органів місцевого та регіонального самоврядування щодо залучення доходів та здійснення видатків. Крім того, для органів місцевого та регіонального самоврядування повинні бути підібрані найбільш підходящі доходні джерела.

З цією метою необхідно визначити доходні повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування по джерелах надходжень коштів до їх бюджетів (табл. 4.1) [див. 64, с. 18].

В зарубіжній практиці існує, а в Україні існував поділ доходів місцевих бюджетів на власні, закріплені (на виконання делегованих повноважень) та міжбюджетні трансферти. Сучасна класифікація доходів місцевих бюджетів в Україні на доходи залежно від участі в розрахунку міжбюджетних трансфертів не дає уяви про ступінь самостійності органів місцевого самоврядування під час їх мобілізації. Тому доречним є виділення груп власних доходів, закріплених та міжбюджетних трансфертів. Власні доходи стягуються до місцевих бюджетів відповідно до рішень органів місцевого самоврядування. Закріпленими доходами є загальнодержавні доходи, що цілком або в частині надходять до місцевих бюджетів і щодо яких орган місцевого самоврядування не має податкових повноважень. Ці групи доходів повинні відповідати поділу їх залежно від участі в бюджетному вирівнюванні. Хоча в українському законодавстві існують обмеження компетенції і щодо частини доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

У таблиці 4.2 наведене співвідношення часток власних, закріплених доходів місцевих бюджетів України та міжбюджетних трансфертів.

Так, частка власних доходів впродовж 2003-2012 років зменшилася з 11,0% до 8,0% доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів, або в 1,4 рази. Майже в такій мірі зменшилася і питома вага закріплених доходів. Зменшення

частки доходів, щодо яких у органів місцевого самоврядування існували доходні повноваження та зацікавленість у зростанні податкової бази, було компенсовано зростанням частки міжбюджетних трансфертів.

Таблиця 4.1

Доходні повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування по джерелах доходів територіальних бюджетів

Джерела доходів територіальних бюджетів	Доходні повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування
Місцеві податки	Права на запровадження та скасування податків, на встановлення податкової ставки, визначення податкової бази, пільг та інших елементів податків. Повноваження можуть бути повними та обмеженими.
Збори та платежі в еквіваленті вигод, які отримують споживачі	Право на запровадження та скасування, на визначення розміру зборів та платежів, пільг тощо.
Закріплені загальнодержавні (федеральні) податки та збори	Можливість сприяти зростанню чи скороченню податкової бази.
Відрахування від загальнодержавних (федеральних) податків та зборів (непрямі міжбюджетні трансферти)	Можливість впливу на параметри, що впливають на розмір відрахувань (податкова база, чисельність населення, кількість зайнятих тощо).
Загальні вирівнюючі міжбюджетні трансферти	Можливість впливу на параметри, що впливають на розмір міжбюджетних трансфертів.
Цільові міжбюджетні трансферти	Відсутні.

Найбільше зросла питома вага субвенцій, що склали в 2012 році 28,3% доходів місцевих бюджетів України та 51,3% загального обсягу міжбюджетних трансфертів. Це свідчить про тенденцію

перетворення місцевих бюджетів у розрахункові центри державної влади.

Таблиця 4.2

Структура доходів місцевих бюджетів України в 2003 – 2012 роках
(%)

	2003	2005	2007	2009	2011	2012
Власні доходи – всього, в тому числі:	11,0	11,0	10,6	7,8	7,6	8,0
а) податкові надходження, з них:	1,7	1,1	0,7	0,6	1,4	2,4
- місцеві податки та збори	1,7	1,1	0,7	0,6	1,4	2,4
б) неподаткові надходження, з них:	6,3	6,0	5,4	5,2	5,2	4,8
- доходи від власності та підприємницької діяльності	0,3	0,4	0,6	0,4	0,2	0,3
- плата за оренду майна	0,4	0,5	0,5	0,6	0,4	0,3
- власні надходження бюджетних установ	5,6	5,1	4,3	4,2	4,6	4,2
в) доходи від операцій з капіталом	3,0	3,9	4,5	2,0	1,0	0,8
Закріплені доходи – всього, в тому числі:	54,8	45,5	46,0	45,5	40,2	36,8
а) податкові надходження, з них:	52,5	42,8	42,6	43,8	38,9	35,7
- податок з доходів фізичних осіб	39,4	30,7	33,8	33,4	29,8	27,1
- податки на власність	1,8	1,5	1,3	1,2	0,4	0,3
- збори за спеціальне використання природних ресурсів	6,0	5,2	3,9	6,5	7,1	6,8
б) неподаткові надходження	0,8	0,6	0,8	0,6	0,8	0,8
в) цільові фонди	1,5	2,1	2,6	1,1	0,5	0,3
Міжбюджетні трансферти – всього, в тому числі:	34,2	43,5	43,4	46,7	52,2	55,2
а) дотації вирівнювання	17,2	20,6	18,1	25,0	24,0	22,9
б) додаткові дотації	1,8	6,3	4,6	2,1	2,4	4,0
в) субвенції	15,2	16,6	20,7	19,6	25,8	28,3

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Існує доволі широкий вибір варіантів розподілу джерел доходів між рівнями влади: роздільна система з різним ступенем податкових повноважень, система розщеплення доходів між рівнями влади

(податковий союз), система податкових надбавок, система міжбюджетних трансфертів (їхні недоліки та переваги, а також рекомендації щодо можливого використання в якості доходних джерел органів місцевого самоврядування наведені в таблиці 4.3). Ці варіанти мають різний ступінь податкової автономії органів місцевого самоврядування. З метою визначення останньої ОЕСР були запроваджені індикатори податкової автономії, які розглянуті у II розділі цієї монографії.

Власні податкові повноваження органів місцевого / регіонального самоврядування повною мірою реалізуються, як ми вище визначили, під час місцевого / регіонального оподаткування.

Місцеві податки та збори розглядають з різних позицій.

Таблиця 4.3

Можливі варіанти розподілу джерел доходів між рівнями влади, їхні недоліки та переваги

Варіанти розподілу джерел доходів між рівнями влади	Недоліки	Переваги	Рекомендації щодо можливого використання в якості доходних джерел органів місцевого самоврядування
Роздільна система	<ul style="list-style-type: none"> - Можливості збільшення податкового навантаження (щодо власних доходів) в деяких територіальних одиницях; - вимушена міграція населення до адміністративно-територіальних одиниць з найбільш сприятливим податковим кліматом; - відсутність податкових повноважень у органів місцевого / регіонального самоврядування щодо стягнення закріплених доходів. 	<ul style="list-style-type: none"> - Максимальна податкова автономія органів місцевого та регіонального самоврядування (в разі справляння власних доходів); - можливість впливу на рівень економічного розвитку території. 	<p>Придатна для використання на місцевому та регіональному рівнях для фінансового забезпечення надання децентралізованих або місцевих / регіональних (за рахунок власних доходів) та централізованих або загальнодержавних (за рахунок закріплених доходів) суспільних благ.</p>

Продовження таблиці 4.3

<p>Система розщеплення доходів (податковий союз)</p>	<p>- Незначні або відсутність податкових повноважень органів місцевого та регіонального самоврядування.</p>	<p>- Зацікавленість усіх рівнів влади в надходженні цих доходів; - можливості, завдяки зміні пропорцій розподілу між територіями та рівнями влади, здійснювати горизонтальне та вертикальне фінансове вирівнювання; - податковий союз може передбачати деякі податкові повноваження в межах частки доходу, що надходить до територіальних бюджетів.</p>	<p>Придатна для використання на місцевому та регіональному рівнях для фінансового забезпечення надання централізованих або загальнодержавних суспільних благ, а також для фінансового вирівнювання. В разі надання податкових повноважень щодо частки доходів, які надходять до територіальних бюджетів, з'являється можливість фінансувати надання децентралізованих суспільних благ.</p>
<p>Система податкових надбавок</p>	<p>- Збільшення загального рівня податкового навантаження; - нерівномірність податкового навантаження по територіях; - вимушена міграція населення до територіальних одиниць з найбільш сприятливим податковим кліматом.</p>	<p>- Наявність податкових повноважень органів місцевого та регіонального самоврядування, що дає можливість задовольнити їхні фінансові потреби.</p>	<p>Придатна для використання на місцевому та регіональному рівнях для фінансового забезпечення надання децентралізованих або місцевих / регіональних суспільних благ.</p>
<p>Система міжбюджетних трансфертів</p>	<p>- Мінімальна ступінь фінансової незалежності; - незацікавленість органів місцевого / регіонального самоврядування в нарощуванні податкових баз, за рахунок яких виділяються міжбюджетні трансферти і доходи від яких вирівнюються.</p>	<p>- Вирівнювання фінансових можливостей адміністративно-територіальних одиниць.</p>	<p>Придатна в якості додаткового джерела надходжень територіальних бюджетів для фінансового забезпечення надання централізованих або загальнодержавних суспільних благ.</p>

Так, інститут місцевих податків та зборів запропоновано трактувати як законодавчо закріплену групу правових норм, що регламентує порядок впровадження податкових платежів міськими, селищними та сільськими радами, механізм їх справляння і зарахування до місцевих бюджетів для виконання завдань у межах власної компетенції органів місцевого самоврядування [175, с. 6]. Тобто науковець місцеві податки та збори розглядає з позиції правових норм та враховує лише український досвід адміністративно-територіального поділу базового рівня на міста, села та селища.

З іншої позиції місцеві податки і збори розглядаються як обов'язкові платежі, які законодавчо встановлюються державою, регламентуються органами місцевого самоврядування на певній території, сплачуються юридичними та фізичними особами в процесі перерозподілу валового внутрішнього продукту й зараховуються до місцевих бюджетів для фінансового забезпечення виконання функцій органів місцевого самоврядування [252, с. 6]. В цьому визначенні вчений позбавляє органів місцевого самоврядування податкової ініціативи щодо впровадження власних місцевих податків та зборів.

Зарубіжні вчені, наприклад, місцевий податок характеризують як податок, що запроваджується місцевою владою, ставки встановлюються місцевою владою, стягується також місцевою владою до місцевих бюджетів [324, с. 59].

Податки, на відміну від зборів, не використовують на заздалегідь зазначені цілі (на виробництво певних суспільних благ). Їх справляння обов'язкове, в випадку ухилення від сплати податку - примусове й регламентується законом. Також, в якості специфічних рис податків можна виділити: нееквівалентність, регулярність сплати, односторонність грошових потоків.

Податки західні автори визначають як обов'язкові платежі державі, основний канал державних доходів, використовуваних для фінансування суспільних благ і послуг; засіб фінансової політики для впливу на алокацію ресурсів, розподіл багатства, суспільний вибір, стабільність економіки на макрорівні; інструмент фіскальної політики щодо рівня зайнятості, цін та економічного росту; без використання властивих марксистській методології термінів «відносини», «категорія», а також класових ознак [7, с. 151]. На противагу визначенням податків зарубіжними авторами, вітчизняні вчені виокремлюють форму прояву податків (як обов'язкові, встановлені,

як правило, на законодавчій основі платежі юридичних і фізичних осіб до бюджету) та їхнє змістовне наповнення (як фінансові відносини між державою і платниками податків з приводу державної централізації частини вартості виробленого валового внутрішнього продукту) [195, с. 202].

«В той час як для центрального рівня влади підходять практично всі види податків, для місцевого рівня це далеко не завжди так» [307, с. 158].

Саме тому необхідно визначитися з вимогами придатності податків з метою їхнього справляння на місцевому рівні.

Багато століть точиться дискусія щодо принципів (основ, правил) оподаткування, вимог до податків, способів усунення незадоволень платників податків тощо (таблиця 4.4).

Таблиця 4.4

Зведення загальних принципів оподаткування

Принципи оподаткування	Автори
Соціальна справедливість та пропорційність	У. Петті, А. Сміт, Дж. Ст. Мілль, А. Вагнер
Простота (прозорість), зручність справляння	У. Петті, А. Сміт, А. Вагнер
Завчасність передбачення (стабільність оподаткування)	А. Сміт, Ф. Нітті
Дешевизна справляння	У. Петті, А. Сміт
Уникнення надмірних масштабів оподаткування	У. Петті, Дж. Ст. Мілль
Ефективність витрачання зібраних податків	У. Петті
Випереджаюче зростання виробництва підвищенню податків і державних витрат	Д. Рікардо
Заохочення нагромаджень та інвестицій	Д. Рікардо, Дж. Ст. Мілль
Незаважання розвитку виробництва	Д. Рікардо, Ф. Нітті, А. Вагнер
Фіскальна доходність	А. Вагнер
Еластичність	Ф. Нітті, А. Вагнер
Застосування різних баз оподаткування	Дж. Ст. Мілль

Джерело: складено автором, використовуючи: [290, с. 603; 265, с. 588-589; 204, с. 27-32; 249, с. 129-132; 173, с. 156-182; 189, с. 315-318].

Відповідно до них організовуються податкові системи країн світу. Проте, ця дискусія торкається здебільше загальних вимог до податків, які підходять й до місцевого оподаткування, однак, є необхідними, але не достатніми. Це є справедливим і для регіонального рівня влади.

Податкове законодавство України за Податковим кодексом [208] ґрунтується на таких принципах:

- загальність оподаткування - кожна особа зобов'язана сплачувати встановлені податковим кодексом, законами з питань митної справи податки та збори, платником яких вона є;

- рівність усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації - забезпечення однакового підходу до всіх платників податків незалежно від соціальної, расової, національної, релігійної приналежності, форми власності юридичної особи, громадянства фізичної особи, місця походження капіталу;

- невідворотність настання визначеної законом відповідальності у разі порушення податкового законодавства;

- презумпція правомірності рішень платника податку в разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу;

- фіскальна достатність - встановлення податків та зборів з урахуванням необхідності досягнення збалансованості витрат бюджету з його надходженнями;

- соціальна справедливість - установа податків та зборів відповідно до платоспроможності платників податків;

- економічність оподаткування - установа податків та зборів, обсяг надходжень від сплати яких до бюджету значно перевищує витрати на їх адміністрування;

- нейтральність оподаткування - установа податків та зборів у спосіб, який не впливає на збільшення або зменшення конкурентоздатності платника податків;

- стабільність - зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки.

Податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року;

- рівномірність та зручність сплати - установлення строків сплати податків та зборів, виходячи із необхідності забезпечення своєчасного надходження коштів до бюджетів для здійснення витрат бюджету та зручності їх сплати платниками;

- єдиний підхід до встановлення податків та зборів - визначення на законодавчому рівні усіх обов'язкових елементів податку.

Розглянемо особливості застосування загальних принципів оподаткування на місцевому / регіональному рівнях.

Більшість вчених серед принципів оподаткування називають соціальну справедливість або пропорційність, відповідно до яких платники податків з однаковими податковими базами та однаковими іншими умовами, що впливають на оподаткування, мають сплачувати однакові податки. В інших випадках – різні податки. Також держава додатково бере на себе функцію вирівнювати за допомогою податків (прогресивних ставок оподаткування та пільг) доходи населення.

Органи місцевого / регіонального самоврядування, навпроти, не зацікавлені вирівнювати доходи населення через можливу міграцію заможного населення (формування населення територіальних одиниць за соціальними рівнями). Через це державна влада може лише вимагати сприяння органами місцевого / регіонального самоврядування проведення загальнодержавної соціальної політики.

Простота (прозорість), зручність справляння дозволяє зекономити на адміністративних витратах фіскальних органів та мінімізує витрати на сплату податків платниками. Цей принцип є однаково важливим як для загальнодержавної системи оподаткування, так і для місцевої / регіональної. Місцеві / регіональні податки, що не відповідають зазначеній умові, є обтяжливими для платників, здатні гальмувати економічний та соціальний розвиток відповідної території, ставити останню в невігідні конкурентні умови щодо інших територій.

Завчасність передбачення (стабільність оподаткування) дає можливість платникам податків планувати свою економічну діяльність. Сталого оподаткування вимагає й середньо - та довгострокове бюджетне планування на державному та місцевому / регіональному рівнях.

Постійні зміни в оподаткуванні на місцевому та регіональному рівнях за різними економічними мотивами можуть завдавати шкоди

загальноекономічному зростанні в державі. Тому на центральному рівні має бути гарантована стабільність законодавчої та нормативної бази оподаткування щодо як загальнодержавних так і місцевих податків.

Під дешевизною справляння розуміється не лише витрати фіскальних органів, а й витрати платників податків. Вони мають бути, по-можливості, найменшими. Саме тому на практиці адмініструванням місцевих податків та зборів займаються органи державної влади на місцях. Єдиний фіскальний орган для справляння державних та місцевих / регіональних податків дозволяє зекономити на адміністративних витратах і, одночасно, позбавити органи місцевого та регіонального самоврядування необхідності витрачати бюджетні ресурси на їхній збір. Проте, з економією на адміністративних витратах, органи місцевого та регіонального самоврядування також втрачають і виконавчі компетенції щодо справляння своїх податків.

Необхідний обсяг надання суспільних благ визначає податкове навантаження на платників податків. Відчуття еквівалентності отриманих суспільних благ сплаченим податкам ще не означає повного задоволення населення.

Криві попиту (D) (граничних вигод (MB)) на приватні (ринкові) та суспільні блага формуються по-різному. Так, крива ринкового попиту на певне приватне благо складається як сума кривих індивідуального попиту (D1, D2, D3) по горизонталі: сума кількостей (Q) блага за певними цінами (P) (рис. 4.1). Для суспільного блага, внаслідок його особливостей (таких, наприклад, як неможливість виключення зі споживання, неконкурентність тощо), крива попиту являє собою суму граничних вигод всіх індивідів по вертикалі (D1, D2, D3), тобто за кожним рівнем виробництва блага (рис. 4.2).

Лише при умові, коли досягається рівність граничних вигод (MB) та граничних витрат (MC) можна говорити про ефективний обсяг виробництва суспільних благ (точка перетину кривих). Саме так можна уникнути надмірних масштабів оподаткування на державному та місцевому / регіональному рівнях.

Крім того, слід мати на увазі, що на місцевому / регіональному рівні наявність зовнішніх екстерналій буде заважати визначенню ефективного обсягу виробництва суспільних благ.

Зовнішня вигода від споживання суспільних благ (MEB) буде збільшувати граничну вигоду населення певної територіальної

одиниці (MB), яка складе граничну суспільну вигоду (MSB). Точка перетину кривих граничної суспільної вигоди та граничних витрат покаже оптимальний обсяг виробництва суспільних благ за наявності зовнішніх екстерналійв (рис. 4.3).

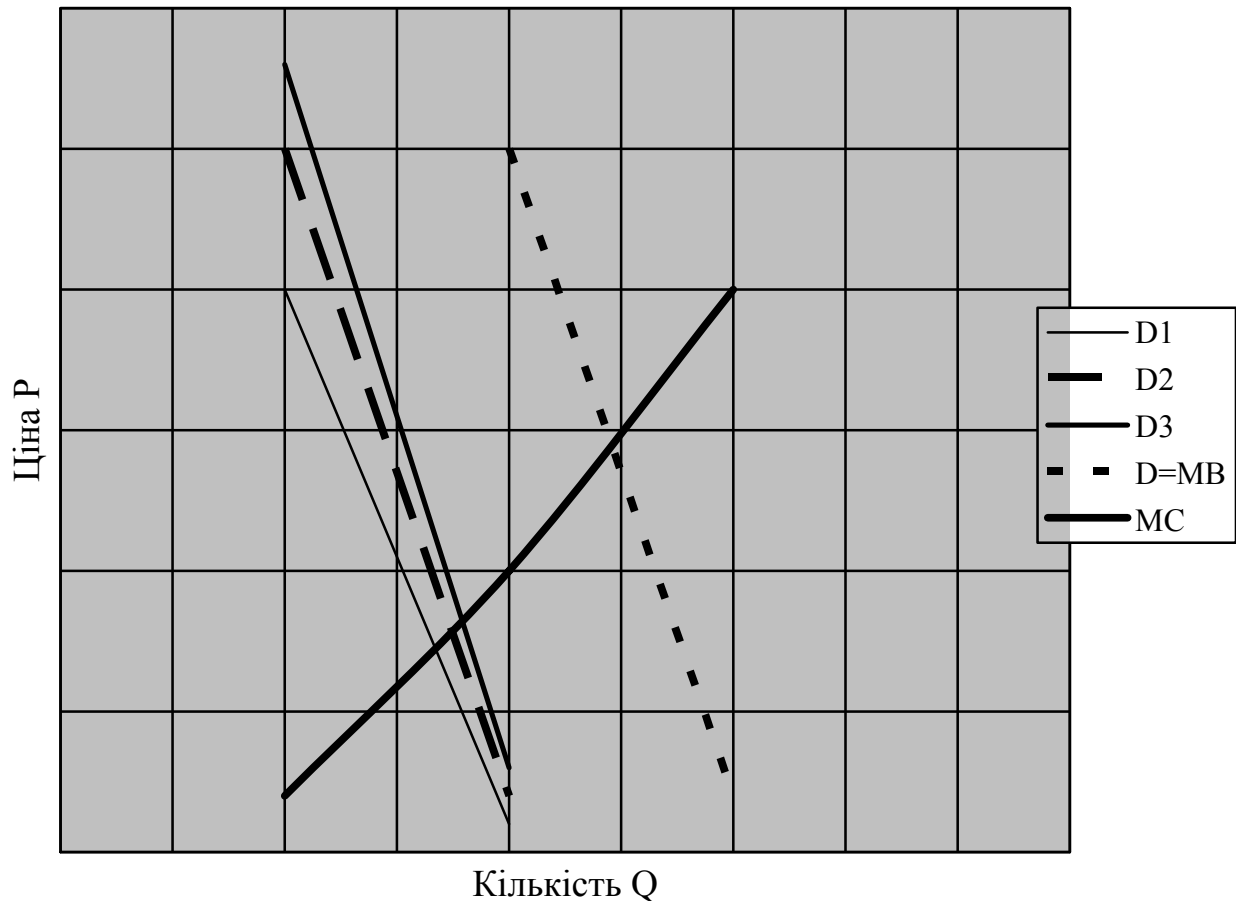


Рис. 4.1. Визначення ефективного обсягу виробництва приватних благ

Ефективність витрачання зібраних податків для державних, місцевих та регіональних податків означає отримання суспільних благ у еквіваленті сплачених податків. З цією метою ареал доступності суспільних благ та ареал осіб, що сплачують податки, повинні співпадати. Якщо ж ці ареали не будуть, за якихось причин, співпадати, частина платників податків будуть вимушені сплачувати виробництво суспільних благ за інших платників. Це призведе до відчуття першими незадоволеності своїх преференцій та несправедливості. Отже, за таких умов витрачання бюджетних ресурсів є неефективним, може призвести до вимушеної міграції населення.

Принцип ефективного витрачання зібраних податків на місцевому / регіональному рівні набуває більшого значення, оскільки платники податків саме на цьому рівні краще відчувають еквівалентність надання суспільних благ.

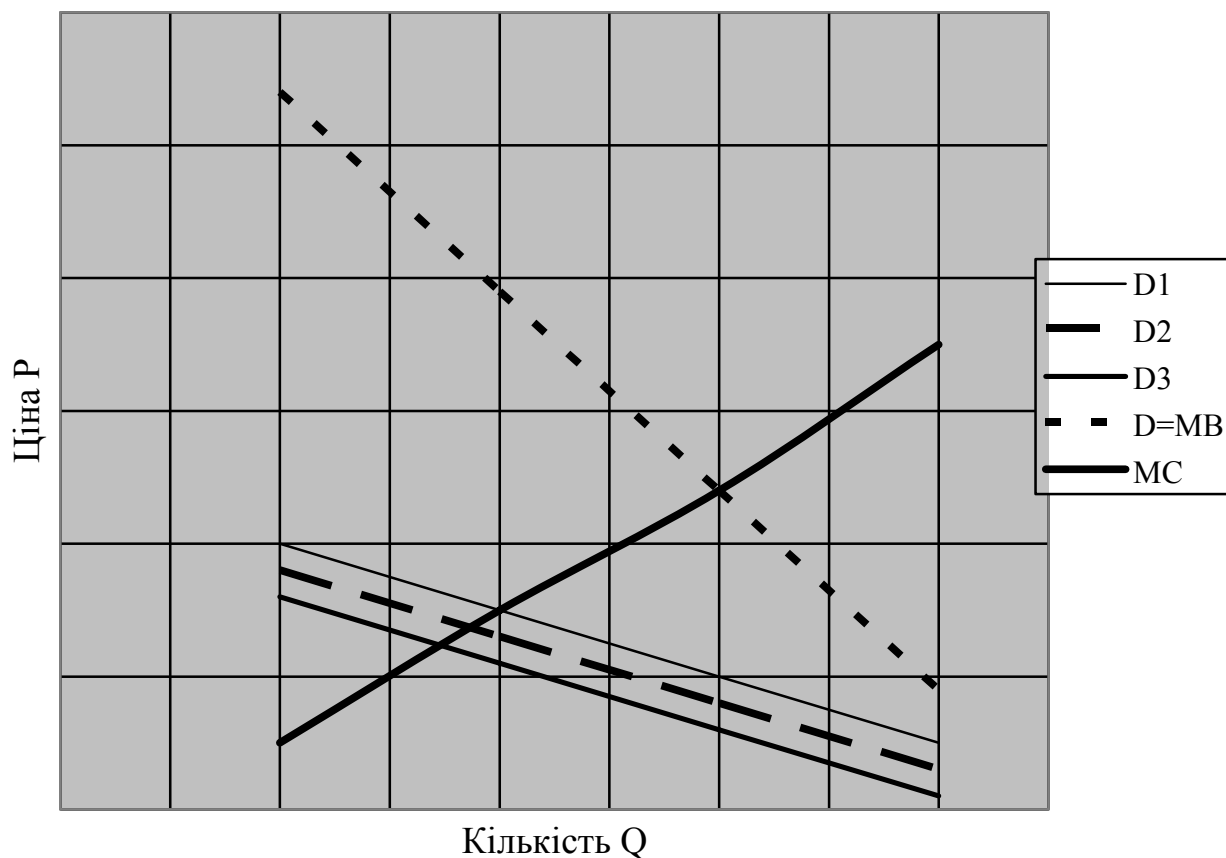


Рис. 4.2. Визначення ефективного обсягу виробництва суспільних благ

Випереджаюче зростання виробництва підвищенню податків і державних витрат передбачає застосування пільг з оподаткування та використання регресійних ставок податків. Органи місцевого / регіонального самоврядування, що прагнуть наповнити власні бюджети для надання суспільних благ, в умовах, коли найдохідніші бази оподаткування вже використовуються центральною владою, не мають можливості дбати про виконання цього принципу. Вони завжди знаходяться в умовах, коли переважає максимізація короткострокових надходжень перед довгостроковими. Тому державна влада повинна взяти виконання цього принципу оподаткування на себе, а також обґрунтовано вносити необхідні корективи в місцеве / регіональне оподаткування (наприклад,

надавати з державного бюджету компенсацію втрат від надання пільг з оподаткування чи застосування регресивних ставок податків у вигляді міжбюджетних трансфертів).

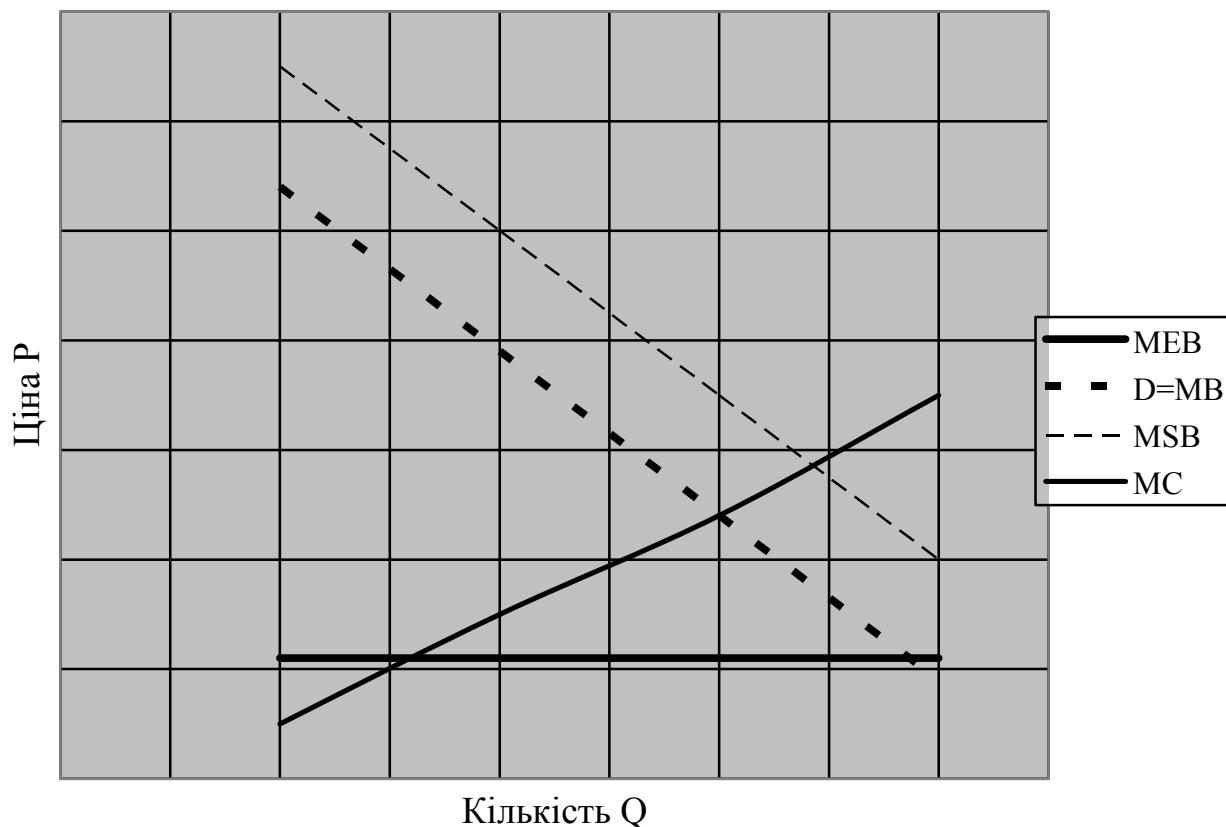


Рис. 4.3. Визначення ефективного обсягу виробництва суспільних благ за наявності зовнішніх екстерналій

Так, як ступінь фактичного податкового навантаження на приватний сектор визначається чистими податковими надходженнями, які утворюються різницею між величиною загальних податкових надходжень до державного бюджету і сумою трансфертів держави приватному секторові [172, с. 307], то випереджаючого зростання виробництва підвищенню податків і державних витрат можна досягнути збільшенням трансфертів держави приватному секторові і без застосування пільг з оподаткування та регресійних ставок податків. В цьому випадку державна влада не регулює місцеве / регіональне оподаткування.

Аналогічно на місцевому / регіональному рівні виконується принцип заохочення нагромаджень та інвестицій. Він також впливає

на циклічні коливання економічного розвитку, має суттєве значення для національної економіки, повинен забезпечуватися державною владою.

Принцип незаважання розвитку виробництва стосується як економічної діяльності юридичних осіб, так і громадян (наприклад, значна прогресія в оподаткуванні доходів фізичних осіб може позбавляти останніх мотивації трудової діяльності). Тому, при введенні нових податків необхідно прораховувати їхній можливий вплив на розвиток виробництва. На місцевому / регіональному рівні можливі негативні наслідки оподаткування будуть усунені внаслідок реакції платників податків на діяльність органів місцевого / регіонального самоврядування.

Фіскальна доходність – дуже важлива умова для місцевого та регіонального оподаткування. Проте, як правило, центральний рівень влади, що володіє правом приймати законодавчі акти, узурпує найбільш дохідні джерела податкових надходжень.

Еластичність передбачає реакцію оподаткування на зміну економічних умов розвитку. За цим принципом в умовах економічного спаду мають зменшуватися надходження до бюджету, надаючи можливості стабілізувати кон'юнктуру. В умовах економічного зростання відповідне збільшення надходжень до бюджету дає можливості стримувати «перегрів» економіки. На місцевому / регіональному рівні наперед усього дбають про надання суспільних благ населенню. Відповідне намагання органів місцевого та регіонального самоврядування наповнити власні бюджети може, в часи економічного спаду, йти в протиріччя загальнодержавним інтересам сприяти економічному зростанню. Саме тому центральна влада вимушено корегує місцеве / регіональне оподаткування.

Застосування різних баз оподаткування передбачає одночасне оподаткування як доходу, так і споживання, і майна. Вузькі бази оподаткування часто мають викривлений вплив на виробництво та споживання, вимагають додаткових витрат платників податків. Споживачі відмовляються від споживання одного блага на користь іншого. Цей ефект заміщення благ призводить до вимушеної переорієнтації виробництва. Оподаткування може впливати і на вибір та заміщення факторів виробництва. Вузька база оподаткування, з метою фіскального ефекту, вимагає також впровадження високих податкових ставок.

Отже, вибір на користь використання широкої податкової бази

надасть можливість зменшити ефект заміщення благ та факторів виробництва, використовувати невисокі ставки оподаткування, зменшити додаткові витрати платників податків.

Як висновок, загальні принципи оподаткування, з метою використання їх на місцевому / регіональному рівнях, мають бути уточнені та, в деяких випадках, забезпечуватися діяльністю органів державної влади.

Окрім загальних принципів оподаткування для місцевого / регіонального рівня мають бути розроблені специфічні принципи місцевого / регіонального оподаткування, що враховують особливості функціонування органів місцевого / регіонального самоврядування.

Науковцями визначаються критеріальні вимоги, яким має відповідати процес впровадження місцевих податків і зборів, а саме: недопустимість встановлення податкових пільг для конкретних платників податків; заборона впроваджувати індивідуальні податкові платежі; рівномірний розподіл податкового навантаження залежно від наданих суспільних послуг; незначна різниця між ставками місцевих податків і зборів у різних регіонах; низькі витрати на організацію податкового адміністрування [175, с. 7]. Ми маємо деякі зауваження щодо запропонованих вимог. По-перше, будь-які заборони та обмеження щодо місцевого оподаткування з боку органів державної влади зменшує податкову автономію органів місцевого самоврядування. Тому необхідно порівнювати шкоду обмеження податкової автономії і шкоду від встановлення податкових пільг для конкретних платників податків. По-друге, незрозуміло, що автор має на увазі під індивідуальними податковими платежами. Якщо платежі індивідуальні, то чому вони є податковими. Податки справляються з певних категорій платників, а не лише індивідуально з окремої особи. По-третє, незначна різниця між ставками місцевих податків і зборів у різних регіонах обмежує можливості органів місцевого самоврядування пропонувати власний набір суспільних благ населенню своєї територіальної одиниці, можливості створення конкурентного середовища між територіями. По-четверте, низькі витрати на організацію податкового адміністрування вже передбачаються загальними принципами оподаткування, які діють і для місцевого оподаткування, не є для місцевого оподаткування особливими.

Ібатулліна А.В. пропонує в якості принципів місцевого оподаткування розглядати: гнучкість, значущість, зрозумілість, рівномірність, територіальну прив'язаність, цільове призначення, передбачуваність [252, с. 7]. На нашу думку, зрозумілість і передбачуваність є загальними принципами оподаткування, тобто вони справедливі як для державних, так і для місцевих податків. Їх пропонували У. Петті, А. Сміт, А. Вагнер, Ф. Нітті (див. табл. 4.5). Щодо цільового призначення, то ми його не можемо розглядати в якості принципів місцевого оподаткування, оскільки взагалі податки - це нецільові платежі державі громадян та юридичних осіб (серед специфічних рис податків виділяють їхній нецільовий характер [195, с. 203; 107, с. 225]). Принцип значущості автор характеризує як можливість забезпечення значної частки доходів бюджетів та відповідність економічному розвитку території [175, с. 7]. Тобто автором не конкретизується обсяг доходів місцевих бюджетів, що має бути сформований за рахунок місцевих податків. На нашу думку, він має відповідати обсягу власних повноважень органів місцевого самоврядування.

Щодо принципів рівномірності розподілення між регіонами бази оподаткування і територіальної прив'язаності [175, с. 7], вони знаходяться в протиріччі між собою.

Кириленко О.П. вважає, що місцеві податки повинні забезпечувати [135, с. 200]:

- 1) невеликі коливання надходжень упродовж всього ділового циклу;
- 2) відповідність між економічним розвитком та обсягами надходжень місцевих податків;
- 3) одержання податкових надходжень лише з місцевих баз оподаткування;
- 4) рівновагу між споживанням місцевих послуг та податковим тягарем;
- 5) захист від однобічного розвитку місцевої економічної структури;
- 6) розподіл податкового потенціалу залежно від місцевих потреб;
- 7) гнучку систему ставок місцевих податків;
- 8) органи місцевого самоврядування повинні мати право встановлювати ставки одного або двох основних податків;

9) в однакових за розмірами адміністративних одиницях відмінності між надходженнями від місцевих податків на одну особу повинна бути незначною.

На нашу думку, вимоги невеликих коливань надходжень упродовж всього ділового циклу та відповідність між економічним розвитком й обсягами надходжень місцевих податків суперечать одне одному. Якщо податки безпосередньо залежать від економічного розвитку, обсяги надходжень їх будуть зазнавати відчутних змін в разі циклічних коливань економіки. Також ми ставимо під сумнів розподіл податкового потенціалу залежно від місцевих потреб. Крім того, на нашу думку, органи місцевого самоврядування повинні не тільки мати право встановлювати ставки всіх місцевих податків і збірів, а й мати інші податкові повноваження.

За думкою зарубіжних вчених, доходи місцевих бюджетів повинні будуватися на принципі еквівалентності, за яким мешканці певної територіальної одиниці сплачують лише за ті місцеві суспільні блага, які тільки вони й споживають [323, с. 10]. Із загального принципу еквівалентності випливають відповідні вимоги до податків, які доцільно передавати в розпорядження органів місцевого самоврядування [342, с. 622]. Такі податки повинні відповідати наступним принципам [106, с. 22; 307, с. 161-167, 323-324]:

- ◆ принципу одержуваної вигоди — стягування податків має відповідати тій вигоді, що одержують жителі і суб'єкти економічної діяльності визначених територій від місцевих суспільних благ;

- ◆ принципу широкого розподілу податкового навантаження — місцеві податки і збори мають створювати певне відчутне навантаження по можливості на всіх жителів та економічних суб'єктів адміністративно-територіальної одиниці;

- ◆ принципу територіальної прив'язки — об'єкти місцевого оподаткування мають бути пов'язані з відповідною територією і вирізнятися низькою мобільністю;

- ◆ принципу незалежності податкових надходжень від кон'юнктурних змін в економіці — місцеві податки не повинні реагувати або реагувати незначною мірою на зміну ринкової кон'юнктури.

Ми вважаємо, що запропоновані принципи можна вважати специфічними принципами місцевого оподаткування. Проте, до них

слід додати принципи самостійності, відповідності потребам населення та юридичних осіб території, відповідності темпам зростання надходжень державних податків. Це дозволить органам місцевого самоврядування пропонувати свій набір суспільних благ мешканцям, що створить конкурентні умови між територіями.

Отже, серед специфічних принципів місцевого / регіонального оподаткування виділимо:

1. Принцип взаємної еквівалентності. Він передбачає двосторонню віддачу. З позиції органів місцевого / регіонального самоврядування – надання суспільних благ у еквіваленті зібраних місцевих податків. З позиції платників податків – обов'язок сплатити надані суспільні блага, усвідомлення необхідності брати безпосередню участь у вирішенні місцевих / регіональних справ. Зазначений принцип може реалізуватися лише при прямому оподаткуванні.

2. Принцип територіального походження. За цим принципом до територіального бюджету повинні надходити лише ті податки, які зібрані з баз оподаткування, розташованих на відповідній території. Інакше існує проблема перекладання податкового тягаря з одних територіальних одиниць на інші.

3. Принцип рівномірного податкового навантаження на різні категорії платників податків. Порушення цього принципу призведе до дисбалансу виробничих структур та трудових ресурсів, форм бізнесу тощо на певній території, що позначиться на майбутньому зменшенні надходжень до територіальних бюджетів.

4. Принцип мінімального впливу на циклічне коливання економіки. Органи місцевого / регіонального самоврядування не здатні самостійно регулювати місцеве / регіональне податкове навантаження з метою вирівнювання економічної кон'юнктури в країні. З метою надання суспільних благ, першочерговість яких на цьому рівні влади є найвищою, органи місцевого / регіонального самоврядування в періоди економічного зростання не відмовляться від отримання додаткових доходів до своїх бюджетів (додаткові бюджетні ресурси будуть використані на поточні та капітальні витрати). В періоди економічного спаду, навпаки, будуть вимушені збільшувати податкове навантаження на платників податків, зменшуючи їхню

економічну активність. Таким чином, неузгоджені з центральним рівнем влади дії органів місцевого / регіонального самоврядування, направлені на циклічне коливання економіки, призведуть до погіршення економічного становища не тільки певної території, а країни в цілому.

5. Принцип відповідності темпам зростання надходжень державних податків. Трапляються випадки, коли, або внаслідок твердих ставок місцевих / регіональних податків, або скорочення бази оподаткування, або з інших причин, темпи зростання надходжень місцевих / регіональних податків нижчі за темпи зростання надходжень державних податків (відповідно зменшується частка місцевих / регіональних доходів у загальних податкових надходженнях консолідованого бюджету країни та у валовому внутрішньому продукті). В цьому випадку органи місцевого самоврядування втрачають можливості виробництва суспільних благ у досягнутих обсягах. До того ж видатки територіальних бюджетів на виконання самостійних повноважень, як правило, не беруть участі в вирівнюванні фінансових можливостей територій. Це спонукає органи місцевого / регіонального самоврядування вишукувати додаткові надходження до своїх бюджетів, які не пов'язані з оподаткуванням (неподаткові доходи, доходи від операцій з капіталом).

6. Принцип відповідності потребам населення та юридичних осіб території. В межах кожної територіальної одиниці пропонується свій набір суспільних благ на виконання власних видаткових повноважень за рахунок місцевих / регіональних податків. Органи місцевого / регіонального самоврядування в якості виробників суспільних благ пропонують їх споживачам: населенню та юридичним особам. Якщо споживачів влаштовує набір суспільних благ та плата за нього (податкове навантаження), то здійснюється міграція населення та / або виробничих потужностей. Ця міграція є ефективною, оскільки сприяє розвитку територій, що максимально враховують потреби населення, створює конкурентні умови між останніми. Якщо ці умови не враховуються міграція населення та виробничих структур є неефективною. Натомість Письменний В.В. вважає, що «для зниження рівня податкової конкуренції та підвищення

ефективності місцевого оподаткування, з одного боку, місцеві податки і збори необхідно опирати на нерухому базу оподаткування, а з іншого – мешканці територіальних громад мають нести податкове навантаження тією мірою, в якій вони отримують вигоди від наданих суспільних послуг» [175, с. 7]. Відповідно до вимог пункту 4 статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань [113].

7. Принцип самостійності. Органи місцевого / регіонального самоврядування повинні бути наділені достатніми податковими повноваженнями з метою задоволення потреб населення (з метою запропонування власного набору суспільних благ, що має максимально влаштовувати населення). Податкові повноваження дозволять збільшувати надходження до територіальних бюджетів або їх зменшувати залежно від суспільних потреб. Крім того, принцип самостійності також передбачає можливість впливу органів місцевого / регіонального самоврядування на податковий потенціал з метою його нарощування.

При виборі податків, що можуть надаватися в розпорядження місцевих органів влади, необхідно врахувати особливості застосування різних баз оподаткування, до яких, зокрема, належать:

- 1) споживання та відповідно продажі, що здійснюються на території даного муніципалітету;
- 2) дохід усіх жителів певної території або прибуток розташованих на ній підприємств;
- 3) використання факторів виробництва [106, с. 29; 341, с. 11-12].

Щодо визначених баз оподаткування ми маємо зауваження. В якості факторів виробництва виступають праця (або робоча сила), земля та капітал. Дохід або прибуток як результат праці та застосування капіталу вже визначено серед баз оподаткування. Крім того, оподатковується не тільки земля, а й інше нерухоме та рухоме

майно. Тому доречним є виділення наступних баз оподаткування: споживання, дохід або прибуток, майно.

В практиці розвинутих країн майнове оподаткування відноситься, як правило, до місцевого оподаткування.

База оподаткування розраховується залежно від площі земельної ділянки, будівель, споруд тощо; вартості майна.

Майновий податок відноситься до прямого оподаткування і відповідає принципу взаємної еквівалентності. Він дає можливість покривати граничні витрати з виробництва суспільних благ. До податків, що найкраще відповідають принципу оподаткування вигод Б. Гамільтон відносить, зокрема, податок на нерухому власність, оскільки в ринковій ціні нерухомості частково капіталізується вартість надання місцевих суспільних товарів та послуг [333].

Податок на майно відповідає принципу територіального походження, так як оподаткуванню підлягають лише об'єкти, розташовані на певній території.

В випадку оподаткування всіх можливих категорій платників податку (фізичних та юридичних осіб) за податковими ставками, що не пригнічують економічної активності населення та бізнесу, можливим є дотримання принципу рівномірного податкового навантаження.

Майнове оподаткування має мінімальний вплив на циклічне коливання економіки, оскільки не оподатковується реальний дохід платників податків. Крім того, надходження майнового податку мало залежать від стану економічної кон'юнктури. Це робить його стабільним джерелом надходжень територіальних бюджетів. Встановлені процентні ставки податку від ринкової вартості майна (в тому числі землі) дозволять щорічно збільшувати надходження майнового податку відповідно до економічного зростання території та країни в цілому (відповідно темпам зростання надходжень державних податків) [див.: 71, с.21].

Податкові повноваження органів місцевого / регіонального самоврядування дозволять збільшувати або зменшувати податкове навантаження майновим податком на платників податків з метою надання оптимального набору суспільних благ.

Ці податкові повноваження та принцип відповідності потребам населення та юридичних осіб території створять конкурентні умови

між адміністративно-територіальними одиницями, будуть сприяти ефективній міграції населення та виробничих структур.

Отже, майновий (в тому числі земельний) податок відповідає всім розробленим принципам місцевого оподаткування, що дає підстави віднести його до складу місцевих.

Слід, однак, враховувати, що майнове оподаткування на місцевому рівні, як і інше оподаткування факторів виробництва, має суттєвий недолік – перекладання податкового тягаря, або на постачальників факторів виробництва, або на споживачів продукції виробництва, залежно від еластичності попиту та пропозиції цих товарів, робіт і послуг.

В Україні діє земельний податок, частка якого в 2011 році склала 5,9% загального обсягу доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів, що на 0,5 процентних пункти нижче за рівень 2002 року.

Намітилася стійка тенденція до зниження питомої ваги податків на власність (ця група представлена одним податком з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, який з прийняттям Податкового кодексу України в 2011 році скасований, введений збір за першу реєстрацію транспортного засобу): з 1,8% загальної суми надходжень до місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів у 2003 році до 0,4% у 2011 році.

Майновий податок є надійним джерелом надходжень територіальних бюджетів, проте його ставки повинні сприяти ефективному використанню майна, проте не вимагати від власників від нього відмовлятися на користь інших факторів виробництва, форм заощаджень та інвестицій, вимагати від населення зменшувати площі житла (особливо в важкі періоди життя).

Інші збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів, що знаходяться у власності територіальних громад, поряд із майновим податком (через схожість баз оподаткування) відповідають принципам місцевого оподаткування, можуть бути включені до складу місцевих податків.

Розглянемо відповідність податків з доходів або прибутку критеріям місцевого / регіонального оподаткування.

На думку У. Оутса, найкраще принципу оподаткування вигод відповідають прямі податки, які накладаються на доходи індивідів чи

підприємств, та покривають граничні витрати на надання отримуваних ними суспільних товарів чи послуг [340, с. 580]. У випадку оподаткування доходів населення найкраще відчуває еквівалентність отриманих суспільних благ в рахунок сплачених податків. Менше це відчутно для виробників, так як вони, як правило, не є основними споживачами суспільних благ. Отже, податок на доходи фізичних осіб відповідає принципу взаємної еквівалентності, частково йому відповідає податок на прибуток підприємств.

Податок на доходи фізичних осіб відповідає також принципу територіального походження. Цим податком оподатковуються, як правило, мешканці певної територіальної одиниці – споживачі суспільних благ та виборці органів місцевого / регіонального самоврядування з доходів, що отримані на відповідній території.

Інша справа стосується юридичних осіб. Досить часто важко оцінити територіальне джерело походження прибутку. Тому податок на прибуток підприємств не відповідає принципу територіального походження.

Натомість принцип рівномірного податкового навантаження на різні категорії платників податків реалізується при оподаткуванні прибутку підприємств. Як правило, ставки цього податку пропорційні, що не спонукає юридичних осіб змінювати своє місце розташування. В випадку, коли прийнято рішення про віднесення податку на прибуток до місцевого оподаткування і приймаються рішення органами місцевого / регіонального самоврядування про впровадження прогресивного або регресивного оподаткування, можна очікувати перенесення виробництв з одних територіальних одиниць до інших, де рівень податкового навантаження на певного платника податку найнижчий.

При оподаткуванні доходів фізичних осіб застосовують, як правило, прогресивні ставки податку з метою вирівнювання доходів населення та збільшення надходжень до бюджету. Збільшення податкового навантаження на фізичних осіб з високим доходом не означає, що ці особи споживають більше суспільних благ. Тому різна прогресія в оподаткуванні фізичних осіб може призводити до формування територіальних одиниць з більш та менш заможним населенням.

Через нездатність органів місцевого / регіонального самоврядування виконувати функцію щодо вирівнювання доходів населення, місцеве оподаткування доходів фізичних осіб має

відповідати принципу рівномірного податкового навантаження на різні категорії платників, тобто використовувати лише пропорційну ставку оподаткування, або справлятися в якості надбавки до державного податку з доходів фізичних осіб.

Щодо принципу мінімального впливу на циклічне коливання економіки, і податок на прибуток підприємств, і податок з доходів на фізичних осіб йому не відповідають. Наявність значних податкових повноважень у органів місцевого / регіонального самоврядування стосовно оподаткування доходів фізичних осіб та прибутку юридичних осіб можуть призвести до погіршення економічної кон'юнктури. Цю проблему також можна вирішити шляхом запровадження місцевих надбавок до цих податків, які мають справлятися державною владою.

Фіскальнодохідні податок з доходів фізичних осіб та податок на прибуток юридичних осіб в повній мірі здатні відповідати принципу відповідності темпам зростання надходжень державних податків [див.: 81, с. 28].

В українській практиці податок з доходів найманих працівників сплачується за місцем податкової реєстрації працедавця. Тобто фізична особа може мешкати в одній територіальній одиниці, а сплачувати податки в іншій. Така практика поширена, якщо географічно межують адміністративно-територіальні одиниці з різним рівнем доходу (обсягом виробництва) на душу населення. В цьому випадку населення прямує в територіальні одиниці з вищим рівнем доходу. Сплачуючи податки, намагається користуватися суспільними благами в цій територіальній одиниці, або, навіть, змінює місце свого мешкання. Цю міграцію не можна назвати неефективною, оскільки високий рівень доходу на душу населення є результатом багаторічної праці органів місцевого самоврядування (в тому числі щодо набору суспільних благ та оподаткування). Наведене справедливо й для юридичних осіб. Отже, оподаткування доходів фізичних осіб та прибутку юридичних осіб відповідає принципу відповідності потребам населення та юридичних осіб території.

Невідповідність податку з доходів фізичних осіб принципам рівномірного податкового навантаження на різні категорії платників податків та мінімального впливу на циклічне коливання економіки, а податку з прибутку юридичних осіб принципам територіального походження та мінімального впливу на циклічне коливання економіки обумовлює значну обмеженість самостійності органів

місцевого / регіонального самоврядування в випадку віднесення цих податків до місцевих / регіональних.

Підсумовуючи вищенаведене, можна обґрунтовано стверджувати, що в якості місцевих податків податок на прибуток використовувати недоцільно. Податок на доходи фізичних осіб можна використовувати лише в якості податкових надбавок до державного податку, або отримувати частину його розщеплень із незначними податковими повноваженнями.

Кінг Д., навпроти, вважає, що прибутковий податок є найкращою формою місцевого оподаткування, а земельний податок повинен використовуватися обмежено через його регресивний характер [336, с. 241].

Податок на прибуток підприємств лише комунальної форми власності відповідає основному принципу місцевого оподаткування – територіальному походженню. Це дає можливість передати податкові повноваження органам місцевого самоврядування. В Україні він відноситься до власних доходів органів місцевого самоврядування та не враховується при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Основними споживачами суспільних благ є мешканці певної територіальної одиниці. Вони своїм вибором впливають на кількість та якість необхідних для них суспільних благ. Відповідно погоджуються на сплату податків для їх виробництва.

Юридичні особи не обирають органи місцевого / регіонального самоврядування. «Оскільки підприємства не голосують, складається враження, що їхніми інтересами можна з легкістю зневажити» [336, с. 225]. Проте, юридична особа також користується благами місцевого характеру і має за це сплачувати. Це робить запровадження місцевих податків з юридичних осіб обґрунтованим і необхідним.

Органи місцевого / регіонального самоврядування зацікавлені в наявності працедавців на їхній території, навіть якщо вони не сплачують податків до місцевих бюджетів. Хоча, у крайньому випадку, відсутність будь якого місцевого оподаткування з юридичних осіб може призвести до порушення оптимального співвідношення їхньої кількості та чисельності населення.

Майнове оподаткування юридичних осіб не здатне повною мірою компенсувати всі вигоди, що отримує підприємство: воно може використовувати незначні за площею земель ділянки, будівлі

тощо, недороге майно, проте виробляти великі обсяги доданої вартості. Майнове оподаткування має вузьку базу оподаткування, тому при введенні високих ставок податку виникає великий спотворюючий тягар. Він вирівнюється при розширенні бази оподаткування та зниженні ставок податків.

При оподаткуванні саме юридичних осіб існує проблема перекладання податкового тягара на постачальників, а частіше, на споживачів продукції виробництва. Вони можуть бути представлені в особі підприємств та населення інших територіальних одиниць.

Місцеві податки та збори з юридичних осіб також, як правило, зменшують базу оподаткування державних податків.

Отже, при оподаткуванні юридичних осіб необхідно використовувати майновий податок за невисокими ставками, додаткові податки, які б компенсували місцеві вигоди, що отримують підприємства, та меншою мірою перекладалися б на населення і юридичних осіб інших територій. Серед таких прямих податків, наприклад, може бути податок на доходи, на збільшення вартості (проте, не податок на додану вартість, що є непрямим).

Юридичні особи, як правило, є платниками податку на додану вартість та специфічних акцизів. Ці види непрямих податків не підходять для використання в якості місцевих через їхню невідповідність вимогам місцевого / регіонального оподаткування.

Ці податки є непрямими і не можуть відповідати принципу взаємної еквівалентності. Населення, яке купує товари, роботи та послуги не відчуває своєї плати за суспільні блага, що надаються органами місцевого / регіонального самоврядування.

Ці податки, і це головне, не відповідають принципу територіального походження. Підприємства – виробники та споживачі їхньої продукції знаходяться не тільки в межах однієї територіальної одиниці. Якщо споживачі, купуючи ринкове благо, вироблене в іншій територіальній одиниці, сплачують податок на додану вартість та специфічні акцизи, що є місцевими податками, вони несуть податковий тягар цієї територіальної одиниці. Інша річ стосується податку з роздрібних продажів, що сплачують не виробники, а підприємства торгівлі. Лише в цьому випадку можливим буде дотримання принципу територіального походження.

Податковий тягар з оплати податку на додану вартість та специфічних акцизів буде розподілятися між виробником та споживачем продукції виробництва залежно від еластичності попиту та пропозиції на окремі види товарів, робіт та послуг. Тому, для реалізації принципу рівномірного податкового навантаження на різні категорії платників податків, органам місцевого/регіонального самоврядування, в випадку віднесення цих податків до місцевих, необхідно використовувати теорію еластичності у власній податковій політиці.

За рахунок використання основних непрямих податків: податку на додану вартість та специфічних акцизів держава може впливати на рівень споживання населення та, відповідно, рівень виробництва. З цих причин саме ці податки мають знаходитися «в руках» державних органів з метою впливу на економічну кон'юнктуру. Мінімальний вплив на циклічне коливання економіки серед податків на споживання може мати податок з продажів із невеликою ставкою оподаткування. Він може бути віднесений до місцевого оподаткування як додатковий непрямий податок.

Надходження всіх непрямих податків здатні задовольнити умову відповідності темпам зростання надходжень державних податків. Вони відображають економічну ситуацію в країні, збільшуються одночасно з економічним зростанням.

Якщо податок на додану вартість та / або специфічні акцизи будуть складовими місцевого / регіонального оподаткування, податкові повноваження органів місцевого / регіонального самоврядування технічно буде важко реалізувати. Вони стосуються виробників певної території, а відображаються в ціні товарів, робіт та послуг, що реалізуються в інших територіальних одиницях. Такі податкові повноваження можна реалізувати лише щодо підприємств роздрібної торгівлі щодо податку з роздрібних продажів.

Податок з роздрібних продажів надасть можливість органам місцевого / регіонального самоврядування пропонувати власний набір суспільних благ, привертати населення та юридичних осіб до своєї територіальної одиниці. Це сприяє створенню конкурентних умов між територіями та ефективній міграції.

Існує безліч інших податків, які стосуються місцевих об'єктів оподаткування, що існують за роздільною системою. Стосовно них органи місцевого / регіонального самоврядування навіть мають право

податкової ініціативи. Воно дає можливість населенню територіальної одиниці самостійно обрати об'єкти оподаткування з метою фінансування виробництва суспільних благ.

Як висновок, створення ефективної системи функціонування місцевих податків вимагає забезпечення їх відповідності загальним принципам оподаткування та специфічним принципам місцевого / регіонального оподаткування.

4.2. Організація місцевого оподаткування в Україні

Ефективне функціонування органів місцевого самоврядування вимагає дотримання певних вимог. Серед цих вимог слід зазначити необхідний розмір фінансових ресурсів та податкові повноваження. Вони надають можливість впливати на виробників, регулювати напрями їхньої діяльності, сприяти зростанню обсягів виробництва в певній адміністративно-територіальній одиниці. Тому фінансові ресурси мають бути одержані органами місцевого самоврядування завдяки власним зусиллям, а не шляхом отримання перерозподілених ресурсів з інших регіонів країни.

На сьогодні органи місцевого самоврядування України не мають досвіду керівництва податковим потенціалом, його ефективного використання. І якщо суб'єкти підприємницької діяльності вже отримали навички роботи в ринкових умовах, місцева влада таких навичок не має. Досі широко використовується адміністративно-командний стиль керівництва. Його започатковують, перш за все, органи державної влади. По всіх ланках управління державою спостерігається бюрократія та корумпованість. Не працює в повній мірі громадська свідомість. Права громадян брати участь в управлінні державними справами, у тому числі через існування наділених реальною владою органів місцевого самоврядування, залишаються лише декларативними.

Отже, перехід на нові ринкові умови господарювання з боку органів місцевого самоврядування вимагає для останніх більшої свободи. Отримання економічної свободи передбачає отримання повноважень, як податкових, так і видаткових. Однак цей процес має відбуватися одночасно з реформою всього управління державою, а також адміністративно-територіальною реформою.

Розширення повноважень органів місцевого самоврядування широко дискутується серед науковців та практиків. Залишається актуальним розширення податкових повноважень місцевої влади в рамках створення дієвої системи місцевих податків і зборів.

Розв'язанню проблем місцевого оподаткування в Україні присвячені роботи О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніної, В. Опаріна, К. Павлюк, І. Сала, С. Слухая, В. Федосова, І. Чугунова та інших. Зазвичай учені критикують сучасний стан розвитку місцевого оподаткування в Україні, наводять приклади позитивного зарубіжного досвіду місцевого оподаткування, розглядають питання щодо впровадження окремих додаткових місцевих податків та зборів, обґрунтовуючи їхню ефективність. Проте, пропонується трансформувати лише окремі місцеві податки та збори. Комплексно не розглядаються всі напрямки можливого реформування місцевого оподаткування в Україні. Відсутня оцінка відповідності сучасного стану місцевого оподаткування основним міжнародним документам, що ратифіковані Україною. Це обумовлює мету цього параграфу – характеристика організації місцевого оподаткування як джерела власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування України, виявлення недоліків місцевого оподаткування та окреслення шляхів їх подолання.

Прийняття Бюджетного кодексу України поклало початок поділу доходів місцевих бюджетів на дві групи залежно від участі в розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів. Групу доходів, що не враховуються при виділенні міжбюджетних трансфертів, більшість науковців почали вважати власними. І це не зважаючи на те, що в цілому власні доходи характеризувалися як доходи, що належать місцевим бюджетам та формуються на певній території внаслідок рішень відповідного органу місцевого самоврядування [135, с. 151; 149, с. 257; 32, с. 114].

До доходів загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів відповідно до вимог статті 69 Бюджетного кодексу України [31], належать:

1) податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності;

2) плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; збір за спеціальне

використання води водних об'єктів місцевого значення; збір за спеціальне використання лісових ресурсів (крім збору за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування);

3) плата за землю, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

4) місцеві податки і збори (крім єдиного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки), включаючи збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності (крім збору в частині провадження торговельної діяльності нафтопродуктами, скрапленим та стиснутим газом на стаціонарних, малогабаритних і пересувних автозаправних станціях, заправних пунктах);

5) фіксований сільськогосподарський податок;

6) частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань;

7) плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів (крім коштів, отриманих вищими та професійно-технічними навчальними закладами від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг);

8) плата за ліцензії та сертифікати;

9) плата за державну реєстрацію (крім реєстраційного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців);

10) штрафні санкції за порушення законодавства про патентування;

11) адміністративні штрафи;

12) штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів з суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів;

13) надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності;

14) плата за надані в оренду водні об'єкти місцевого значення;

15) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності;

16) інші доходи.

До надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів за Бюджетним кодексом України належать [31]:

- 1) надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів;
- 2) збір за першу реєстрацію транспортного засобу, що зараховується у розмірі: 30 відсотків - до бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів та 70 відсотків - до бюджету міста Сімферополя і бюджетів міст - обласних центрів у разі реєстрації транспортних засобів на території цих міст; 50 відсотків - до бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів та 50 відсотків - до міських, селищних і сільських бюджетів у разі реєстрації транспортних засобів на відповідній території; 60 відсотків - до бюджету міста Києва і 40 відсотків - до обласного бюджету Київської області у разі реєстрації транспортних засобів у місті Києві; 100 відсотків - до бюджету міста Севастополя у разі реєстрації транспортних засобів у місті Севастополі;
- 3) субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах;
- 4) збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності в частині провадження торговельної діяльності нафтопродуктами, скрапленим та стиснутим газом на стаціонарних, малогабаритних і пересувних автозаправних станціях, заправних пунктах;
- 5) кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, що зараховуються у розмірі: 100 відсотків - до бюджетів міст Києва та Севастополя, 25 відсотків - до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, 75 відсотків - до бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, 15 відсотків - до районних бюджетів, 60 відсотків - до бюджетів міст районного значення, селищ і сіл;
- 6) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності (які мають цільове спрямування згідно із законом);
- 7) 70 відсотків грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності, в тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів - 50 відсотків, обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим - 20 відсотків, бюджетів міст Києва та Севастополя - 70 відсотків;
- 8) відрахування 10 відсотків вартості питної води суб'єктами підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від

відповідних стандартів, що зараховуються до бюджетів міст, селищ та сіл;

9) власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету;

10) 35 відсотків екологічного податку (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлені особливими умовами ліцензії строк), у тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів - 25 відсотків, обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим - 10 відсотків, бюджетів міст Києва та Севастополя - 35 відсотків;

11) цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій та громадян до республіканського Автономної Республіки Крим та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища;

12) надходження до цільових фондів, утворених Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими радами;

13) субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;

14) інші субвенції, що надаються з інших бюджетів за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду таких бюджетів;

15) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам, молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними;

16) інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України.

Однак, не всі доходи, що визначені відповідно до статті 69 Бюджетного кодексу, встановлюються згідно рішень органів місцевого самоврядування. Серед таких доходів зазначимо: збір за першу реєстрацію транспортного засобу, плату за землю, фіксований сільськогосподарський податок, плату за ліцензії та сертифікати, екологічний податок та інші.

Зміни в структурі доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, свідчать про заміну місцевого

оподаткування міжтериторіальним перерозподілом ресурсів і неподатковими доходами та доходами від операцій з капіталом. Занепад місцевого оподаткування означає втрату передбачуваних та стабільних доходів, доходів, які краще адмініструються, зменшують можливості корумпованої втечі від сплати, доходів, які здатні регулювати економічні процеси в економіці регіону.

Перевага місцевих податків і зборів у посиленні фінансової бази місцевого самоврядування, на відміну від загальнодержавних, полягає у наявності податкових повноважень. До прийняття Податкового кодексу України місцеві податки і збори, механізм розрахунку і порядок їх сплати встановлювалися сільськими, селищними, міськими радами відповідно переліку і в межах розмірів ставок, встановлених законами України (стаття 15 Закону України «Про систему оподаткування»). Цією ж статтею був встановлений перелік місцевих податків і зборів. Можливість їх встановлення в рамках законодавства органами місцевого самоврядування була передбачена також Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 69). Об'єкт оподаткування, база і граничні розміри ставок були регламентовані Декретом Кабінету Міністрів «Про місцеві податки і збори».

Європейською Хартією місцевого самоврядування (пункт 3 статті 9) передбачено, що принаймні частина коштів органів місцевого самоврядування повинна надходити за рахунок місцевих зборів і податків, ставки яких органи місцевого самоврядування вправі встановлювати в межах, визначених законом [149]. Відповідні положення передбачені також у пункті 3 статті 8 Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування [311]. Цих ратифікованих положень Україна в 2006 році дотримувалася шляхом забезпечення місцевого оподаткування, результатом якого були 5,1 % доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, або 0,85 % загальної суми доходів місцевих бюджетів, що на 9,9 та на 1,07 відсоткових пункти нижче відповідних показників 2002 року.

На сьогодні в Україні органи місцевого самоврядування так і не набули права податкової ініціативи. Більш того, вони позбавлені основних податкових повноважень, крім права самостійно встановлювати ставки податків в межах, які регулюються державою.

Перелік місцевих податків та зборів наведений на рис.4.4. Місцеві ради зобов'язані встановлювати податок на нерухоме майно,

відмінне від земельної ділянки, єдиний податок та збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності.

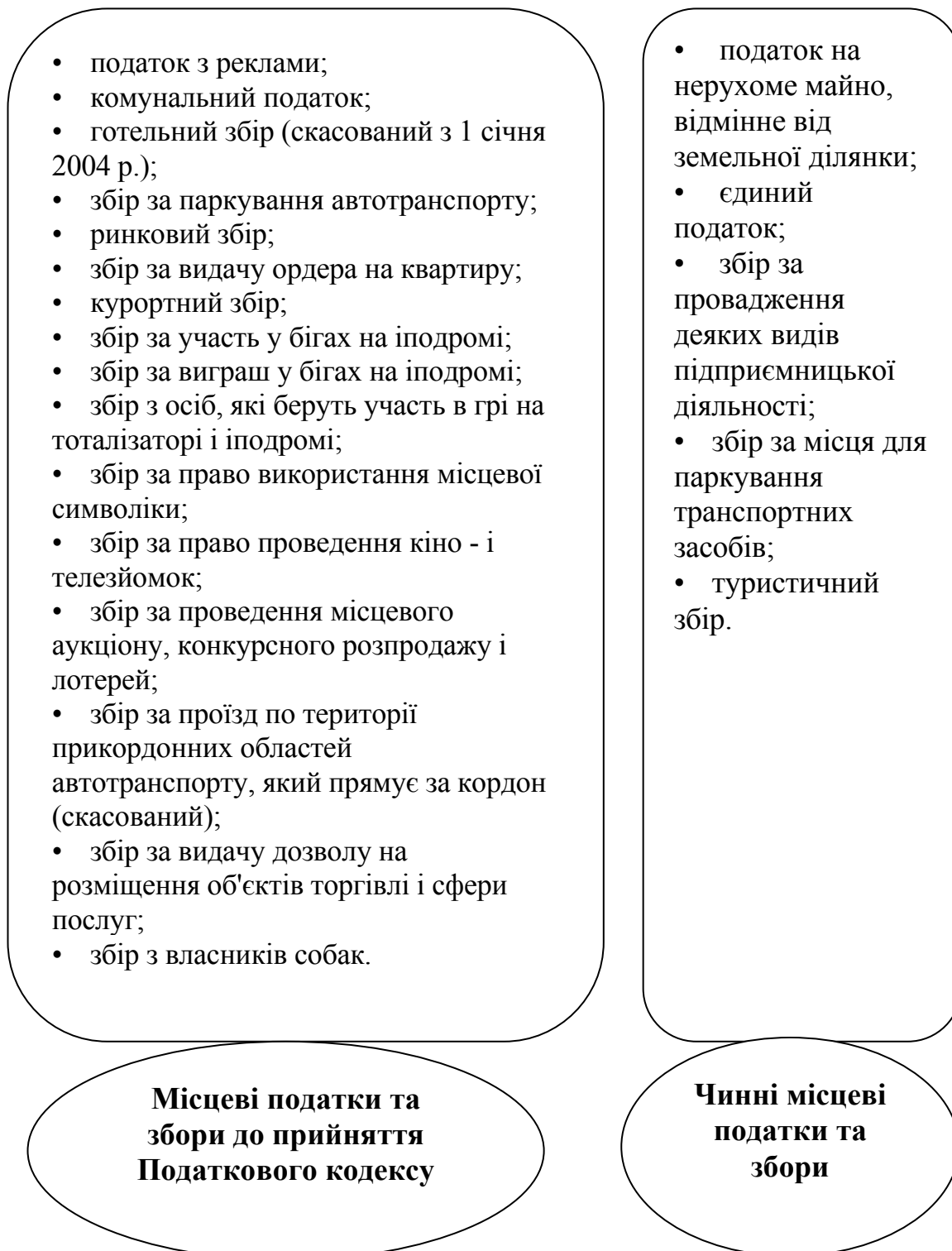


Рис. 4.4. Склад місцевих податків та зборів до та після прийняття Податкового кодексу України

Вони на свій вибір можуть встановлювати збір за місця для паркування транспортних засобів, а також туристичний збір.

Встановлення місцевих податків та зборів, не передбачених Податковим кодексом, забороняється.

Розглянемо особливості справляння чинних місцевих податків та зборів.

Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Платниками податку є фізичні та юридичні особи, в тому числі нерезиденти, які є власниками об'єктів житлової нерухомості. Якщо об'єкт житлової нерухомості перебуває у спільній частковій власності кількох осіб, платником податку є кожна з цих осіб за належну їй частку. Якщо об'єкт житлової нерухомості перебуває у спільній сумісній власності кількох осіб, але не поділений в натурі, платником податку є одна з таких осіб-власників, визначена за їх згодою, якщо інше не встановлено судом. Якщо об'єкт житлової нерухомості перебуває у спільній сумісній власності кількох осіб і поділений між ними в натурі, платником податку є кожна з цих осіб за належну їй частку.

Об'єктом оподаткування є об'єкт житлової нерухомості.

Не є об'єктом оподаткування:

а) об'єкти житлової нерухомості, які перебувають у власності держави або територіальних громад (їх спільній власності);

б) об'єкти житлової нерухомості, які розташовані в зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, визначені законом;

в) будівлі дитячих будинків сімейного типу;

г) садовий або дачний будинок, але не більше одного такого об'єкта на одного платника податку;

г) об'єкти житлової нерухомості, які належать багатодітним сім'ям та прийомним сім'ям, у яких виховується троє та більше дітей, але не більше одного такого об'єкта на сім'ю;

д) гуртожитки.

Базою оподаткування є житлова площа об'єкта житлової нерухомості. База оподаткування об'єктів житлової нерухомості, які перебувають у власності фізичних осіб, обчислюється органом державної податкової служби на підставі даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Податкове повідомлення-рішення

про суму податку надсилаються органами державної податкової служби платникам за місцезнаходженням об'єкта житлової нерухомості до 1 липня звітного року.

База оподаткування об'єктів житлової нерухомості, що перебувають у власності юридичних осіб, обчислюється такими особами самостійно виходячи з житлової площі об'єкта оподаткування на підставі документів, що підтверджують право власності на такий об'єкт.

Розглянемо пільги з оподаткування податком на нерухоме майно. База оподаткування об'єкта житлової нерухомості, що перебуває у власності фізичної особи - платника податку, зменшується:

- а) для квартири - на 120 кв. метрів;
- б) для житлового будинку - на 250 кв. метрів.

Таке зменшення надається один раз за базовий податковий (звітний) період і застосовується до об'єкта житлової нерухомості, у якій фізична особа - платник податку зареєстрована в установленому законом порядку, або за вибором такого платника до будь-якого іншого об'єкта житлової нерухомості, який перебуває в його власності.

Ставки податку встановлюються сільською, селищною або міською радою в таких розмірах за 1 кв. метр житлової площі об'єкта житлової нерухомості:

- для квартир, житлова площа яких не перевищує 240 кв. метрів, та житлових будинків, житлова площа яких не перевищує 500 кв. метрів, ставки податку не можуть перевищувати 1 % розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року;

- для квартир, житлова площа яких перевищує 240 кв. метрів, та житлових будинків, житлова площа яких перевищує 500 кв. метрів, ставка податку становить 2,7% розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року. При цьому податковий період дорівнює календарному року.

Платники податку - юридичні особи самостійно обчислюють суму податку станом на 1 січня звітного року і до 1 лютого цього ж року подають органу державної податкової служби за місцезнаходженням об'єкта оподаткування декларацію з розбивкою річної суми рівними частками поквартально.

Податкове зобов'язання за звітний рік з податку сплачується:

- а) фізичними особами - протягом 60 днів з дня вручення податкового повідомлення-рішення;

б) юридичними особами - авансовими внесками щокварталу до 30 числа місяця, що наступає за звітним кварталом.

Розглянемо особливості справляння збору за місця для паркування транспортних засобів.

Платниками збору є юридичні особи, їх філії (відділення, представництва), фізичні особи - підприємці, які згідно з рішенням сільської, селищної або міської ради організують та провадять діяльність із забезпечення паркування транспортних засобів на майданчиках для платного паркування та спеціально відведених автостоянках. Перелік спеціальних земельних ділянок, відведених для організації та провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів, в якому зазначаються їх місцезнаходження, загальна площа, технічне облаштування, кількість місць для паркування транспортних засобів, затверджується рішенням сільської, селищної або міської ради про встановлення збору.

Об'єктом оподаткування є земельна ділянка, яка згідно з рішенням сільської, селищної або міської ради спеціально відведена для забезпечення паркування транспортних засобів на автомобільних дорогах загального користування, тротуарах або інших місцях, а також комунальні гаражі, стоянки, паркінги (будівлі, споруди, їх частини), які побудовані за рахунок коштів місцевого бюджету, за винятком площі земельної ділянки, яка відведена для безоплатного паркування транспортних засобів, передбачених Законом України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні".

Базою оподаткування є площа земельної ділянки, відведена для паркування, а також площа комунальних гаражів, стоянок, паркінгів (будівель, споруд, їх частин), які побудовані за рахунок коштів місцевого бюджету.

Ставки збору встановлюються за кожний день провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів у гривнях за 1 квадратний метр площі земельної ділянки, відведеної для організації та провадження такої діяльності, у розмірі від 0,03 до 0,15 % мінімальної заробітної плати, установлені законом на 1 січня податкового (звітного) року. При визначенні ставки збору сільські, селищні та міські ради враховують місцезнаходження спеціально відведених місць для паркування транспортних засобів, площу спеціально відведеного місця, кількість місць для паркування

транспортних засобів, спосіб поставлення транспортних засобів на стоянку, режим роботи та їх заповнюваність.

Ставка збору та порядок сплати збору до бюджету встановлюються відповідною сільською, селищною або міською радою. Сума збору за місця для паркування транспортних засобів, обчислена відповідно до податкової декларації за звітний (податковий) квартал, сплачується у строки, визначені для квартального звітного (податкового) періоду.

Особливості справляння збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності наступні.

Платниками збору є суб'єкти господарювання (юридичні особи та фізичні особи - підприємці), їх відокремлені підрозділи, які отримують в установленому порядку торгові патенти та провадять такі види підприємницької діяльності:

- а) торговельна діяльність у пунктах продажу товарів;
- б) діяльність з надання платних побутових послуг за переліком, визначеним Кабінетом Міністрів України;
- в) торгівля валютними цінностями у пунктах обміну іноземної валюти;
- г) діяльність у сфері розваг (крім проведення державних грошових лотерей).

Не є платниками збору за провадження торговельної діяльності та діяльності з надання платних послуг такі суб'єкти господарювання:

- аптеки, що перебувають у державній та комунальній власності;
- розташовані у селах, селищах і містах районного значення підприємства та організації споживчої кооперації та торгово-виробничі державні підприємства робітничого постачання;
- фізичні особи - підприємці, які провадять торговельну діяльність у межах ринків усіх форм власності;
- фізичні особи - підприємці, які здійснюють продаж вирощених в особистому підсобному господарстві, на присадибній, дачній, садовій і городній ділянках продукції рослинництва і тваринництва, свійської худоби та птиці (як у живому вигляді, так і продукції забою в сирому вигляді та у вигляді первинної переробки), продукції власного бджільництва;
- фізичні особи - підприємці, які сплачують державне мито за нотаріальне посвідчення договорів про відчуження власного майна,

якщо товари кожної окремої категорії відчужуються не частіше одного разу на календарний рік;

- суб'єкти господарювання, утворені громадськими організаціями інвалідів;

- суб'єкти господарювання, які провадять торговельну діяльність виключно з використанням таких видів товарів вітчизняного виробництва: хліб і хлібобулочні вироби; борошно пшеничне та житнє; сіль, цукор, олія соняшникова і кукурудзяна; молоко і молочна продукція, крім молока і вершків згущених; продукти дитячого харчування; безалкогольні напої; морозиво; яловичина та свинина; свійська птиця; яйця; риба; ягоди і фрукти; мед та інші продукти бджільництва, бджолоінвентар і засоби захисту бджіл; картопля і плодоовочева продукція; комбікорм для продажу населенню;

- суб'єкти господарювання, що реалізують продукцію власного виробництва фізичним особам, які перебувають з ними у трудових відносинах, через пункти продажу товарів, вбудовані у виробничі або адміністративні приміщення, що належать такому суб'єкту;

- суб'єкти господарювання, які провадять діяльність із закупівлі у населення продукції (заготівельна діяльність);

- підприємства, установи та організації, які провадять діяльність у торговельно-виробничій сфері (ресторанне господарство), у тому числі навчальних закладах, із обслуговування виключно працівників таких підприємств, установ та організацій, а також учнів і студентів у навчальних закладах.

Не є платниками збору за провадження діяльності у сфері розваг суб'єкти господарювання, які провадять комп'ютерні та відеоігри.

З придбанням пільгового торгового патенту провадиться торговельна діяльність виключно з використанням таких товарів (незалежно від країни їх походження):

а) товари повсякденного вжитку, продукти харчування, вироби медичного призначення для індивідуального користування, технічні та інші засоби реабілітації через торговельні установи, утворені з цією метою громадськими організаціями інвалідів;

б) товарів військової атрибутики та повсякденного вжитку для військовослужбовців на території військових частин і військових навчальних закладів;

в) насіння та посадкового матеріалу овочевих, баштанних, кормових та квіткових культур, кормових коренеплодів та картоплі;

г) сірників;

г) термометрів та індивідуальних діагностичних приладів.

З придбанням пільгового торгового патенту провадиться торговельна діяльність виключно з використанням таких товарів вітчизняного виробництва:

1) поштові марки, листівки, вітальні листівки і конверти, тара, яка використовується для поштових відправлень;

2) товари народних промислів;

3) готові лікарські засоби, технічні та інші засоби реабілітації інвалідів;

4) зубні паста та порошки, косметичні серветки, дитячі пелюшки, папір туалетний, мило господарське;

5) вугілля, вугільні брикети, паливо пічне побутове;

6) проїзні квитки;

7) зошити.

Ставка збору за провадження торговельної діяльності та діяльності з надання платних послуг встановлюється сільськими, селищними та міськими радами з розрахунку на календарний місяць у відповідному розмірі від мінімальної заробітної плати, установлені законом на 1 січня календарного року з урахуванням місцезнаходження пункту продажу товарів та асортименту товарів, пункту з надання платних послуг та виду платних послуг.

Ставка збору за провадження торговельної діяльності (крім провадження торговельної діяльності нафтопродуктами, скрапленим та стиснутим газом на стаціонарних, малогабаритних і пересувних автозаправних станціях, заправних пунктах) та діяльності з надання платних послуг встановлюється в таких межах:

а) на території міста Києва та обласних центрів - від 0,08 до 0,4 розміру мінімальної заробітної плати;

б) на території міста Севастополя, міст обласного значення (крім обласних центрів) і районних центрів - від 0,04 до 0,2 розміру мінімальної заробітної плати;

в) на території інших населених пунктів - від 0,02 до 0,1 розміру мінімальної заробітної плати.

У разі якщо пункти продажу товарів (надання послуг) розташовані в курортній місцевості або на території, прилеглій до митниці, інших пунктів переміщення через митний кордон, органи місцевого самоврядування, до бюджетів яких спрямовуються кошти від сплати збору, можуть прийняти рішення щодо збільшення ставки збору, але не більш як 0,4 розміру мінімальної заробітної плати.

Ставка збору за провадження торговельної діяльності нафтопродуктами, скрапленим та стиснутим газом на стаціонарних, малогабаритних і пересувних автозаправних станціях, заправних пунктах встановлюється в межах від 0,08 до 0,4 розміру мінімальної заробітної плати залежно від місця розташування таких пунктів продажу.

Ставка збору за здійснення торгівлі валютними цінностями на календарний місяць становить 1,2 розміру мінімальної заробітної плати.

Ставка збору за провадження торговельної діяльності із придбанням пільгового торгового патенту встановлюється в розмірі 0,05 розміру мінімальної заробітної плати щорічно.

Ставка збору за провадження торговельної діяльності із придбанням короткотермінового торгового патенту за один день становить 0,02 розміру мінімальної заробітної плати.

Строки сплати збору:

а) за провадження торговельної діяльності з придбанням короткотермінового торгового патенту - не пізніш як за один календарний день до початку провадження такої діяльності;

б) за провадження торговельної діяльності (крім торговельної діяльності з придбанням короткотермінового торгового патенту), діяльності з надання платних послуг, здійснення торгівлі валютними цінностями - щомісяця не пізніше 15 числа, який передує звітному місяцю;

в) за здійснення діяльності у сфері розваг - щоквартально не пізніше 15 числа місяця, який передує звітному кварталу.

Строк дії торгового і пільгового патенту, крім короткотермінового торгового патенту та торгового патенту на здійснення діяльності у сфері розваг, становить 60 календарних місяців. Строк дії короткотермінового торгового патенту становить від одного до п'ятнадцяти календарних днів. Строк дії торгового патенту на здійснення діяльності у сфері розваг становить вісім календарних кварталів.

У разі невнесення суб'єктом господарювання збору у встановлений строк, дія такого патенту анулюється з першого числа місяця, що настає за місяцем, у якому відбулося таке порушення. Суб'єкт господарювання, що припинив діяльність, яка відповідно до цього Кодексу підлягає патентуванню, до 15 числа місяця, що передує звітному, письмово повідомляє про це відповідному органу державної

податкової служби. При цьому торговий патент підлягає поверненню органу державної податкової служби, який його видав, а суб'єкту господарювання повертається надмірно сплачена сума збору.

Також для України не є новим туристичний збір. Його особливості справляння наступні.

Платниками туристичного збору є громадяни України, іноземці, а також особи без громадянства, які прибувають на територію адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє рішення сільської, селищної та міської ради про встановлення туристичного збору, та отримують (споживають) послуги з тимчасового проживання (ночівлі) із зобов'язанням залишити місце перебування в зазначений строк.

Платниками збору не можуть бути особи, які:

- 1) постійно проживають, у тому числі на умовах договорів найму, у селі, селищі або місті, радами яких встановлено такий збір;
- 2) особи, які прибули у відрядження;
- 3) інваліди, діти-інваліди та особи, що супроводжують інвалідів I групи або дітей-інвалідів (не більше одного супроводжувачого);
- 4) ветерани війни;
- 5) учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС;
- 6) особи, які прибули за путівками (курсівками) на лікування, оздоровлення, реабілітацію до лікувально-профілактичних, фізкультурно-оздоровчих та санаторно-курортних закладів;
- 7) діти віком до 18 років;
- 8) дитячі лікувально-профілактичні, фізкультурно-оздоровчі та санаторно-курортні заклади.

Ставка встановлюється у розмірі від 0,5 до 1% до бази справляння збору.

Базою справляння є вартість усього періоду проживання (ночівлі) за вирахуванням податку на додану вартість. До вартості проживання не включаються витрати на харчування чи побутові послуги, телефонні рахунки, оформлення закордонних паспортів, дозволів на в'їзд (віз), обов'язкове страхування, витрати на усний та письмовий переклади, інші документально оформлені витрати, пов'язані з правилами в'їзду.

Згідно з рішенням сільської, селищної та міської ради справляння збору може здійснюватися:

а) адміністраціями готелів, кемпінгів, мотелів, гуртожитків для приїжджих та іншими закладами готельного типу, санаторно-курортними закладами;

б) квартирно-посередницькими організаціями, які направляють неорганізованих осіб на поселення у будинки (квартири), що належать фізичним особам на праві власності або на праві користування за договором найму;

в) юридичними особами або фізичними особами - підприємцями, які уповноважуються сільською, селищною або міською радою справляти збір на умовах договору, укладеного з відповідною радою.

Зазначені податкові агенти справляють збір під час надання послуг, пов'язаних з тимчасовим проживанням (ночівлею), і зазначають суму сплаченого збору окремим рядком у рахунку (квитанції) на проживання.

Сума туристичного збору, обчислена відповідно до податкової декларації за звітний (податковий) квартал, сплачується у строки, визначені для квартального звітного (податкового) періоду.

Базовий податковий (звітний) період за туристичним збором дорівнює календарному кварталу.

Суттєві зміни в місцевому оподаткуванні з прийняттям Податкового кодексу України вплинули на зростання частки місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів України (рис. 4.5).

Так, у 2012 році питома вага місцевих податків і зборів склала 2,4% доходів місцевих бюджетів (з урахуванням обсягу міжбюджетних трансфертів), що на 1,8 відсоткових пункти вище рівня 2009 року, або в 4 рази.

Місцеві податки та збори мають становити лівову частину власних надходжень місцевих бюджетів України (рис. 4.6).

До власних доходів ми віднесли також доходи від власності та підприємницької діяльності, плату за оренду майна, власні надходження бюджетних установ, доходи від операцій з капіталом.

Отже, власна доходна база місцевого самоврядування в 2012 році склала 8,0% доходів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів), що лише на 0,2 процентних пункти вище рівня 2009 року та на 2,0 процентних пункти нижче рівня 2003 року. Вона не здатна в повній мірі забезпечити фінансовими ресурсами виконання власних видаткових повноважень органами місцевого самоврядування.

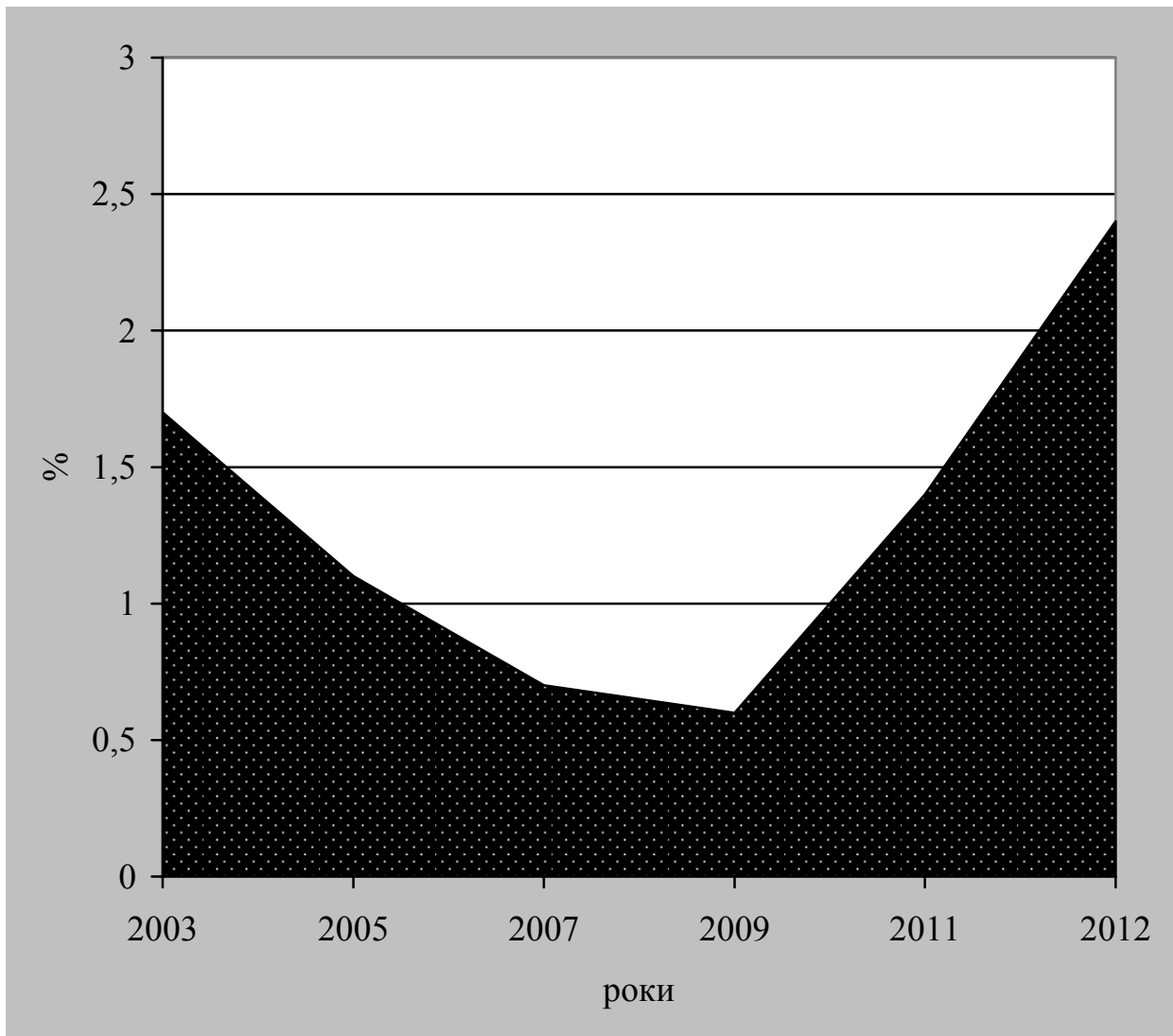


Рис. 4.5. Частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів України (з урахуванням міжбюджетних трансфертів)

Джерело: складено автором, використовуючи звіти про виконання бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя за 2003, 2005, 2007, 2009, 2011 та 2012 роки: Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

В структурі власних надходжень місцевих бюджетів частка місцевих податків та зборів також в останні роки зростає. В 2012 році вона досягла рівня в 30,0%.

Хартією та Декларацією не встановлений чіткий розмір частки місцевих податків та зборів у доходах місцевих бюджетів через існування неоднакових умов, що впливають на бюджетну та податкову системи в різних країнах. Отже, кожна країна має знайти

свою оптимальну частку місцевих податків та зборів у загальному обсязі доходів органів місцевого самоврядування [див. 45, с. 64].

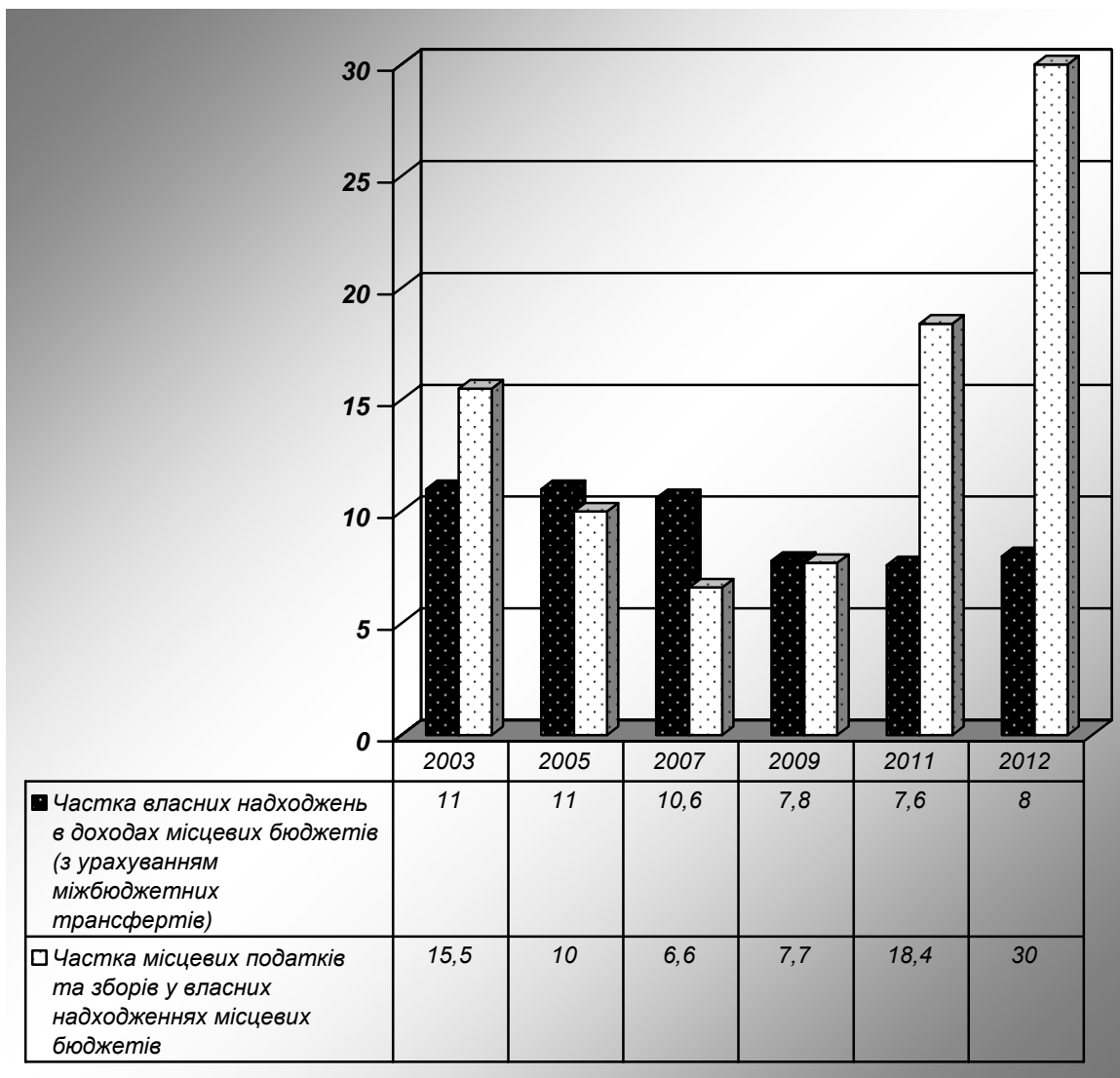


Рис. 4.6. Частка власних надходжень місцевих бюджетів України, %

Джерело: складено автором, використовуючи звіти про виконання бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя за 2003, 2005, 2007, 2009, 2011 та 2012 роки: Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Зарубіжний досвід свідчить про сильні позиції місцевого оподаткування, яке, зазвичай, охопило всі можливі бази оподаткування (табл. 4.5).

Таблиця 4.5

Структура місцевих податків у окремих країнах світу в 2001 році

Країна	Частка в сукупних місцевих податкових надходженнях, %				Місцеві податки, в % до ВВП	Місцеві податки, в % до загальної суми податків
	Податків з доходів	Податків з продажу	Податків з нерухомості	Інших податків		
Федеративні держави						
Австрія	55,3	29,7	9,9	5,1	4,4	10,1
Бельгія	86,5	13,2	-	0,3	2,1	4,7
Канада	-	1,9	91,3	6,8	2,9	8,1
Німеччина	78,0	6,0	15,8	0,2	2,6	7,5
Швейцарія	84,4	0,3	15,3	-	5,0	14,0
США	6,5	21,8	71,7	-	3,5	11,5
Унітарні держави						
Данія	93,4	0,1	6,5	-	15,9	32,9
Фінляндія	95,4	-	4,4	0,2	9,9	21,2
Франція	-	11,5	48,2	40,3	4,4	9,7
Італія	12,2	8,6	18,6	60,6	4,8	11,4
Японія	47,4	20,7	30,9	1,0	7,0	25,6
Нідерланди	-	44,0	56,0	-	1,4	3,4
Норвегія	89,9	2,2	7,9	-	6,5	16,3
Іспанія	25,2	36,1	37,3	1,4	5,9	16,9
Швеція	100	-	-	-	16,0	29,8
Велика Британія	-	-	99,5	0,5	1,5	4,1
Україна 2001р.	0,0	-	-	100,0	0,3	3,5
Україна 2006 р.	0,0	-	-	100,0	0,1	2,1
Україна 2012 р.	0,0	-	-	100,0	0,4	6,3

Джерело: складено автором, використовуючи: [245, с. 415-416] та за даними Державного комітету статистики України.

Податки з доходів в багатьох розвинутих країнах являють собою значне та надійне джерело наповнення місцевих бюджетів. Широко використовується оподаткування нерухомості. Деякі країни відрізняються найрізноманітнішими видами інших податків, які враховують особливості соціально-культурного розвитку території та здатні наповнити власні бюджети.

Відносно ВВП коливання частки місцевих податків у розвинутих державах із федеративним державним устроєм, показники яких аналізуються, спостерігається від 2,1% (у Бельгії) до 5,0% (у Швейцарії). Відповідно простежується невисока питома вага місцевого оподаткування відносно загальної суми податків. У розвинутих унітарних країнах, що аналізуються, показник питомої ваги місцевих податків відносно ВВП варіюється від 1,4% (у Нідерландах) до 16,0% (у Швеції).

Україна зі своїми показниками за 2001 та 2006 роки залишається далеко позаду. Так, у 2001 році податкові повноваження органів місцевого самоврядування склали 0,3% ВВП країни, а в 2006 році знизилися до 0,1% ВВП. Це не дало можливості органам місцевого самоврядування за допомогою регулюючої функції податків регулювати економічний розвиток своїх адміністративно-територіальних одиниць, завдяки стимулюючої функції – стимулювати виробництво вартості, за допомогою фіскальної функції податків – наповнювати власні бюджети. З 2011 року ситуація покращилася за рахунок реформування місцевого оподаткування. В 2012 році місцеві податки та збори склали 0,4% ВВП та 6,3% податкових надходжень місцевих бюджетів України.

Відповідно до вимог пункту 4 статті 9 Європейської Хартії місцевого самоврядування, фінансові системи, на яких ґрунтуються ресурси місцевих органів самоврядування, мають бути досить різноманітними та гнучкими, щоб слідувати, наскільки це реально можливо, за зміною витрат, що виникають при здійсненні компетенції місцевих органів [113].

В Україні місцеве оподаткування не використовує можливості оподаткування доходів та споживання фізичних та юридичних осіб, нерухомості та землі [див.: 53, с. 68]. Зазначені бази оподаткування майже в повній мірі зайняті оподаткуванням загальнодержавними податками та зборами. Відсутні навіть у наукових дослідженнях пропозиції щодо одночасного віднесення зазначених баз оподаткування як під загальнообов'язкове, так і під місцеве оподаткування. Цьому заважає повсюдний заклик до скорочення податкового навантаження. Більшість науковців, практиків, підприємців дотримуються думки щодо існування високого обсягу перерозподілу ВВП через бюджет. Виходячи з цього пропонується віднести до складу місцевих податків та зборів деякі

загальнодержавні податки та збори, також розглядається можливість введення додатково переліку інших податків.

На нашу думку, податкове навантаження в обсязі приблизно 30% ВВП, що склалося в останні роки в Україні, не є важким і дозволяє використовувати чинні бази оподаткування одночасно і для місцевих податків та зборів, при незначному зменшенні ставок загальнодержавних податків та зборів.

Розглянемо, наскільки місцеві податки та збори, що запроваджені в Україні з ухвалою Податкового кодексу України, відповідають специфічним принципам місцевого оподаткування (табл. 4.6).

Отже, для місцевого оподаткування підходять всі чинні місцеві податки та збори, що функціонують в Україні, крім єдиного податку. Він не відповідає принципу територіального походження, оскільки оподатковує підприємство за спрощеною системою, яке виходить за межі однієї територіальної одиниці. Цей податок також впливає на циклічне коливання економіки.

Інші місцеві податки та збори через незначні податкові повноваження органів місцевого самоврядування слабо відповідають вимогам відповідності потребам населення та юридичних осіб території, а також самостійності.

Отже, підсумовуючи проведені дослідження, в Україні систему місцевого оподаткування доречно будувати за рахунок наступних місцевих податків та зборів:

- 1) податок на майно, відмінне від земельної ділянки;
- 2) податки, збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів, що знаходяться у власності територіальних громад (в тому числі земельний податок) (у 2012 році склали 15244,1 млн. грн.);
- 3) податкова надбавка до податку з доходів фізичних осіб (у 2012 році 1% від оплати праці найманих працівників склав 5932,1 млн. грн.);
- 4) податок на доходи юридичних осіб (у 2012 році 1% від ВВП склав 14088,9 млн. грн.), або на збільшення вартості (у 2012 році 1% від суми оплати праці найманих працівників та валового прибутку склав 12087,1 млн. грн.);

5) податок з роздрібних продажів (у 2012 році 1% від обсягу обороту роздрібної торгівлі склав 8043,3 млн. грн.);

6) інші місцеві податки та збори (підходять чинні місцеві податки та збори без єдиного податку за умови збільшення податкових повноважень органів місцевого самоврядування) (у 2012 році склали 639,4 млн. грн.).

Таблиця 4.6

Аналіз відповідності діючого місцевого оподаткування в Україні специфічним принципам

Специфічні принципи місцевого оподаткування	Місцеві податки та збори				
	Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	Єдиний податок	Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності	Збір за місця для паркування транспортних засобів	Туристичний збір
Принцип взаємної еквівалентності	+	+	+	+	+
Принцип територіального походження	+	-	+	+	+
Принцип рівномірного податкового навантаження на різні категорії платників податків	+	+	+	+	+
Принцип мінімального впливу на циклічне коливання економіки	+	-	+	+	+
Принцип відповідності темпам зростання надходжень державних податків	+	+	+	+	+
Принцип відповідності потребам населення та юридичних осіб території	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
Принцип самостійності	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-

Мінімальна сума надходжень від пропонованих заходів за результатами розрахунків 2012 року, без урахування податку на майно, відмінного від земельної ділянки, склала 41946,0 млн. грн., що сягає 18,6% загального обсягу доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів.

Крім того, для укріплення власної фінансової бази місцевого самоврядування пропонуємо [див.: 65]:

по-перше, вдосконалити чинний механізм оподаткування земельним податком: у якості платника земельного податку пропонуємо визначити лише власників земельних ділянок та землекористувачів, що володіють та користуються земельною ділянкою на праві постійного користування; закріпити як об'єкт оподаткування лише земельні ділянки, що перебувають у власності або у постійному користуванні (довгострокова оренда); встановити ставки у відсотках до ринкової вартості земель; пільги доцільно встановлювати за видами земельних ділянок та користувачами; вдосконалити діючий механізм організаційно-інформаційного забезпечення оподаткування землі при ухваленні тимчасових угод на оренду земельних ділянок за підвищеною ставкою, тощо;

по-друге, вдосконалити механізм нарахування збору за першу реєстрацію транспортного засобу, а саме: повернутися до механізму нарахування транспортного податку, який мав місце до прийняття Податкового кодексу України, з урахуванням екологічної складової. Пропонуємо застосування у якості бази оподаткування колісних транспортних засобів потужність двигуна та, додатково, об'єму викиду вуглекислого газу; ставки податку повинні встановлюватись у процентах від ринкової вартості (традиційна схема) та у гривнях за певний об'єм викиду CO₂ (екологічна схема); система пільг повинна застосовуватись як до категорій платників, так і за видами транспортних засобів, що забезпечить більшу гнучкість механізму оподаткування;

по-третє, вдосконалити механізм нарахування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, а саме: платниками податку мають бути фізичні та юридичні особи, що є власникам об'єктів житлової нерухомості та нерухомого майна (нежитлового), що підлягають оподаткуванню; базою нарахування податку повинна стати ринкова вартість об'єкту; при розрахунку податку для власників житлової нерухомості – фізичних осіб є необхідним застосування «соціальної норми житлової нерухомості». Під «соціальною нормою

житлової нерухомості» слід розуміти законодавчо встановлену максимальну норму житла (кв.м) на один об'єкт житлової нерухомості, яка забезпечує нормальні (загальноприйняті у даному суспільстві) умови проживання власника (власників).

Отже, підсумовуючи проведені дослідження, можна зробити висновок про незадовільний сучасний стан місцевого оподаткування, який не здатний забезпечити ресурсами місцеву владу, не відповідає міжнародним стандартам побудови місцевого самоврядування, не має нічого спільного із зарубіжним досвідом економічно розвинутих країн. Сучасність вимагає перегляду повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування. Розподіл повноважень не повинен перешкоджати ефективному функціонуванню місцевої фінансової системи. Фінансову стійкість місцевої влади повинні забезпечувати ті види власних доходів, які найбільш повною мірою відповідали б розробленим специфічним принципам місцевого оподаткування.

Розглянуті питання є основою для подальших більш глибоких прикладних розробок, пов'язаних із необхідністю проведення реформування системи оподаткування місцевими податками та зборами в Україні; для доопрацювання деяких законодавчих норм, які створять передумови для подальшого системного реформування територіальних фінансів України з метою досягнення ефективної фінансової діяльності органів місцевого самоврядування.

4.3. Формування місцевих бюджетів за рахунок регулюючих доходів

В сучасних умовах регулюючі доходи місцевих бюджетів України як інструмент методу процентних відрахувань поступилися місцем на користь міжбюджетних трансфертів. Останні вирівнюють доходи місцевих органів влади будь-якого рівня. За допомогою дотацій вирівнювання територіальні органи державного казначейства перераховують 100% надлишку доходів економічно розвинутих адміністративно-територіальних одиниць до державного бюджету. Адміністративно-територіальні одиниці, що не здатні за рахунок закріплених доходів самостійно забезпечити виконання делегованих повноважень, отримують 100% бюджетних коштів, яких потребують.

Тобто механізм формульного розрахунку міжбюджетних трансфертів не стимулює органи місцевого самоврядування нарощувати доходну базу своїх бюджетів за рахунок закріплених доходів. Цих вад не мають регулюючі доходи.

Метод процентних відрахувань займав у радянські часи та до прийняття Бюджетного кодексу вагоме місце серед інших методів міжбюджетних відносин. На думку багатьох науковців процентні відрахування були найбільш ефективною формою або методом бюджетного регулювання [318, с. 336; 142, с. 134]. Проте, існували і протилежні думки [149, с. 268; 133, с. 33; 135, с. 267]. Майже повне скасування методу процентних відрахувань Бюджетним кодексом України спричинило зникнення з останніх досліджень вчених проблематики регулюючих доходів.

На думку В. Кравченко, регульовані доходи – це доходи, які на пайовій основі розподіляються між усіма ланками бюджетної системи України. Окреслено, що такий інструмент як нормативи відрахувань від регульованих доходів дістався Україні в спадщину від радянських часів, за допомогою яких встановлюють пропорції розподілу цих доходів між різними рівнями бюджетної системи [149, с. 258-259]. Зміст регулюючих доходів, що визначений В. Кравченко (як регульованих доходів) поділяє багато вчених [135, с. 152; 318, с. 9; 293, с. 521; 32, с. 301; 142, с. 133].

Ми солідарні з думкою Юрія С.І. та Бескіда Й.М., які охарактеризували систему процентних відрахувань нижчим бюджетам як одну з форм бюджетного регулювання, суть якої полягає у тому, що частка коштів вищого бюджету надається нижчим для збалансування у вигляді частки доходів на кожне джерело, що підпадає під регулювання. При цьому відсоток і сума відрахувань встановлюються від регулюючих доходів, що надходять на території певної адміністративної одиниці [318, с. 336].

Ця думка поділяється також О.П. Кириленко, яка регулюючі доходи розглядає як одну з груп доходів місцевих бюджетів, а метод відсоткових відрахувань як метод, що передбачає надходження до місцевих бюджетів частини загальнодержавних податків і доходів, які справляються на території місцевого самоврядування [135, с. 264-267, 270].

Абстрагуючись від факту чергувань розгляду процентних відрахувань як форми або методу міжбюджетних відносин, визначимо, що у наведених поглядах науковців зміст окресленого

способу взаємовідносин між бюджетами майже однаковий. Він містить передачу частини бюджетних ресурсів від бюджетів вищих рівнів до бюджетів нижчих рівнів у вигляді частки регулюючих доходів з метою збалансування бюджетів усіх рівнів. Таким чином, суть методу полягає в розмежуванні загальнодержавних доходів, що визначені регулюючими законодавством про бюджетну систему, які справляються на території певної адміністративно-територіальної одиниці.

У світі існує, умовно кажучи, два варіанти застосування методу процентних відрахувань. Поширення того чи іншого варіанту залежить від ступеня реальної автономії місцевих органів влади. Так, при значному ступені автономії місцевих бюджетів передбачається закріплення регулюючих доходів на достатньо тривалий термін із твердо фіксованими нормативами відрахувань. Такі положення закріплюються законодавством про бюджетну систему й діють у багатьох розвинутих країнах.

Однак, за умов, коли автономності місцевих органів влади не надають особливого значення, чи при умовах, коли законодавчо встановлена незалежність місцевих органів влади та управління реально не підтверджується, процентні відрахування здійснюються на короткостроковій основі (рік, можливі зміни й в межах бюджетного року) залежно від потреб місцевих бюджетів у бюджетних ресурсах. Цей варіант методу процентних відрахувань діяв в Україні (тобто підлягали щорічному, під час бюджетного планування, затвердженню нормативи відрахувань та іноді здійснювався їх перегляд під час виконання бюджетів). За наведених умов нормативи процентних відрахувань від загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів затверджуються не тільки законодавством про бюджетну систему, а й законом про Державний бюджет на черговий рік. Подібний досвід був широко розповсюдженим у колишньому СРСР.

Метод процентних відрахувань є первинним методом, який застосовується, в основному, на такій стадії бюджетного процесу як бюджетне планування та прогнозування, передуює використанню інших методів міжбюджетних відносин. Цей метод базується на реальних фінансових можливостях адміністративно-територіальних одиниць (на обсягах податків, зборів, обов'язкових платежів, що збираються з їх власних територій), дозволяє найкраще поєднати інтереси органів влади різних рівнів і територій.

Як ми вже зазначали вище, багато економістів відмічають переваги цього методу, які, на думку радянських авторів, полягали в тому, що:

- збалансування місцевих бюджетів проводиться із застосуванням гнучких доходних джерел, тобто здійснюється ефективно;

- досягається зацікавленість місцевих фінансових органів у повній мобілізації не лише власних доходних джерел, а й загальнодержавних податків, тому, що визначену частину можна одержати лише за умов їх повного надходження;

- місцеві фінансові органи несуть відповідальність за своєчасне та повне надходження загальнодержавних податків і доходів [135, с. 271].

На нашу думку, слід додати ще одну позитивну рису регулюючих доходів - можливість використання податків, зборів та обов'язкових платежів, що мають вагому фіскальну роль для зведеного бюджету, при наповненні місцевих бюджетів, уникаючи зайві грошові потоки через вищий бюджет.

Серед негативних рис існування регулюючих доходів визначимо наступні [див.: 46, с. 27-28]:

- 1) група регулюючих доходів бюджетів була окреслена законодавством недостатньо. Законом України «Про бюджетну систему України» було затверджено перелік доходів бюджетів, частина яких визначалася щорічно Законом України про Державний бюджет України, або в розмірі, визначеному Радою народних депутатів вищого рівня на наступний рік. Серед цих доходів був податок на додану вартість, акцизний збір, податок на прибуток підприємств, доходи від приватизації державного майна, прибутковий податок з громадян, плата за землю (статті 11-15). Прибутковий податок з громадян та плата за землю були регулюючими тільки для місцевих бюджетів;

- 2) позбавлення органів місцевого самоврядування не тільки можливостей середньострокового та довгострокового планування розвитку своєї території, а й вчасного поточного планування через порушення термінів бюджетного процесу, що приводило до необхідності проведення корегувань обсягу доходів у звітному бюджетному періоді внаслідок вимушеного застосування минулорічних нормативів відрахувань;

3) суб'єктивний підхід при визначенні розміру процентних відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на користь певних адміністративно-територіальних одиниць;

4) щорічний перегляд нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та зборів не сприяв активізації діяльності органів місцевого самоврядування в нарощуванні обсягів власних доходів (через розвиток місцевого оподаткування) і надходжень загальнодержавних податків та зборів, у тому числі шляхом направлення зусиль на стимулювання розвитку виробництва. Додатково одержані доходи враховувались під час бюджетного планування на наступний рік і, відповідно, зменшувалися нормативи розщеплення регулюючих доходів або розміри міжбюджетних трансфертів;

5) практика формування місцевих бюджетів впродовж 90-х років ХХ сторіччя переважно за рахунок регулюючих доходів. Так, за даними Міністерства фінансів України, у 1995 році місцеві бюджети на 86,9% (без урахування трансфертів) склалися з регулюючих податків. З наступного року починається поступове зменшення їх частки в доходах місцевих бюджетів. Наприкінці 90-х років питома вага регулюючих податків знизилася до 64,5% (у 1999 році). У 2000 році регулюючі податки й збори склали вже 62,3% доходів місцевих бюджетів за рахунок збільшення частки власних та закріплених доходів. Це свідчить, що формування місцевих бюджетів здійснювалося в умовах значної залежності від вищих бюджетів при щорічному перегляді нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та зборів, зводячи нанівець рівень їх власних фінансових можливостей. Проте, вже з 2000 року практика використання регулюючих податків при їх перерозподілі між Державним та місцевими бюджетами скоріше нагадує закріплені доходи, ніж регулюючі: нове тисячоліття змінило пріоритети при виборі методів та інструментів міжбюджетних відносин у напрямку збільшення ролі закріплених доходів та поширення методу міжбюджетних трансфертів - було послаблено децентралізацію бюджетної системи;

б) виділення в окрему структуру державної виконавчої влади Державну податкову адміністрацію України, до повноважень якої перейшли адміністрування не тільки загальнодержавних, але й місцевих податків. Це значно зменшило вплив фінансових органів на діяльність суб'єктів підприємницької діяльності.

Перелік регулюючих доходів за всі роки існування незалежної держави був досить обмежений, однак до нього входили основні доходні джерела. З 1997 року він скоротився: податок на додану вартість був включений до складу доходів Державного бюджету в повному обсязі, у 1998 року акцизний збір також надходив до Державного бюджету. З 1999 року акцизний збір тільки з імпортованих товарів почав надходити до Державного бюджету, натомість акцизний збір з вітчизняних товарів залишався в групі регулюючих доходів. Прибутковий податок з громадян повністю зараховувався до місцевих бюджетів у 1992, 1993, 1997, 1998 роках та з 2000 року (таблиця 4.7) [див.: 72, с. 46].

Таблиця 4.7

Нормативи відрахувань від регулюючих доходів до місцевих бюджетів в Україні до прийняття Бюджетного кодексу

(%)

Податки	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Податок на додану вартість	14,5 - 100	22,1 - 100	20	20 - 100	20 - 100	-	-	-	-	-
Акцизний збір	50; 100	10; 50; 100	20	20; 100	20; 100	50*	-	10; 20; 50; 100**	100 ¹	100 ¹
Податок на прибуток підприємств	20 - 100	25; 50; 100	50	70; 100	70	100	100	30 – 100	100 ²	100 ²
Прибутковий податок з громадян	100	100	50	50; 100	50; 100	100	100	25- 100	100	100

*Крім акцизного збору з ввезених на територію України товарів.

**Акцизний збір з вітчизняних товарів.

¹ Акцизний збір з вітчизняних товарів до бюджету Автономної Республіки Крим.

² До бюджету Автономної Республіки Крим та м. Києва.

Після прийняття Бюджетного кодексу України перевага від одного методу (методу процентних відрахувань від загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів) перейшла до іншого (методу міжбюджетних трансфертів).

Аналіз сучасної структури доходів місцевих бюджетів свідчить про втрату органами місцевого самоврядування податкових повноважень, закріплених і регулюючих доходів. Це зменшує фінансову автономію органів місцевого самоврядування, не дозволяє в достатній мірі мешканцям територіальних громад вирішувати питання місцевого значення. Сучасна тенденція зростання питомої ваги міжбюджетних трансфертів ставить місцеву владу в залежність від дотацій та субвенцій, позбавляє її зацікавленості нарощувати доходну частину місцевих та державного бюджету, не дозволяє впливати на економічний розвиток відповідної територіальної одиниці, що гальмує загальноекономічне зростання економіки України. Отже, стан забезпечення ресурсами місцевої влади не відповідає міжнародним стандартам побудови місцевого самоврядування, не має нічого спільного із зарубіжним досвідом економічно розвинутих країн.

Досягнення ефективності міжбюджетних відносин вимагає відновлення системи регулюючих доходів місцевих бюджетів із нормативами відрахувань від 3 до 5 років. Це дасть можливість замінити вагому частину нецільових міжбюджетних трансфертів податковими відрахуваннями від загальнодержавних податків і зборів, що зацікавить місцеву владу в надходженні загальнодержавних податків у зведений бюджет країни. А стабільні середньострокові нормативи відрахувань дозволять органам місцевого самоврядування здійснювати середньострокове бюджетне прогнозування.

Наведені пропозиції щодо відновлення методу процентних відрахувань від загальнодержавних податків і зборів вимагають одночасного реформування формульного розрахунку міжбюджетних трансфертів, збільшення податкових повноважень органів місцевого самоврядування. Тому необхідні додаткові теоретичні розробки та практичні розробки щодо співвідношення власних, закріплених, регулюючих доходів і міжбюджетних трансфертів. Це надасть змогу збільшити фінансову базу органів місцевого самоврядування та підвищити ефективність їхньої діяльності.

4.4. Оцінка ступеня бюджетної децентралізації (деволюції, деконцентрації) по доходах

Податкова автономія місцевих та регіональних урядів в деяких країнах ОЕСР та в середньому по країнах цієї організації у 2005 році, в % до загального обсягу податкових надходжень за податковими індикаторами наведена в таблиці 4.8.

Результати таблиці свідчать, що в середньому по країнах ОЕСР на регіональному рівні зосереджено 53,8% податкових надходжень за власними податковими повноваженнями (індикатори a, b, c), а на місцевому рівні – 66,3%. Також на місцевому рівні спостерігаємо перенесення акцентів з індикатора a на індикатор b. Проте, не зважаючи на це, обсяг податкових повноважень місцевого та регіонального урядів країн ОЕСР досить високий.

Таблиця 4.8

Податкова автономія місцевих та регіональних урядів у країнах ОЕСР* у 2005 році, в % до загального обсягу податкових надходжень за податковими індикаторами

Країна	a	Індикатор b		c	Індикатор d				e	f	Всього
		b1	b2		d1	d2	d3	d4			
Країни ОЕСР											
- регіональний рівень	45,3	0,3	8,2	-	-	19,9	18,4	4,7	1,8	1,4	100,0
- місцевий рівень	13,9	21,7	30,3	0,4	-	2,8	15,9	1,0	5,9	8,1	100,0
Австралія											
- штати	53,2							46,8			100,0
- місцевий рівень	100,0										100,0
Австрія											
- землі	7,2						81,4		8,4	3,0	100,0
- місцевий рівень	2,6		5,5				65,3		20,7	5,9	100,0
Бельгія											
- штати	20,7		23,5			52,8			0,1	2,9	100,0
- місцевий рівень	8,4		85,7						5,8		100,0

Продовження таблиці 4.8

Канада 2002р.											
- провінції	98,4					1,6				100,0	
- місцевий рівень	1,8	95,6						1,6	1,1	100,0	
Франція											
- місцевий рівень	67,5		8,3	10,2				7,7	4,5	1,9	100,0
Німеччина											
- землі		2,9				81,4			9,4	6,3	100,0
- місцевий рівень		16,9	42,8			39,4				0,9	100,0
Швеція											
- місцевий рівень		100,0								100,0	
Швейцарія											
- штати	100,0									100,0	
- місцевий рівень	3,0		97,0							100,0	
Велика Британія											
- місцевий рівень			100,0							100,0	

* по США дані відсутні.

Джерело: складено автором, використовуючи: [325, с. 5].

Частка податкових надходжень регіональних та місцевих урядів по деяких країнах ОЕСР та в середньому по країнах цієї організації у ВВП та загальних податкових надходженнях у 2005 році наведена на рис. 4.7.

За даними рисунку можна зробити висновок, що по країнах ОЕСР, як правило, регіональний рівень отримує більшу частку податкових надходжень порівняно із місцевим рівнем: 21,2% і 11,9% в загальному обсязі податкових надходжень та 7,1% і 4,5% до ВВП відповідно. Особливо це звертає на себе увагу в Австралії, Канаді, Бельгії та Німеччині.

Нами також у розділі II цієї монографії були запропоновані для використання дохідні індикатори визначення ступеня фінансової децентралізації, деконцентрації та деволюції, які враховують недоліки методології визначення податкової автономії, розробленої ОЕСР.

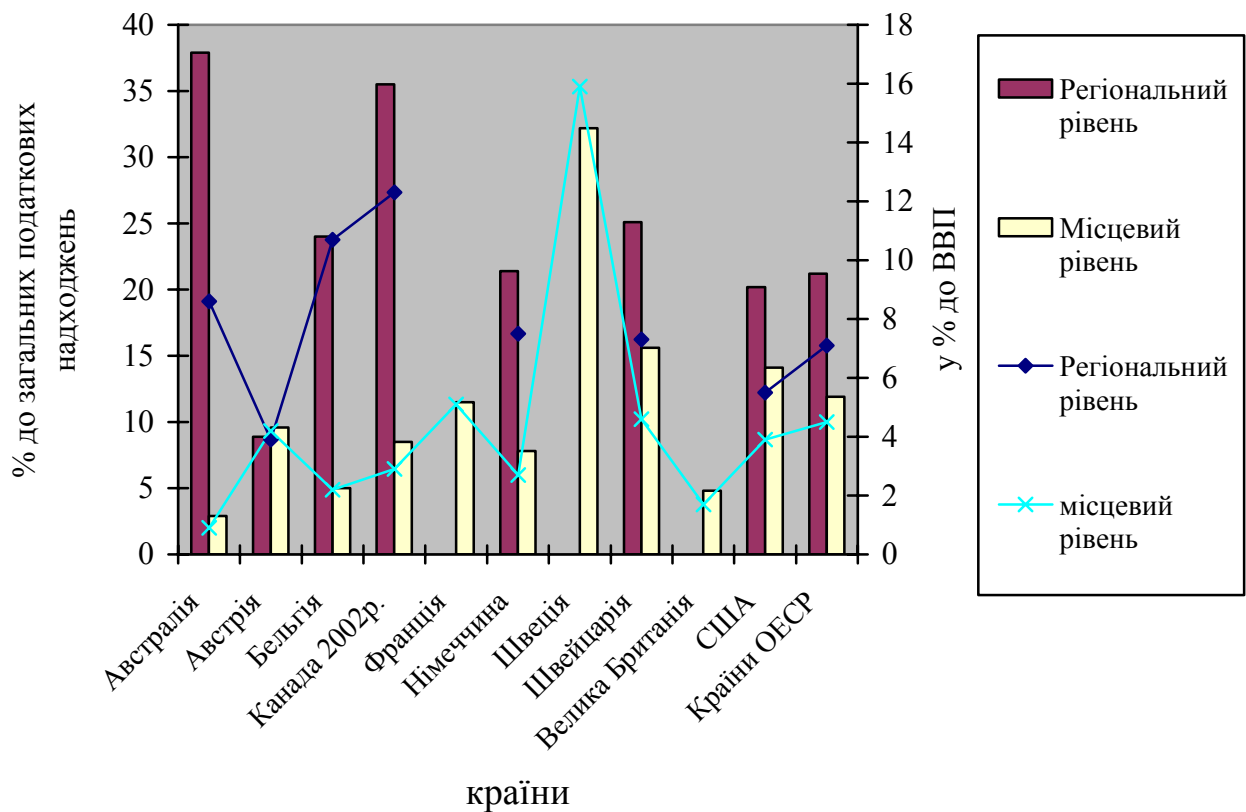


Рис. 4.7. Частка податкових надходжень регіональних та місцевих урядів країн ОЕСР у ВВП та загальних податкових надходженнях у 2005 році

Джерело: складено автором, використовуючи: [325, с. 5].

Розподіл фактичних надходжень до місцевих бюджетів України по запропонованих нами підіндикаторах наведений на рисунку 4.8. Також визначений ступінь податкової деволюції та деконцентрації.

Ступінь податкової деволюції враховує частку доходів, отриманих на підставі власних рішень місцевим та регіональним самоврядуванням, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Сума часток по решти доходних підіндикаторів визначення ступеня податкової децентралізації дорівнює ступеню податкової деконцентрації.

Ступінь податкової деволюції нами визначено як відношення обсягу надходжень за підіндикаторами DA21 (надходження місцевих податків та зборів до 2011 року, доходів від операцій з капіталом, надходжень до цільових фондів, створених органами місцевого

самоврядування) та DB21 (надходження місцевих податків і зборів з 2011 року за виключенням єдиного податку з юридичних осіб) до загального обсягу надходжень до зведеного бюджету. Отримані показники варіюють від 2,6% доходів зведеного бюджету в 2006 році до 1,1% у 2011 році. В 2012 році цей показник досяг рівня 1,5% доходів зведеного бюджету України. Це свідчить, що нові норми Податкового кодексу України не сприяли виправленню ситуації щодо обсягів власних податкових повноважень органів місцевого самоврядування.

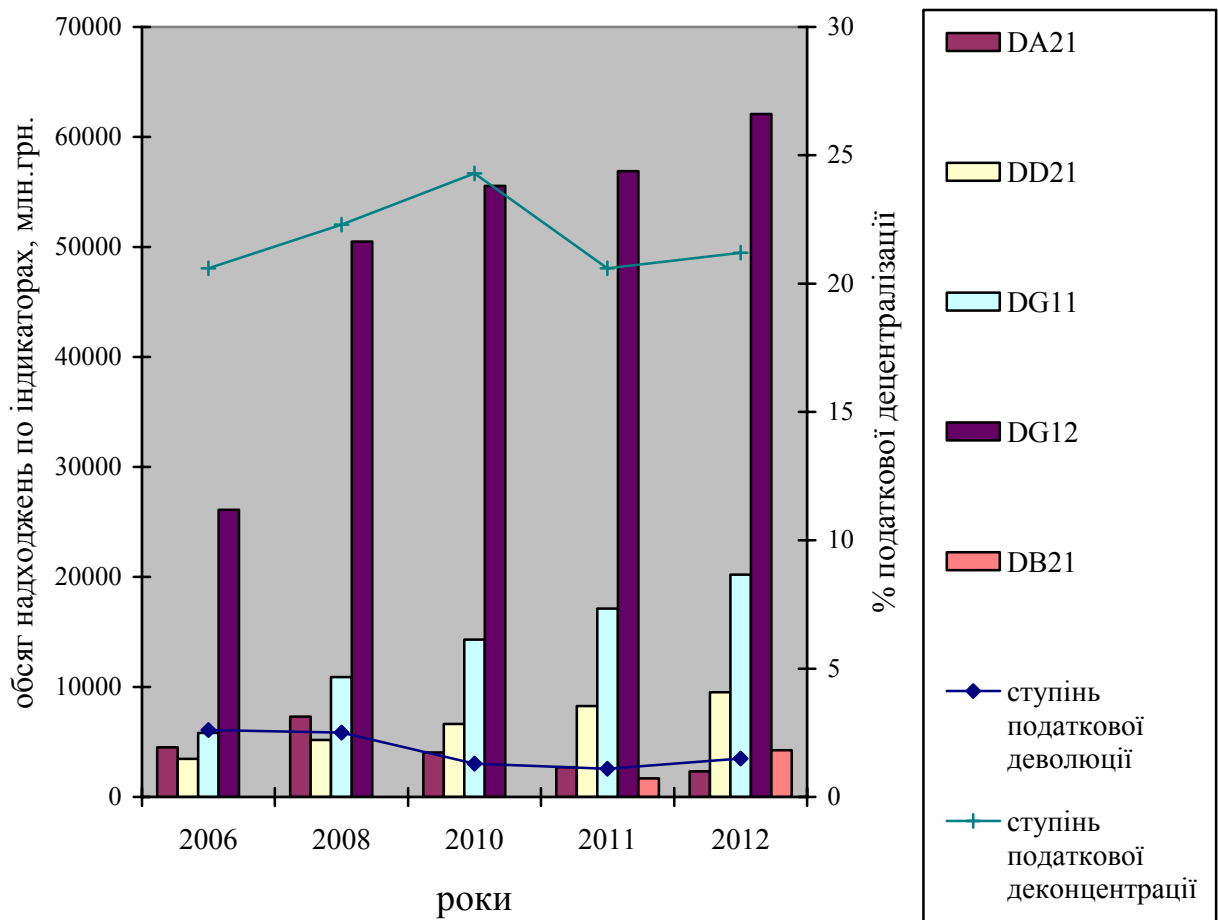


Рис. 4.8. Ступінь податкової децентралізації в Україні

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Фактична ступінь податкової деконцентрації дорівнює відношенню обсягів надходжень за підіндикаторами DG11, DG12 та DD21 до загального обсягу надходжень зведеного бюджету. Так, у

2012 році ступінь податкової деконцентрації (делеговані повноваження щодо збору податків, зборів, обов'язкових платежів, а також власні надходження бюджетних установ, що витрачаються на виконання делегованих повноважень за державними нормами та нормативами під контролем органів державної виконавчої влади на місцях) склала 21,2% доходів зведеного бюджету України, що на 0,6 відсоткових пункти перевищує показник 2006 року.

Сума отриманих показників ступенів податкової деволюції та податкової деконцентрації по роках дорівнює ступеню податкової децентралізації [див.: 59, с. 149].

Розрахунки ступеню бюджетної децентралізації по доходних індикаторах наведені в додатках до монографії.

Ефективне функціонування органів місцевого самоврядування вимагає дотримання певних вимог. Серед цих вимог слід зазначити: необхідний розмір власних фінансових ресурсів для надання децентралізованих суспільних благ та відповідні податкові повноваження. Останні надають можливості впливу на темпи виробництва, регулювати напрями соціально-економічного розвитку в певній адміністративно-територіальній одиниці. Тобто фінансові ресурси мають бути одержані органами місцевого самоврядування завдяки власним зусиллям, а не шляхом отримання перерозподілених ресурсів з інших регіонів країни.

В Україні досі органи місцевого самоврядування не набули досвіду ефективного впливу на зростання податкового потенціалу. Стиль вирішення місцевих справ залишається адміністративно-командним. Його підтримують органи державної влади як на центральному рівні, так і на місцях. Права громадян брати участь у вирішенні місцевих справ, у тому числі через існування органів місцевого самоврядування, залишаються не реалізованими.

Отже, перехід на нові, подібні до ринкових та найбільш ефективні, умови господарювання органів місцевого самоврядування вимагає для них більшої фінансової свободи. Отримання її передбачає формування нових та передачу існуючих повноважень, як податкових, так і видаткових. Обов'язково цей процес має відбуватися на фоні реформи всього управління державою, а також відбиватися на напрямах адміністративно-територіальної реформи в Україні.

4.5. Оцінка можливостей використання платежів комунального характеру в фінансуванні виробництва та надання суспільних благ

Економічна ефективність виробництва суспільних благ обґрунтовує необхідність існування фінансово незалежного місцевого і регіонального самоврядування. Воно забезпечується наявністю широких власних видаткових повноважень і власних фінансових ресурсів, достатніх для їх якісного виконання. Останні забезпечуються переважно за рахунок податкових надходжень (місцевого оподаткування).

Існуючий досвід найбільш розвинених держав свідчить про істотну обмеженість власної фінансової бази територіальних властей, що обумовлює актуальність пошуку альтернативних джерел фінансування виробництва і надання суспільних благ, у тому числі за рахунок платежів комунального характеру.

Серед українських науковців проблемами формування власної доходної бази місцевого самоврядування займаються: В. Андрущенко, О. Кириленко, І. Луніна, В. Опарін, О. Сунцова, В. Федосов й інші автори. Учені розкривають проблеми недостатності фінансової автономії органів місцевого самоврядування, розглядають питання реформування місцевого оподаткування, мобілізації неподаткових надходжень до місцевих бюджетів.

Серед західних учених проблеми наповнення територіальних бюджетів розкривають: Ш. Бланкарт, Дж. Б'юкенен, Р. Масгрейв, Д. Кинг, Дж. Стігліц, Х. Циммерманн та інші.

В той же час, в переважній більшості наукових розробок недостатньо розглянуті проблеми використання платежів комунального характеру у фінансуванні виробництва і надання суспільних благ, можливості часткової заміни ними місцевого оподаткування.

Отже, мета параграфа – дослідження суті платежів комунального характеру, їх ролі у фінансуванні виробництва і надання суспільних благ.

За ареалом вторинної корисності децентралізовані, або місцеві / регіональні суспільні блага за обсягами повноважень є власними, за рівнем установчої компетенції пропонуються децентралізовано. Їхнє

виробництво та надання фінансується за рахунок власних джерел надходжень органів місцевого / регіонального самоврядування.

До власних джерел надходжень відносять:

- місцеві податки та збори;
- інші доходи, що надходять на підставі рішень органів місцевого / регіонального самоврядування, в тому числі платежі комунального характеру.

Економічно доцільним є формування власних фінансових ресурсів за рахунок постійних, передбачуваних платежів цільового (платежі комунального характеру, збори, інші обов'язкові платежі) або нецільового (податки) характеру. І тут нас цікавить їхній поділ в залежності від запровадження примусового стягнення та залежності від обсягу спожитих суспільних благ. За цими критеріями власні надходження органів місцевого / регіонального самоврядування слід поділити на платежі податкового та комунального характеру.

За Х. Циммерманном і К. Хенке комунальні платежі, з точки зору відповідності ринковому механізму ціноутворення, поділяються на:

- споживчі тарифи (наприклад, плата за користування автомобільними шляхами й мостами, за вивезення сміття тощо);
- адміністративні тарифи, що аналогічні податкам (наприклад, митні збори, плати за ліцензії, дозволи тощо).

Автори підкреслюють, що перша категорія має на увазі, що розмір плати зі споживачів відповідає обсягу бюджетних послуг, які ними споживаються. Адміністративні ж тарифи не відповідають цьому критерію. Це бюджетні послуги, від яких громадяни навряд чи можуть відмовитися, тому зміни попиту залежно від ціни таких послуг не спостерігається [359, с. 105].

Виходячи з подібних міркувань, ми вважаємо за доцільне адміністративні платежі розглядати як платежі податкового характеру.

До територіальних бюджетів надходять також: доходи від оренди, продажу основного капіталу, землі; доходи органів територіального самоврядування від дольової участі в діяльності підприємств у вигляді дивідендів, доходи від власних підприємств, інші доходи. Вони також не пов'язані з обсягом спожитих населенням суспільних благ, хоча не є обов'язковими, як податки. Вони мають нецільове призначення. Ці характеристики надають

підстави, з метою нашого дослідження, віднести їх до платежів податкового характеру.

В контексті нашого подальшого дослідження необхідно визначитися, які суспільні блага слід надавати за рахунок податків, зборів та інших обов'язкових платежів (податкового характеру), а які за рахунок саме платежів комунального характеру.

Для цього на початку визначимося, чи відповідають платежі комунального характеру специфічним принципам місцевого / регіонального оподаткування.

Платежі комунального характеру являють собою часткову або повну оплату послуг (суспільних благ) населенням та юридичними особами. На відмінність від податків, вона здійснюється строго в еквіваленті отриманих суспільних благ. Тобто, якщо при оподаткуванні - скільки особи в своїй сукупності сплачують, стільки вони, знову ж у своїй сукупності, отримують суспільних благ, то при сплаті комунальних платежів – скільки конкретна особа сплачує, стільки, або більше, саме вона отримує. Цей специфічний принцип місцевого / регіонального оподаткування (принцип взаємної еквівалентності) може реалізуватися лише при прямому оподаткуванні. І навіть у цьому випадку важливе усвідомлення платників податків необхідності сплати за суспільні блага. У випадку комунальних платежів цієї проблеми не виникає. Це є перевагою платежів комунального характеру над місцевим / регіональним оподаткуванням.

Платежі комунального характеру відповідають і принципу територіального походження. Їх територіально сплачують лише ті особи, що користуються цим суспільним благом. При цьому, на відміну від податків, в разі стягнення платежів комунального характеру не існує проблеми перекладання податкового тягаря з одних територіальних одиниць на інші.

Платежі комунального характеру можуть бути однаковими для всіх платників, можуть диференціюватися для юридичних осіб та населення, серед юридичних осіб та населення можуть залежати від обсягу споживання суспільних благ тощо. Тому принцип рівномірного навантаження платежів комунального характеру на різні категорії платників є особливо актуальним. Ігнорування цього принципу призведе до порушення оптимального співвідношення виробничих структур та трудових ресурсів, територіальних коливань

споживчих цін внаслідок закладання різних платежів комунального характеру в ціну продукції.

Встановлення завищених тарифів платежів комунального характеру для юридичних осіб, з метою утримання тарифів для населення на найнижчому рівні, призводить до завуальованої їхньої повної сплати населенням цієї та інших територіальних одиниць (де реалізується продукція) у ціні виготовлених товарів, робіт і послуг.

Запровадження диференціації тарифів залежно від обсягів споживання суспільних благ подібно до прогресивного оподаткування на місцевому / регіональному рівні. Воно може призвести до розшарування населення за статком по територіальних одиницях.

Виходячи з можливих негативних наслідків встановлення диференційованих тарифів принцип рівномірного навантаження на різні категорії платників платежів комунального характеру доцільно реалізовувати на місцевому / регіональному рівні. Натомість повноваження щодо диференціації тарифів мають бути на державному рівні влади.

У випадку, якщо певне суспільне благо споживається відповідно до вимог закону всіма жителями в рівній мірі, стягнення плати за його надання є аналогічним подушовому оподаткуванню, що порушує принцип соціальної справедливості. В цьому випадку виробництво та надання такого суспільного блага повинне фінансуватися за рахунок публічних фінансових ресурсів. Більш того, з метою збереження ефекту впливу індивідуального споживчого попиту на надання суспільного блага, доречним є запровадження фінансування його надання за подушовим принципом, що розглянуто в третьому розділі цієї роботи.

Принцип мінімального впливу на циклічне коливання економіки реалізується без владних зусиль на місцевому / регіональному рівні при запровадженні платежів комунального характеру. Це обумовлюється сплатою юридичними особами та населенням територіальної одиниці лише спожитих суспільних благ.

Виробництво суспільних благ за рахунок платежів комунального характеру зазвичай здійснюється на принципі самоокупності витрат. Крім цього, органи місцевого / регіонального самоврядування зацікавлені в своєчасному перегляді тарифів на платежі комунального характеру, що мають враховувати сучасний рівень цін на суспільні блага. Інакше безпосередні виробники таких

суспільних благ отримують збитки, які мають бути погашені за рахунок бюджетних ресурсів. Це дає підстави реалізовувати принцип відповідності темпам зростання надходжень державних податків та запропонувати принцип відповідності платежів комунального характеру сучасному рівню споживчих цін.

У випадку надання суспільних благ за рахунок місцевого / регіонального оподаткування споживач суспільних благ – платник податку не може безпосередньо впливати на кількість та набір суспільних благ. Його вибір здійснюється через механізм виборів та голосування. Що ж до суспільних благ, які надаються за рахунок платежів комунального характеру, кількість їхнього виробництва залежить від кожного конкретного споживача, його згоди споживати це суспільне благо, а значить сплачувати за нього. Останні суспільні блага надаються більш ефективно, їхні виробники здатні і вимушені вчасно реагувати на зміну вподобань населення.

Набір суспільних благ, що надається органами місцевого / регіонального самоврядування за рахунок платежів комунального характеру має влаштовувати їхніх споживачів. Інакше матимуть місце незаповнені виробничі потужності виробників суспільних благ, а також навіть негативна міграція населення – в територіальні одиниці, де цей набір найкращий. Це вимушує органи місцевого / регіонального самоврядування в випадку стягнення платежів комунального характеру враховувати принцип відповідності потребам населення та юридичних осіб території.

Органи місцевого / регіонального самоврядування повинні мати необхідні повноваження щодо запровадження набору суспільних благ, які пропонуються за рахунок платежів комунального характеру, проведення тарифної політики. Це надасть можливостей врахувати місцеві умови виробництва таких суспільних благ, задовольняти попит на нові суспільні блага, а значить надавати їх економічно ефективно. Зазначене обґрунтовує необхідність реалізації принципу самостійності під час запровадження платежів комунального характеру.

Отже, подібні до місцевих / регіональних податків, платежі комунального характеру відповідають специфічним принципам місцевого оподаткування. Виходячи зі своєї природи частина принципів виконується автоматично (принцип взаємної еквівалентності, принцип територіального походження, принцип

мінімального впливу на циклічне коливання економіки). Реалізація інших принципів потребує додаткового регулювання зі сторони державної влади. Це потребує формулювати специфічні для запровадження платежів комунального характеру принципи, серед яких виділимо:

1. принцип рівномірного навантаження платежів комунального характеру на різні категорії платників податків;
2. принцип самоокупності;
3. принцип відповідності платежів комунального характеру сучасному рівню споживчих цін;
4. принцип відповідності потребам населення та юридичних осіб території;
5. принцип самостійності.

Платежі комунального характеру мають деякі переваги перед платежами податкового характеру, серед яких:

- відсутня проблема перекладання тягаря сплати з одних територіальних одиниць на інші. Проблема перекладання тягаря платежів комунального характеру з населення на юридичні особи, з одних верств населення на інші може існувати в разі застосування диференційованих тарифів;

- можливість платників платежів комунального характеру самостійно регулювати їхні розміри залежно від обсягів спожитих суспільних благ;

- ясного усвідомлення платниками платежів комунального характеру напрямків витрачання сплачених коштів, що усуває невдоволення населення платежами примусового характеру;

- можливості справедливого розподілу суспільних благ між споживачами. Не всі споживачі рівною мірою мають можливості споживати суспільні блага (наприклад, через різну віддаленість місця мешкання від закладів, що надають суспільні блага; через різний рівень добробуту населення, який, крім доходів, характеризується також наявністю вільного часу тощо), що надаються за рахунок публічних фінансових ресурсів (платежів податкового характеру). Це призводить до появи переваг споживання одних споживачів порівняно з іншими. Ця проблема усувається шляхом зміни джерела фінансування виробництва та надання суспільних благ: з платежів податкового характеру на платежі комунального характеру;

- можливості визначати необхідний обсяг виробництва суспільних благ та вчасно реагувати на зміну вподобань населення.

Податки, навпроти, слабо відображають ступінь споживання суспільних благ;

- стягнення платежів цільового характеру (до яких входять і платежі комунального характеру) збільшує відповідальність органів влади за їхнє ефективне витрачання порівняно із платежами нецільового характеру;

- звуження бюрократичного апарату влади, потреба в якій при наданні платних суспільних благ відчутно зменшується. Управління фінансовими потоками при використанні платежів комунального характеру за надані суспільні блага здійснюється більш ефективно внаслідок залучення населення;

- платежі комунального характеру доречно використовувати з метою обмеження надмірного (неекономного) споживання суспільних благ. В разі сплати податків населення не відчуває, скільки за яке конкретно суспільне благо воно сплачує. Платники податків можуть лише співставити загальний обсяг сплачених податків з загальним обсягом отриманих суспільних благ. Зацікавленість в бережливому споживанні суспільних благ відсутня, вона не приведе до відповідного зменшення обсягів сплачених податків. Ця проблема вирішується при запровадженні платежів комунального характеру [див.: 355, с. 40-46].

Окресленими перевагами платежів комунального характеру перед платежами податкового характеру органам місцевого / регіонального самоврядування доцільно скористатися при виробництві місцевих / регіональних суспільних благ. Умови ж за якими доречним є надання суспільного блага за рахунок публічних фінансових ресурсів (платежів податкового характеру) наведені в розділі II:

- 1) колективне споживання суспільного блага;
- 2) неможливість виключення окремих суб'єктів зі споживання;
- 3) неконкурентність серед споживачів;
- 4) блага, виробництво яких приватним сектором є дорогим та недоступним основним споживачам;
- 5) наявність значних позитивних зовнішніх ефектів при наданні блага;
- 6) значні капітальні вкладення та ризики при виробництві блага;
- 7) загальні корисні або необхідні блага.

Проте, навіть, якщо перед вибором джерела фінансування стоять проблеми значних капітальних вкладень та ризиків при виробництві суспільного блага, а також недостатньої платоспроможності основних споживачів, то економічно ефективно обрати платежі комунального характеру. Одночасно з метою вирішення зазначених проблем необхідно:

- капітальні вкладення здійснювати за рахунок публічних місцевих / регіональних фінансових ресурсів з подальшим поступовим погашенням витрат за рахунок споживачів. Також можна за рахунок публічних місцевих / регіональних фінансових ресурсів частково або повністю компенсувати й ризики при виробництві суспільного блага;

- встановлювати тарифи для споживачів з недостатнім рівнем платоспроможності на часткове погашення витрат на виробництво суспільних благ. У цьому випадку, як ми вже зазначали, проблему оптимальної диференціації тарифів має взяти на себе державна влада;

- запровадження трансфертних платежів з бюджету споживачам з недостатнім рівнем платоспроможності. В цьому випадку також, через неспроможність органів місцевого / регіонального самоврядування проводити політику вирівнювання доходів населення, органи державної влади мають фінансово забезпечити вирішення цієї проблеми.

Отже, підсумовуючи вищенаведене, резюмуємо, що, лише за відсутністю вагомих причин надавати суспільне благо за рахунок платежів податкового характеру (за рахунок публічних фінансових ресурсів), слід надавати перевагу платежам комунального характеру. Це є справедливим і для делегованих повноважень органів місцевого / регіонального самоврядування, проте рішення щодо джерел фінансування будуть прийматися органами державної влади.

Якщо ж щодо певного суспільного блага встановлений законом обов'язок споживати всіма жителями в рівній мірі, стягнення плати за його надання, подібно до подушового оподаткування, порушує принцип соціальної справедливості. Це дає підстави виробляти та надавати таке суспільне благо за рахунок публічних фінансових ресурсів.

«Комунальні платежі і збори, як форма фінансування локальних суспільних благ, грають роль, аналогічну ринковому механізму

ціноутворення. Вони примушують користувачів суспільного блага порівнювати вигоду, яка приноситься цим благом, і ті витрати, які вони повинні понести для його здобуття. Дана ситуація найбільшою мірою відповідає засадничому принципу територіальної відповідності, який сприяє ефективному виконанню завдань суспільного сектора» [307, с. 136].

4.6. Роль міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів територіальних бюджетів

Території досить часто стикаються з проблемою недостатності фінансових ресурсів для здійснення видаткових повноважень. Навіть за умов найефективнішого розподілу видаткових та доходних повноважень по вертикалі управління державою, будуть існувати територіальні одиниці із надлишковими фінансовими ресурсами та територіальні одиниці, в яких бюджетних коштів бракує. Це відбувається через різний рівень соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць при тому, що первинний розподіл видаткових та доходних повноважень орієнтується на середній рівень їхнього розвитку.

Необхідність фінансового вирівнювання продиктована, в основному, наступними причинами:

- 1) різні муніципалітети в різні періоди часу отримували неоднакові доходи від податків, що розподіляються в рамках вертикального вирівнювання [359, с. 191];
- 2) різниця між делегованими видатковими повноваженнями територіальних одиниць;
- 3) різниця між обсягами необхідних видатків при виконанні однакових делегованих повноважень органами місцевого / регіонального самоврядування;
- 4) фіскальний розрив між делегованими видатковими повноваженнями органів місцевого / регіонального самоврядування та закріпленими доходами на їхнє виконання в цілому по всіх адміністративно-територіальних одиницях (розрив між обсягами видатків місцевих / регіональних бюджетів та загальним обсягом доходів, що враховуються під час фінансового

вирівнювання). Вертикальний фіскальний дисбаланс є суттєвим недоліком існуючої системи розмежування податкових ресурсів, який не повинен компенсуватися за рахунок надання трансфертів. Він повинен усуватися за рахунок закріплення за місцевими органами влади додаткових податкових джерел [307, с. 238];

5) межі адміністративно-територіальних одиниць визначені неоптимально, внаслідок чого існує значна різниця в рівнях їхнього економічного розвитку;

6) компенсація видатків на надання суспільних благ із значними зовнішніми ефектами;

7) надання субвенцій з метою:

- стабілізації економічної кон'юнктури (для зростання сукупного попиту, стимулювання інвестиційної активності тощо);

- вирівнювання доходів населення;

- інші загальнодержавні цілі, внаслідок яких держава втручається в місцеву / регіональну структуру виробництва та надання суспільних благ;

- компенсаційні видатки, спричинені зовнішніми ефектами від надання суспільних благ.

Структура міжбюджетних трансфертів за рівнями субцентральних урядів у деяких країнах ОЕСР та в середньому по країнах цієї організації у 2006 році, у % до загального обсягу міжбюджетних трансфертів, наведена в таблиці 4.9.

За даними таблиці можна зробити висновок, що в середньому по країнах ОЕСР регіональний рівень отримує 50,3% цільових трансфертів та 49,7% нецільових трансфертів. Відповідно місцевий рівень отримує 51,8% цільових та 48,2% нецільових трансфертів.

В таких країнах як Австралія та Франція місцевий рівень влади отримує переважно загальні трансферти. На противагу їм, в Швейцарії та Австрії та регіональний рівень в Австралії переважно отримує цільові трансферти.

Також таблиця 4.9 складена за видами міжбюджетних трансфертів.

Загальні міжбюджетні трансферти займають найближчу позицію до закріплених доходів територіальних бюджетів. Причина цього –

можливість органів місцевого / регіонального самоврядування самостійно витратити бюджетні ресурси.

Таблиця 4.9

Структура міжбюджетних трансфертів за рівнями субцентральних урядів у країнах ОЕСР* у 2006 році, в % до їхнього загального обсягу

Країни	Цільові (зв'язані)								Нецільові (незв'язані, загальні)		
	Обов'язкові, формалізовані				Необов'язкові				Обов'язкові		
	Пов'язані з витратами		Не пов'язані з витратами		Пов'язані з витратами		Не пов'язані з витратами		Загальні	Блок-трансфери	Необов'язкові
	Поточні	Капітальні	Поточні	Капітальні	Поточні	Капітальні	Поточні	Капітальні			
Країни ОЕСР											
- регіональний рівень	17,7	1,1	9,9	3,8	7,1	1,4	7,7	1,6	48,2	0,2	1,1
- місцевий рівень	19,2	4,8	3,1	1,6	1,7	0,9	9,9	10,6	37,9	7,7	2,6
Австралія											
- штати					47,5	9,2	32,4	4,9	5,9		
- місцевий рівень					15,6		2,8		81,6		
Австрія											
- землі	48,4	2,4	12,1	17,3	0,9		0,3		10,9	0,2	7,5
- місцевий рівень	36,5	3,3	11,5	28,7	1,8		0,2		18,0	0,1	
Бельгія											
- штати	1,0	0,3							97,1	1,6	
- місцевий рівень	45,0	5,0							49,9		
Франція											
- місцевий рівень	6,8		0,1			2,0	1,7	1,8	80,9	6,7	
Італія											
- землі		4,5		5,1			14,7	5,6	70,2		
- місцевий рівень							30,5	31,5	38,0		
Швейцарія											
- штати	74,3								25,7		
- місцевий рівень											

* по США, Великій Британії, Канаді, Швеції, Німеччині дані відсутні.
Джерело: складено автором, використовуючи: [325, с. 16].

При отриманні незв'язаних міжбюджетних трансфертів виробництво, як правило, всіх суспільних благ збільшується. Тобто їхнє отримання не змінює структуру пропозиції суспільних благ.

Це робить отримання загальних міжбюджетних трансфертів вигідним для територіальних одиниць, що, однак, не стимулює органів місцевого / регіонального самоврядування до розвитку власної податкової бази.

Під час горизонтального фінансового вирівнювання перевага надається використанню незв'язаних міжбюджетних трансфертів. Це пояснюється можливістю органів місцевого / регіонального самоврядування краще задовольняти потреби населення (збільшити відсоток врахувань потреб населення) в суспільних благах. Якщо б при горизонтальному фінансовому вирівнюванні надавалися цільові міжбюджетні трансферти, то оптимально визначити напрямок їхнього використання виявилось б для центрального рівня влади досить технічно складною проблемою.

Загальні міжбюджетні трансферти можуть надаватися для виконання всіх повноважень органів місцевого / регіонального самоврядування, або тільки для виконання делегованих повноважень.

В першому випадку є можливість витратити отримані бюджетні ресурси і на виконання власних повноважень, тобто з'являється стимул ефективного їхнього витрачання на надання делегованих повноважень, для того, щоб максимально профінансувати всі напрямки діяльності органів місцевого / регіонального самоврядування. Недоліком цих трансфертів є врахування всіх видаткових повноважень та дохідних джерел під час фінансового вирівнювання, що може позбавляти стимулу до нарощування власної дохідної бази.

В другому випадку органи місцевого / регіонального самоврядування зацікавлені в зростанні власної податкової бази та ефективного витрачанні власних фінансових ресурсів, проте позбавлені стимулу ефективно витратити отримані фінансові ресурси (закріплені та у вигляді міжбюджетних трансфертів) на виконання делегованих повноважень. В Україні діє другий варіант надання загальних міжбюджетних трансфертів у вигляді дотацій вирівнювання.

Підсумовуючи недоліки та переваги різних видів загальних міжбюджетних трансфертів, можна зробити висновок, що

оптимальними умовами горизонтального вирівнювання є врахування видатків та доходів на виконання делегованих повноважень з можливістю використання зекономлених коштів на виконання власних повноважень.

Органи влади вищого рівня, що надають міжбюджетні трансферти, зацікавлені заздалегідь визначити напрямок їх використання, тобто надають перевагу цільовим міжбюджетним трансфертам, зменшуючи в такий спосіб автономію органів місцевого / регіонального самоврядування. Їх види також представлені в таблиці 4.9.

Цільові міжбюджетні трансферти (субвенції) можуть виділятися або на реалізацію конкретних проектів (програм), або в цілому на галузь. В другому випадку вони меншою мірою обмежують автономію органів місцевого / регіонального самоврядування [див. 79, с.327].

Державні органи влади та регіональний рівень виділяє цільові міжбюджетні трансферти з метою збільшити рівень споживання певних суспільних благ. Відповідно до цього, з отриманням субвенцій на рівні території збільшується обсяг надання певних суспільних благ, а обсяг решти суспільних благ не зменшується, або збільшується незначним чином, якщо цільові міжбюджетні трансферти дозволили вивільнити бюджетні ресурси з об'єктів, що фінансуються за рахунок субвенцій. Отже, з отриманням зв'язаних міжбюджетних трансфертів структура суспільних благ на місцевому / регіональному рівнях змінюється.

Крім того, капітальні субвенції здатні в довгостроковій перспективі зменшити структуру суспільних благ, що надається на місцевому / регіональному рівнях. Так, за рахунок субвенцій здійснюються інвестиції, що збільшать в подальшому кількість об'єктів комунальної форми власності, які необхідно буде фінансувати за рахунок коштів територіальних бюджетів. Тобто інші комунальні об'єкти отримують вже менший обсяг бюджетних ресурсів, порівняно із тим, який би вони отримали в разі відсутності вказаного об'єкту. Ситуація ускладнюється, якщо побудований, внаслідок інвестицій за рахунок субвенцій, об'єкт не відповідає потребам населення.

Існують також цільові міжбюджетні трансферти, умовою надання яких є спільне фінансування за рахунок коштів бюджету вищого рівня та певного територіального бюджету. Ці субвенції

вимагають перенаправлення коштів з одних об'єктів, на об'єкти спільного фінансування. Вони також змінюють структуру споживання населення суспільних благ.

Міжбюджетні трансферти, що змінюють структуру споживання суспільних благ на місцевому та регіональному рівнях, порушують суверенітет споживачів, отже, здійснюються неефективно.

В випадках, коли цільові міжбюджетні трансферти не пов'язані з необхідністю стабілізації циклічних коливань економіки та необхідністю вирівнювати доходи населення, їх надання бажано замінити загальними міжбюджетними трансфертами.

Загальні міжбюджетні трансферти є найбільш оптимальним видом горизонтального фінансового вирівнювання. Останнє проводиться в чотири етапи.

Перший етап: визначення загального розміру бюджетних ресурсів, що мають перерозподілятися. На цьому етапі створюється фонд вирівнювання. Ресурси, що наповнюють фонд, зазвичай, сталі. Трапляються випадки, коли фонд вирівнювання безпосередньо залежить від фінансових потреб та фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць. При цьому способі визначення загального розміру бюджетних ресурсів, що перерозподіляються, органи державної влади намагаються максимально вирівняти фінансові можливості територій.

В Україні, відповідно до вимог частин 2 і 4 статті 108 Бюджетного кодексу України, формується кошик доходів державного бюджету для надання міжбюджетних трансфертів (основні доходи загального фонду, визначені пунктами 1-4, 6 (без урахування бюджетного відшкодування податку на додану вартість грошовими коштами), 7-11, 18, 24-26 частини другої статті 29). Перерахування дотації вирівнювання з державного бюджету здійснюється органами Державної казначейської служби України за нормативами щоденних відрахувань, які визначаються законом про Державний бюджет України, від кошика доходів державного бюджету для надання міжбюджетних трансфертів, що надходять на аналітичні рахунки обліку доходів державного бюджету на відповідній території. Якщо за нормативами щоденних відрахувань не забезпечується отримання місячної суми дотації вирівнювання відповідно до розпису Державного бюджету України, Державна казначейська служба України перераховує недоотриману місячну суму дотації

вирівнювання із загального фонду державного бюджету не пізніше 10 числа місяця, наступного за звітним [31].

Отже, місцеві бюджети України отримують запланований розмір дотацій вирівнювання.

Другий етап: визначення фінансових потреб адміністративно-територіальних одиниць.

«Вживані для оцінки індикатори повинні відповідати, принаймні, двом засадничим вимогам:

- 1) вони повинні носити однозначний характер;
- 2) одночасно вони не повинні суперечити принципу ефективної алокації ресурсів, тобто не потрібно стимулювати одержувачів коштів до маніпуляцій з податковою базою в прагненні отримати більше трансфертів» [307, с. 254].

Визначити фінансові потреби адміністративно-територіальних одиниць можна за допомогою наступних способів:

- відповідно досягнутого рівня видатків (на рівні минулорічного обсягу видатків із застосуванням прогнозного індексу інфляції);
- відповідно кількості контингенту – споживачів суспільних благ з урахуванням коефіцієнтів, що залежать від демографічних, природно-кліматичних, екологічних умов розвитку територій;
- відповідно до кількості населення.

Населення є споживачем суспільних благ, до того ж конституційним законодавством країн гарантовано кожному громадянину однаковий доступ до їхнього споживання. Це обґрунтовує кількість населення в якості основного індикатора для оцінки видаткових потреб територій.

Територіальні одиниці різні за кількістю населення, відповідно деякі з них (великі за кількістю населення) вимушені надавати суспільні блага із значними зовнішніми ефектами, або, навіть, виконувати загальнодержавні функції. Вони витрачають різні за обсягом бюджетні ресурси навіть при наданні однакового набору суспільних благ. «Чим вище чисельність населеного пункту, тим більший коефіцієнт привласнюється йому при оцінці видаткових потреб, тобто видаткові потреби населених пунктів з більшою чисельністю населення оцінюються вище, ніж з меншою» [348, с. 93; 307, с. 256].

До того ж, адміністративно-територіальні одиниці із значною кількістю населення характеризуються й значним виробничим, а значить і податковим, потенціалами. Якщо ж прийняти їхні фінансові потреби та потреби незначних за розміром адміністративно-територіальних одиниць на душу населення на одному рівні, то фінансове вирівнювання запустить процес гальмування економічного розвитку всієї країни. Це справедливо як для територіальних одиниць базового рівня, так і для регіонів.

В Україні фінансові потреби територій визначаються щодо видатків на делеговані повноваження залежно від кількості споживачів цих суспільних благ. Демографічні, екологічні, природно-кліматичні умови розвитку майже не враховуються.

Третій етап: визначення фінансового потенціалу територій. Як правило, доходи, щодо яких органи місцевого / регіонального самоврядування мають податкові повноваження, не враховуються при визначенні фінансового потенціалу території з метою його вирівнювання. В іншому випадку органи місцевого / регіонального самоврядування не використовували б свої податкові повноваження з метою отримання міжбюджетних трансфертів при одночасному зменшенні місцевого податкового навантаження на платників податків своєї території. До того ж, якщо чинні місцеві податки відповідають принципам місцевого оподаткування, то їх платники отримують суспільні блага в еквіваленті сплачених податків, що обґрунтовує відсутність фінансового вирівнювання балансу: місцеві суспільні блага = місцеві податки.

В Україні фінансовий потенціал розраховується на підставі звітних даних про надходження доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, за попередні три роки.

Ні для оцінки видаткових потреб, ні для оцінки податкового потенціалу не повинні використовуватися реальні дані, наприклад дані за минулий рік, тому що це може зумовити невірну поведінку місцевих властей. У подібному випадку останні завищуватимуть видатки місцевого бюджету і одночасно занижуватимуть доходи. В зв'язку з цим в обох випадках замість дійсних значень повинні використовуватися нормовані дані [307, с. 261].

Також використання фактичних даних щодо надходжень доходів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, не дозволяє оцінити діяльність, чи бездіяльність, органів

місцевого / регіонального самоврядування з їх мобілізації в розрахунку на одиницю податкової бази, а також зусиль, які направлені на зростання останньої.

Четвертий етап: безпосереднє проведення фінансового вирівнювання.

Фінансове вирівнювання має бути проведено об'єктивно та прозоро. Для цього в багатьох країнах використовується формульний підхід при наданні загальних трансфертів. Так, за рахунок фонду міжбюджетних трансфертів територіальні одиниці, де фінансові потреби перевищують фінансовий потенціал, отримують дотації. В іншому випадку – кошти передаються до бюджету вищого рівня.

Фінансове вирівнювання не має бути повним, інакше:

- «забезпечення населення суспільними благами не повинне нівелюватися більшою мірою, чим приватними благами, інакше споживачі почнуть «цінувати» суспільні блага вище приватних» [334, с. 314];

- територіальні одиниці (і донори, і реципієнти) втрачають інтерес до зростання власної фінансової бази.

В Україні фінансове вирівнювання наближується до 100%, що призводить до вищенаведених негативних наслідків.

Фіскальний розрив між доходами та видатками на виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування (що враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів) в Україні в 2003 – 2012 роках наведений в таблиці 4.10.

Фіскальний розрив відносно загальної суми доходів місцевих бюджетів України з урахуванням міжбюджетних трансфертів постійно зростає: з 26,83% у 2003 році до 51,75% у 2012 році. Наявність фіскального розриву вимагає проводити вертикальне фінансове вирівнювання, під час якого одночасно відбувається і горизонтальне фінансове вирівнювання. Фіскальний розрив призводить до усунення органів місцевого / регіонального самоврядування від проблем мобілізації державних податків, зборів та інших платежів.

Частка дотацій вирівнювання у фінансуванні фіскального розриву протягом до 2011 року є переважаючою, але не достатньою. Цільові трансферти виділяються на фінансування окремих проектів та програм і тому є непідходящою формою міжбюджетних трансфертів при горизонтальному вирівнюванні [див.: 56, с. 343 - 344].

Таблиця 4.10

Фіскальний розрив між доходами та видатками на виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування в Україні в 2003 – 2012 роках

	2003	2005	2007	2009	2011	2012
Доходи на виконання делегованих повноважень:						
- в млн. грн.	16161,8	20370,5	41492,8	52027,5	59587,2	65380,6
- у % до загальної суми доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів	47,11	37,95	38,76	38,66	32,82	29,02
Видатки на виконання делегованих повноважень:						
- в млн. грн.	25365,4	40537,6	76099,3	107609,9	150363,7	181950,2
- у % до загальної суми видатків місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів	75,11	75,70	72,58	78,98	83,08	81,75
Фіскальний розрив:						
- в млн. грн.	9203,6	20167,1	34606,5	55582,4	90776,5	116569,6
- у % до загальної суми доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів	26,83	37,57	32,33	41,31	50,01	51,75
Міжбюджетні трансферти:						
– всього, млн. грн., в тому числі:	11729,1	23361,1	44655,9	62180,1	94875,0	124459,6
- дотації вирівнювання, млн. грн.	5905,5	11082,5	18581,5	33356,3	43629,9	51649,9
Частка дотацій у вирівнюванні фінансуванні фіскального розриву, %	64,2	54,9	53,7	60,0	48,1	44,3

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Отже, в Україні, з метою побудови ефективної моделі фінансового вирівнювання, необхідно досягти:

1) балансу між фінансовими потребами територіальних одиниць та їхніми фінансовими потенціалами, що враховуються під час бюджетного вирівнювання. В цьому випадку дотації вирівнювання будуть надаватися переважно за рахунок коштів, що передаються з бюджету нижчого рівня до бюджету вищого рівня. Збільшення фінансового потенціалу може бути здійснене шляхом закріплення за місцевим бюджетами деяких загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів;

2) зменшити ступінь фінансового вирівнювання з метою активізації діяльності органів місцевого / регіонального самоврядування в зростанні податкової бази загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів, а також збільшення рівня їхнього надходження на одиницю бази оподаткування.

Щорічно з державного бюджету України місцевим бюджетам виділяється значний обсяг субвенцій, відповідно до положень статті 97 Бюджетного кодексу України, на здійснення програм соціального захисту; на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою; на виконання інвестиційних проектів; інші субвенції [31]. Субвенції є одним з видів міжбюджетних трансфертів, та одночасно інструментом міжбюджетних відносин, і займають вагому частку в їхньому загальному обсязі.

В СРСР субвенції з державного бюджету були запроваджені в 1924 році і як метод бюджетного регулювання місцевих бюджетів значною мірою замінили дотації [17, с. 215]. З тих пір субвенції грають значну роль при наповненні місцевих бюджетів, що обумовлює необхідність вивчення чинної організації їхнього функціонування, розкриття проблемних питань та пошуку оптимальної моделі їхнього запровадження в сучасних умовах.

Радянською наукою субвенція була визначена як державна допомога, що надається із зазначенням конкретного завдання, заради

якого видається відповідна сума, причому певна частина видатків покривається за рахунок місцевих коштів [19, с. 408].

Бюджетним кодексом України (стаття 2) субвенції визначені як міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Міжбюджетні трансферти визначаються як кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого [31]. Шляхом об'єднання наведених визначень субвенцій та міжбюджетних трансфертів, отримуємо, що субвенції – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції.

Визначення субвенції, що запроваджено Бюджетним кодексом України, підтримує багато науковців, серед яких Василик О.Д., Павлюк К.В. [33, с. 593], Романенко О.Р. [254, с. 160], Кириленко О.П. [177, с. 290, 604] та інші.

Проте, слід зазначити, що орган, який прийняв рішення про надання субвенції, визначає не тільки порядок використання, а й мету субвенції. Крім того, визначення, що наведено Бюджетним кодексом України, має ще недолік: не зазначається необхідність в передачі цільових коштів з одного бюджету до іншого.

Федосов В., Опарін В. та Львовчкін С., Кириленко О. визначають субвенції як цільові субсидії [282, с. 277; 135, с. 275-276].

Базилевич В.Д. та Баластрик Л.О. субвенцію розглядають як «суму грошей, яка виділяється з бюджету вищого рівня до бюджету нижчого рівня і має цільове призначення для здійснення сумісного фінансування певного заходу і підлягає поверненню в випадку порушення її цільового призначення» [12, с. 40].

В.П. Нагребельний зазначає, що «субвенція застосовується як метод бюджетного регулювання з метою збалансування бюджетів нижчого рівня і надається з чітко визначеним призначенням як часткова державна фінансова допомога на програми і заходи, спрямовані на підтримку гарантованого законодавством мінімуму соціальної забезпеченості населення регіонів, де такий мінімум не забезпечується власними бюджетними доходами з незалежних від них причин економічного розвитку» [185].

Артус М.М. та Хижа Н.М. субвенцію визначають як форму фінансової допомоги, що надається в абсолютній сумі грошових коштів. Вона виділяється з бюджету вищого рівня для бюджету

нижчого рівня і має виключно цільове призначення для здійснення фінансування певного заходу та підлягає поверненню у випадку порушення її цільового використання. Субвенція здебільшого зумовлюється необхідністю балансування бюджету [30, с. 129].

Кормич Л.І. та Гансова Е.А. окреслили субвенцію як таку форму прямих бюджетних трансфертів, яка має цільове призначення і передбачає фінансову участь одержувача (selective matching grant або "зв'язаний, умовний трансферт") [147].

Занфіров В. розглядає субвенцію як певну суму коштів, що видається бюджету нижчого рівня з чітко обумовленим цільовим призначенням, як допомога на програми і заходи соціального розвитку [119, с. 187].

Близнюк О.С., Губерська Н.Л., Музика О.А., Усенко Р.А. пропонують під субвенцією розуміти міжбюджетний трансферт, що надається з чітко обумовленим цільовим призначенням як допомога на часткове фінансування програм і заходів соціального та іншого розвитку за умови часткової участі коштів місцевого бюджету – одержувача цих коштів; підлягає поверненню при неповному (у межах невикористаної суми) або нецільовому (у межах повної суми) використанні [17, с. 217].

Але за українським законодавством субвенції можуть передаватися як з бюджету вищого рівня до бюджету нижчого рівня, так і навпаки. Вони можуть передбачати участь одержувача в фінансуванні певного заходу та заходи можуть цілком фінансуватися за рахунок субвенції. Субвенції можуть виділятися на підтримку гарантованого законодавством мінімуму соціальної забезпеченості населення регіонів (соціального розвитку) та на інші цілі, що не торкаються соціальної забезпеченості населення (соціального розвитку). Субвенція не обов'язково має виступати в вигляді допомоги. Саме тому кожне запропоноване визначення має дискусійні моменти та підлягають уточненню [див.: 70, с. 208].

Відповідно до положень Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету, затвердженої наказом Державного казначейства України від 25.11.2008 N 495, трансфертні платежі - це невідплатні і безповоротні платежі, які не є придбанням товарів чи послуг, наданням кредиту або виплатою непогашеного боргу. Ця ж Інструкція дає визначення лише субсидії - усі невідплатні поточні виплати підприємствам, які не передбачають компенсації у вигляді спеціально обумовлених виплат або товарів і послуг в обмін

на проведені платежі, а також видатки, пов'язані з відшкодуванням збитків державних підприємств. Пояснення термінів дотація та субвенція Інструкцією не дається.

Міжнародною практикою використовуються три види прямих бюджетних трансфертів: бюджетні дотації, субсидії та субвенції. В Україні міжбюджетні трансферти передбачені законодавством у двох формах – в вигляді дотації та субвенції. До того ж визначення «прямі» опускається, оскільки непрямих бюджетних трансфертів (відсоткових відрахувань податків і зборів) в Україні немає.

Отже, підсумовуючи вищенаведене, на наш погляд, субвенцію варто визначити як цільові бюджетні ресурси, що передаються з одного бюджету до іншого, для збалансування потреб у витрачанні коштів бюджету - одержувача субвенції на відповідну мету та його доходами. Мета передачі цих коштів передбачає відповідний порядок їх використання.

Відповідно до вимог пункту 7 статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування в міру можливості дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах їхньої власної компетенції [113]. Проаналізуємо, наскільки положення Європейської хартії виконуються в українській практиці.

Структура міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів представлена на рисунку 4.9.

За даними рисунку можна зробити висновок про значний обсяг субвенцій у загальному обсязі міжбюджетних трансфертів. У 2012 році частка субвенцій склала 51,3%, що на 9,3 відсоткових пункти вище рівня 2009 року та на 6,7 відсоткових пункти – рівня 2003 року.

Отже, рекомендацій Європейської хартії місцевого самоврядування про незначну питому вагу субвенцій в загальному обсязі міжбюджетних трансфертів українська державна влада не дотримується. Вона перетворює органи місцевого самоврядування на виконавців свої владних рішень.

Структура субвенцій місцевим бюджетам України представлена на рисунку 4.10.

Так, в структурі субвенцій місцевим бюджетам України найбільшу частку займають субвенції соціального значення. В 2012 році частка субвенцій соціального значення склала 91,3% загального

обсягу субвенцій, що на 2,1 відсоткових пункти нижче рівня 2003 року. Субвенції капітального характеру досягли в 2011 році 7,0 % загального обсягу субвенцій місцевим бюджетам, що на 2,4 відсоткові пункти вище рівня 2003 року.

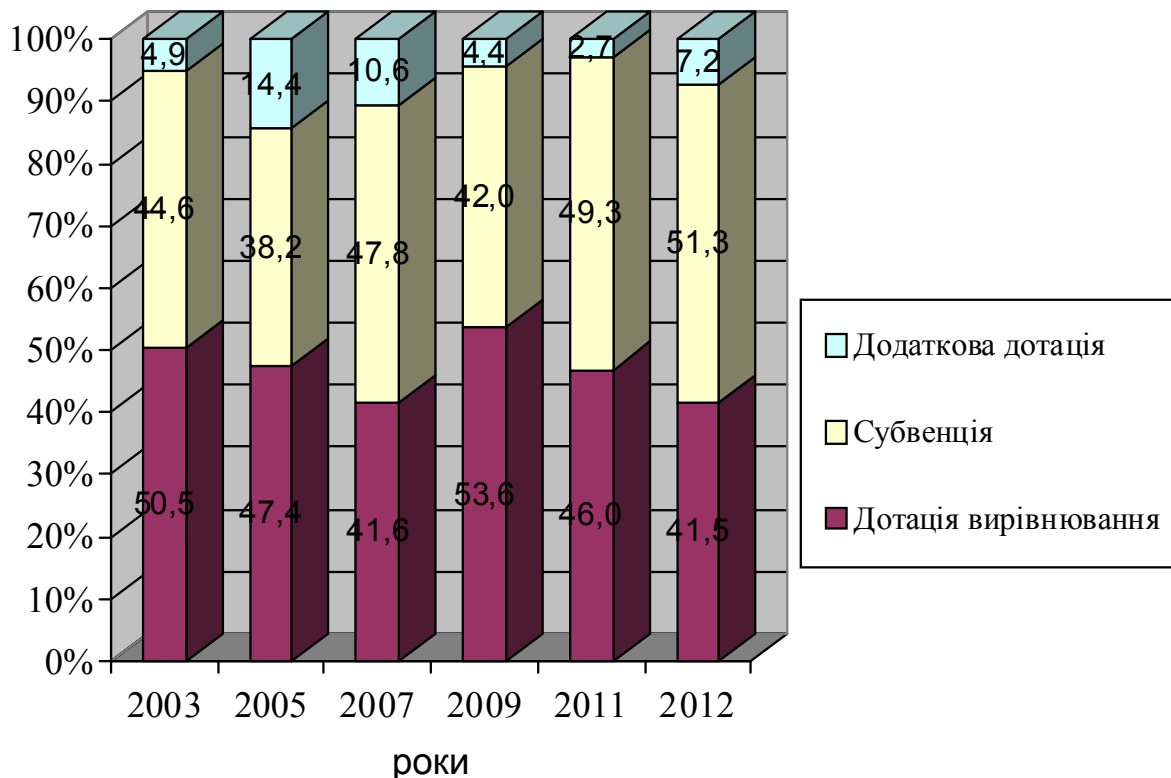


Рис. 4.9. Структура міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України в 2003 - 2012 роках

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Отже, наведена структура субвенцій місцевим бюджетам, що отримані з Державного бюджету України, залежить від циклічних коливань економіки: в періоди економічних криз і з падінням темпів економічного розвитку збільшується частка субвенцій соціального значення за рахунок зменшення субвенцій капітального характеру та на соціально-економічний розвиток. В періоди економічного зростання структура субвенцій місцевим бюджетам змінюється в оберненому напрямку.

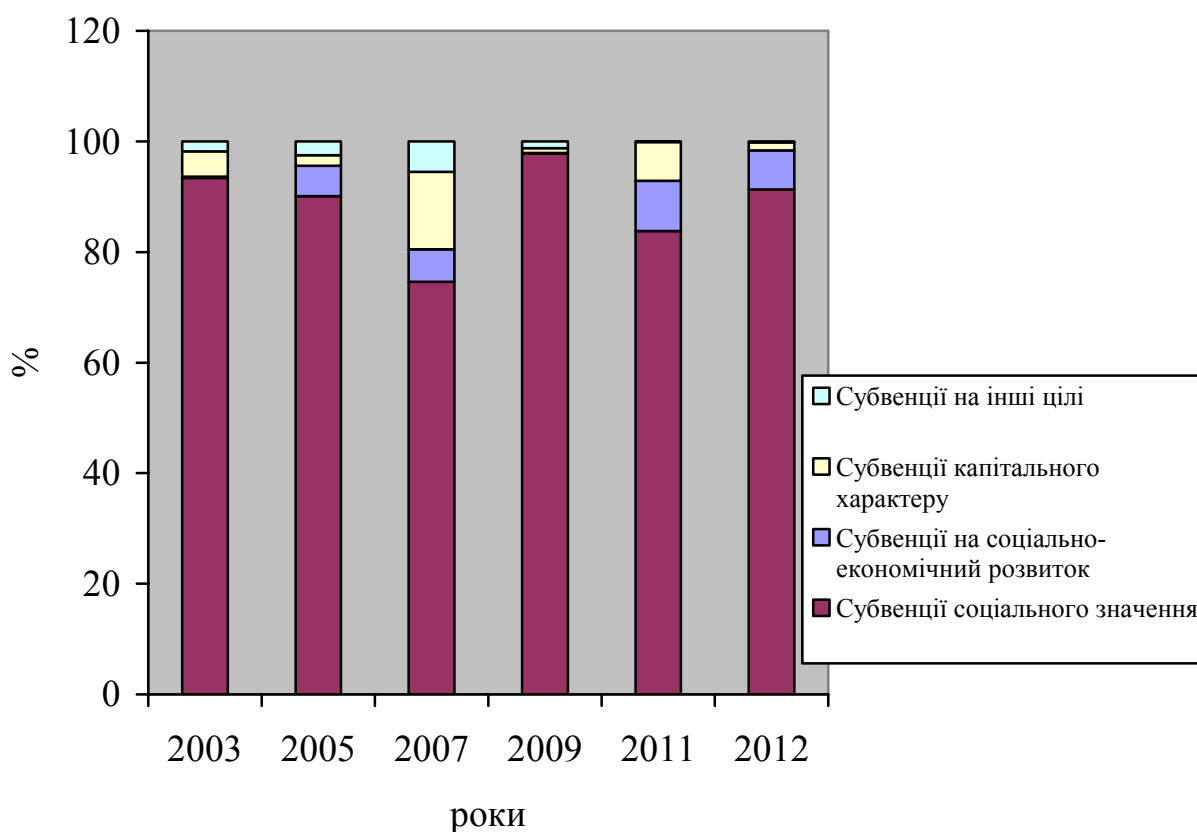


Рис. 4.10. Структура субвенцій місцевим бюджетам України в 2003 - 2012 роках

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

До сьогодні було продовжено практику минулих років щодо суб'єктивного розподілу субвенцій. Планування субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток та розвиток інфраструктури регіонів, розподіл її обсягів між областями здійснюється всупереч вимогам статей 7 та 75 Бюджетного кодексу України [31], за відсутності затвердженої методики та обґрунтованих розрахунків.

Статтями 94, 95 Бюджетного кодексу запроваджено фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, що використовується для визначення розподілу міжбюджетних трансфертів, та коригуючі коефіцієнти фінансових нормативів бюджетної забезпеченості [31]. Виходячи з вимог згаданих статей, на обсяги міжбюджетних трансфертів впливають: кількість населення та споживачів

соціальних послуг, соціально-економічні, демографічні, кліматичні, екологічні та інші особливості адміністративно-територіальних одиниць. А так, як одним з видів міжбюджетних трансфертів є субвенція, то її обсяг не може визначатися суб'єктивно.

Отже, для кожного з видів субвенцій необхідно передбачити формулу розрахунку їхнього обсягу для надання місцевим бюджетам з державного бюджету. Формули, відповідно до зазначених положень Бюджетного кодексу України, повинні передбачати кількість споживачів благ територіальних одиниць, на які надається субвенція, соціально – економічний розвиток територій, екологічне навантаження тощо. Формули мають бути справедливими та враховувати особливості адміністративно – територіальних одиниць.

Після прийняття Бюджетного кодексу України було продовжено практику надання субвенцій з державного бюджету обласним бюджетам та бюджету Автономної республіки Крим, міським бюджетам міст Києва та Севастополя для їхнього перерозподілу між бюджетами нижчих рівнів влади. Тобто обласні бюджети є транзитною ланкою на шляху субвенцій до районних та міських міст республіканського Автономної республіки Крим та обласного підпорядкування бюджетів. Натомість дотації вирівнювання з державного бюджету цю транзитну ланку минають.

Отже, з метою збільшення прозорості в організації надання субвенцій з державного бюджету України на користь місцевих бюджетів, доречним було б запровадити безпосередні відносини Державного бюджету з районними та міським бюджетами міст республіканського Автономної республіки Крим та обласного значення з надання субвенцій за формульними розрахунками.

РОЗДІЛ 5 ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

5.1. Прагматика фінансової діяльності органів самоорганізації населення

Орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Органами самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети.

Орган самоорганізації населення створюється за територіальною ознакою. Територією, у межах якої діє орган самоорганізації населення, може бути частина території села, селища, міста, району в місті, у межах якої проживають жителі, які обрали цей орган. Територія визначається рішенням ради, що дала дозвіл на створення:

а) сільського, селищного комітету - в межах території села, селища, якщо його межі не співпадають з межами діяльності сільської, селищної ради;

б) вуличного, квартального комітету - в межах території кварталу, кількох, однієї або частини вулиці з прилеглими провулками в місцях індивідуальної забудови;

в) комітету мікрорайону - в межах території окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації в містах;

г) будинкового комітету - в межах будинку (кількох будинків) в державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперативів;

г) комітету району в місті - в межах одного або кількох районів у місті, якщо його межі не співпадають з межами діяльності районної у місті ради.

Основними завданнями органів самоорганізації населення є [238]:

1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;

- 2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;
- 3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

За даними Державної служби статистики України на 1 вересня 2011 року в Україні зареєстровано 1254 органів самоорганізації населення, що на 44 органи більше рівня станом на 1 січня 2011 року, та на 102 органи більше станом на 1 січня 2010 року (рис. 5.1).

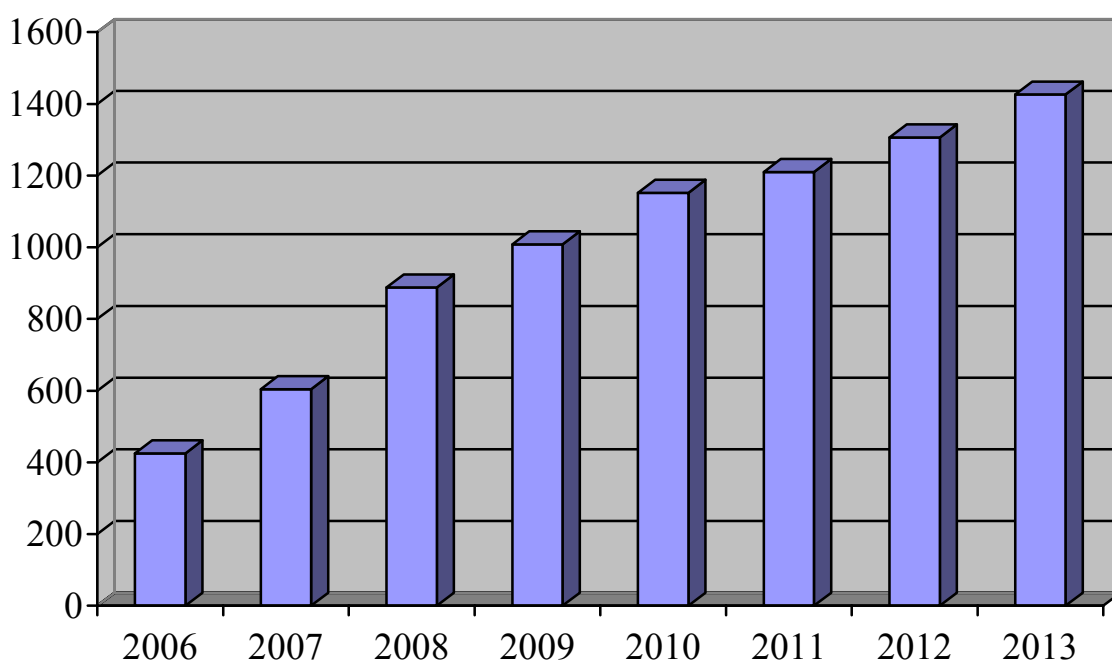


Рис. 5.1. Динаміка кількості органів самоорганізації населення* в Україні

* станом на початок року.

Джерело: складено автором, використовуючи: [267, с. 82-83].

Розподіл органів самоорганізації населення за видами економічної діяльності наведено на рис. 5.2.



Рис. 5.2. Розподіл органів самоорганізації населення за видами економічної діяльності в Україні станом на 1 вересня 2011 року

Джерело: складено автором, використовуючи: [112].

Організація та діяльність органу самоорганізації населення ґрунтуються на принципах [238]:

- законності;
- гласності;
- добровільності щодо взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради;
- територіальності;
- виборності;
- підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами;
- підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення;
- фінансової та організаційної самостійності.

Органи самоорганізації населення мають власні та делеговані повноваження.

Власні повноваження органу самоорганізації населення – це повноваження, надані відповідно до Конституції та законів України сільською, селищною, міською або районною у місті (у разі її створення) радою органу самоорганізації населення під час його утворення. До власних повноважень органу самоорганізації населення відносяться наступні повноваження [238]:

1) представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;

2) сприяти додержанню Конституції та законів України, реалізації актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, рішень, прийнятих місцевими референдумами;

3) вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів;

4) організувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо (з цією метою можуть створюватися тимчасові або постійні бригади, використовуватися інші форми залучення населення);

5) організувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництві і ремонті шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування із дотриманням встановленого законодавством порядку проведення таких робіт;

6) здійснювати контроль за якістю надаваних громадянам, які проживають у жилих будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у зазначених жилих будинках ремонтних робіт;

7) надавати допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту; сприяти збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії та культури, впровадженню в побут нових обрядів;

8) організовувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції з цих питань до органів місцевого самоврядування;

9) надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, організовувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки;

10) сприяти відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку;

11) розглядати звернення громадян, вести прийом громадян;

12) вести облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу самоорганізації населення;

13) сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах;

14) інформувати громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організовувати обговорення проектів його рішень з найважливіших питань.

Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада передає органу самоорганізації населення відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для реалізації зазначених повноважень, здійснює контроль за їх виконанням.

Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада може додатково наділяти частиною своїх повноважень орган самоорганізації населення з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх

виконанням. Відповідна рада не може делегувати органу самоорганізації населення повноваження, віднесені законами України до виключної компетенції місцевої ради. За її рішенням орган самоорганізації населення може бути достроково позбавлений делегованих повноважень.

Якщо рішення ради про наділення органу самоорганізації населення повноваженням відповідної ради не забезпечене фінансовими ресурсами і майном, збори (конференція) жителів за місцем проживання, на яких обирався цей орган, можуть на цій підставі звернутися до відповідної ради про виключення такого повноваження з числа делегованих.

Члени органу самоорганізації населення виконують свої обов'язки на громадських засадах. За рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання керівник і секретар цього органу можуть працювати в ньому на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок коштів, переданих органу самоорганізації населення.

Формою роботи органу самоорганізації населення є засідання, які скликаються його керівником в міру необхідності, але не рідше одного разу на квартал. Для забезпечення своєї роботи орган самоорганізації населення може утворювати комісії, робочі групи, інші свої органи в порядку, визначеному Положенням про цей орган.

Громадяни, які проживають на території дії органу самоорганізації населення, мають право знайомитися з його рішеннями, а також отримувати засвідчені секретарем цього органу копії рішень, прийнятих органом самоорганізації населення.

Фінансовою основою діяльності органу самоорганізації населення є [238]:

- кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою для здійснення наданих органу самоорганізації населення повноважень;
- добровільні внески фізичних і юридичних осіб;
- інші надходження, не заборонені законодавством.

Орган самоорганізації населення самостійно використовує фінансові ресурси, отримані з місцевого бюджету, на цілі та в межах, визначених відповідною радою. Матеріальною основою діяльності

органу самоорганізації населення є майно, передане йому радою в оперативне управління.

Органи місцевого самоврядування сприяють здійсненню органами самоорганізації населення їхніх повноважень і координують їх діяльність. Органи виконавчої влади та їх посадові особи не мають права втручатися в діяльність органу самоорганізації населення, крім випадків, передбачених законом.

Члени органу самоорганізації населення мають право брати участь у засіданнях відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів, що стосуються їх діяльності, а також при розгляді питань, ініційованих органом самоорганізації населення, з правом дорадчого голосу.

Контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення в межах своїх повноважень здійснюють: сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада та її виконавчі органи; виконавчий комітет, який здійснив реєстрацію органу самоорганізації населення; збори (конференція) жителів за місцем проживання; органи державної влади.

З метою активізації створення та сприяння діяльності органів самоорганізації населення була організована в 2006 році Всеукраїнська громадська організація «Асоціація сприяння самоорганізації населення» в м. Одесі.

Головною метою діяльності організації є задоволення соціальних, економічних, творчих та інших спільних інтересів своїх членів шляхом підтримки місцевої демократії та розвитку в Україні руху самоорганізації населення [170, с. 29]. Асоціація має свої філії у 18 областях України.

Активно сприяють розвитку органів самоорганізації населення Одеська міська громадська організація «Лицем до лица» та Одеський громадський інститут соціальних технологій (рис. 5.3).

Розглянемо досвід роботи органів самоорганізації населення по деяких обласних центрах України.



Рис. 5.3. Організації сприяння розвитку органів самоорганізації населення України

В м. Вінниці на кінець 2011 року нараховується 24 органи самоорганізації населення, що охоплює 22 тисячі домоволодінь, де мешкає третина населення міста. Організаційна структура органів самоорганізації населення м. Вінниці та їхня взаємодія з органами місцевого самоврядування наведена на рисунку 5.4.

Бюджетні ресурси для забезпечення діяльності Асоціації органів самоорганізації населення м. Вінниці та органів самоорганізації населення з міського бюджету почали виділятися з 2007 року. Також з цього року виділяються бюджетні ресурси на спільні проекти органів самоорганізації населення та органів місцевого самоврядування м. Вінниці на каналізування, водопостачання та асфальтування.

Щорічно кожний орган самоорганізації населення складає річний план господарської діяльності з розподілом власних коштів. Плани з метою отримання бюджетного фінансування подаються до Асоціації органів самоорганізації населення. Під зведений план

Асоціація отримує бюджетні ресурси та розподіляє їх по органах самоорганізації населення (приблизно по 20 тис.грн.).

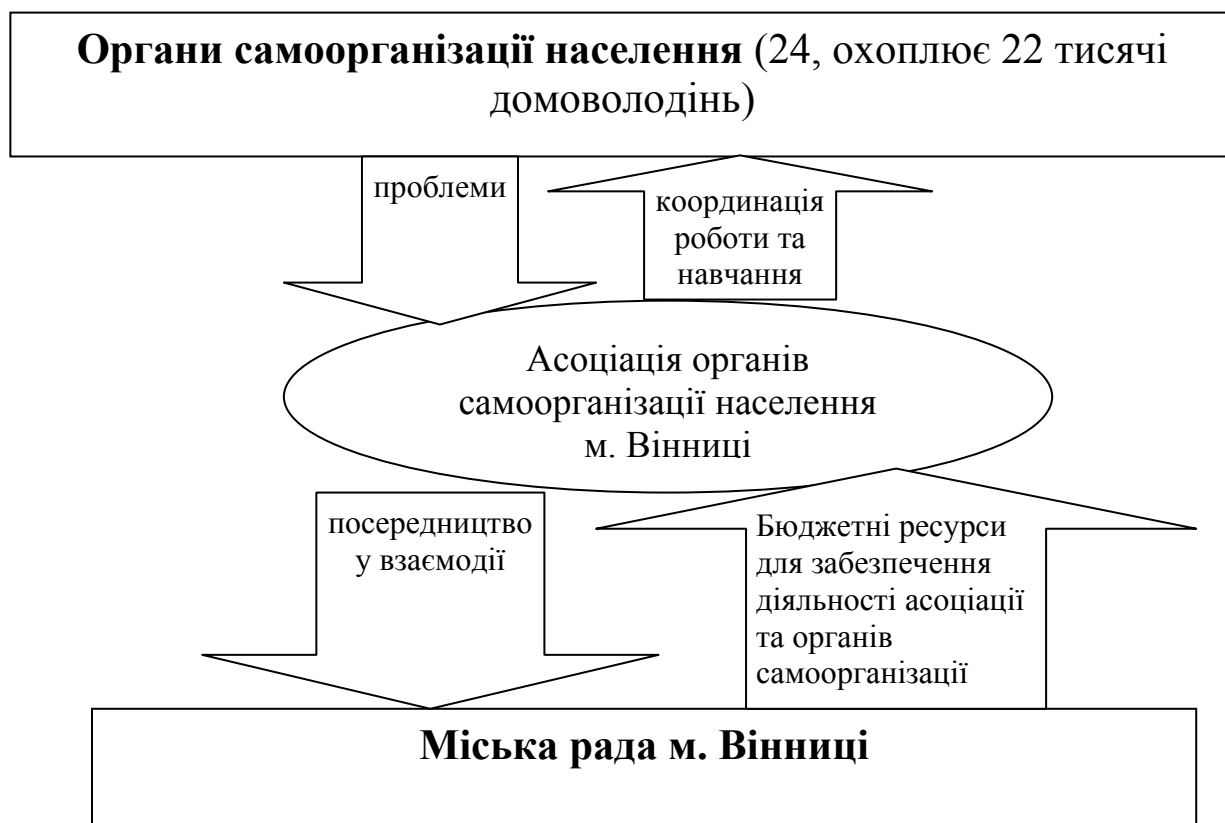


Рис. 5.4. Організаційна структура органів самоорганізації населення м. Вінниці та їхня взаємодія з органами місцевого самоврядування

Таким чином, протягом 2007 - 2010 років було використано коштів у сумі 1 млн. 546 тис. грн., з яких:

- на проведення поточного ремонту 32 вулиць – 1 млн. грн.;
- на очищення та ремонт 44 криниць загального користування – 96 тис. грн.;
- на знесення 68 аварійних дерев – 102 тис. грн.;
- на ліквідацію 40 стихійних сміттєзвалищ та прибирання місць загального користування на суму – 145 тис. грн.;
- на ремонт приміщень для прийому громадян в органах самоорганізації населення – 25 тис. грн.;
- виконано роботи з покосу трави по магістральних вулицях на суму – 180 тис. грн. [170, с. 16].

Реалізація проектів з каналізування, водопостачання та асфальтування через посередництво органів самоорганізації населення в м. Вінниці здійснюється особливим чином (рис. 5.5).

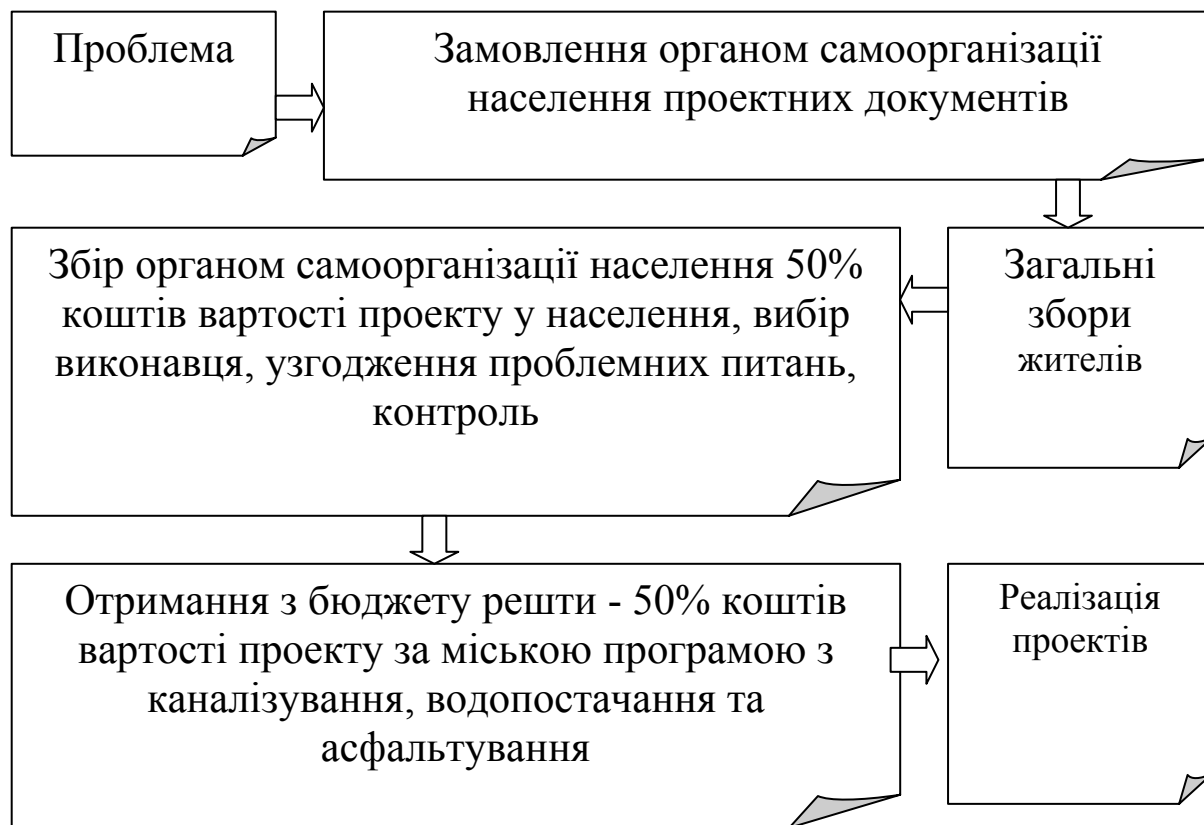


Рис. 5.5. Реалізація проектів з каналізування, водопостачання та асфальтування з участю органів самоорганізації населення в м. Вінниці

Якщо у жителів виникає проблема з каналізування, водопостачання та асфальтування, вони звертаються до свого органу самоорганізації населення. Останній замовляє проектні документи безкоштовно у відповідного департаменту міської ради м. Вінниці. Коли проектні документи готові, оголошуються загальні збори жителів – зацікавлених осіб.

На загальних зборах доводяться основні положення проектної документації та вартість проекту. Після отримання згоди жителів брати участь у проекті, органом самоорганізації населення здійснюється збір коштів у обсязі 50% вартості проекту. Досвід показав значну участь населення в реалізації проекту – 95%. Решту 5% компенсують депутати відповідного округу.

Коли 50% коштів вартості проекту зібрані жителями, з бюджету перераховуються інші 50% відповідно до міської програми з каналізування, водопостачання та асфальтування.

Орган самоорганізації населення самостійно здійснює вибір виконавця проекту, узгоджує з жителями проблемні питання та здійснює контроль.

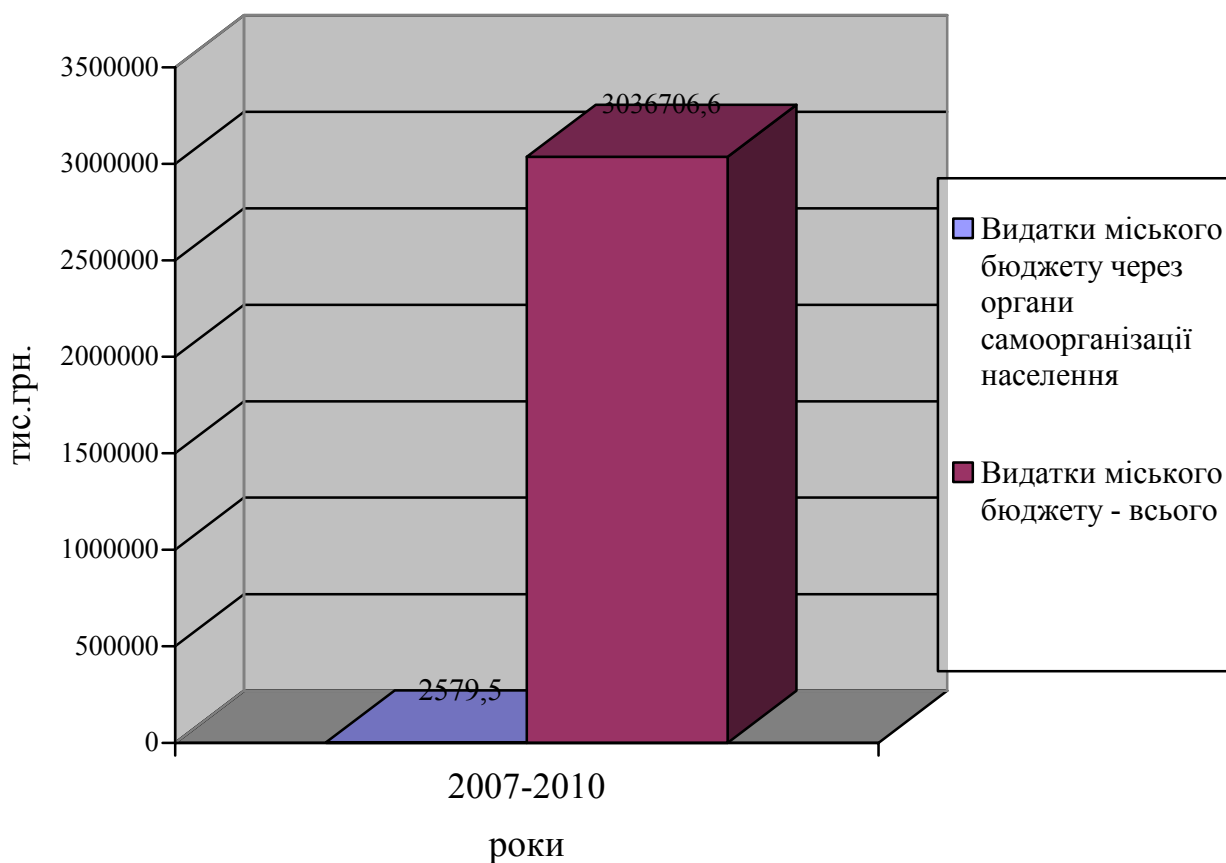


Рис. 5.6. Співвідношення загального обсягу видатків міського бюджету м. Вінниці та видатків міського бюджету, здійснені через органи самоорганізації населення

Джерело: складено автором за даними Департаменту фінансів виконавчого комітету Вінницької міської ради та джерела [170].

Отже, в м. Вінниці за цією схемою протягом 2007-2011 років було реалізовано проектів з каналізування, водопостачання та асфальтування на суму 2 млн. 067 тис. грн., де 50% цієї суми – це кошти населення. Населення більш охоче бере участь у проектах з каналізування.

В м. Вінниці до результатів діяльності органів самоорганізації населення слід додати також:

- моніторинг за перевізниками, що надають послуги з внутрішньоміських перевезень пасажирів;
- вивезення твердих побутових відходів;
- освітлення вулиць.

За 2007 - 2010 роки органами самоорганізації населення м. Вінниці вирішено багато справ місцевого значення, проте частка видатків міського бюджету, що витрачені через органи самоорганізації населення в загальному обсязі видатків міського бюджету склали лише 0,085% (рис. 5.6).

Розглянемо досвід діяльності органів самоорганізації населення в м. Одесі. Це єдине місто в Україні, де створено, з метою взаємодії міської ради з органами самоорганізації населення, спеціальне управління (за рішенням Одеської міської ради «Про створення управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради» від 27 червня 2006 року №59-V).

Місто Одеса відрізняється значною підтримкою діяльності органів самоорганізації населення з боку Одеської міської ради, що складається в наступному:

- матеріально-технічне забезпечення органів самоорганізації населення (відповідно до рішення Одеської міської ради «Про матеріально-технічне забезпечення органів самоорганізації населення» від 18 листопада 2003 року № 1938-XXIV);

- з 2003 року на діяльність органів самоорганізації населення виділяються кошти з міського бюджету;

- вперше в Україні запроваджено механізм делегування власних повноважень міської ради (відповідно до рішення Одеської міської ради «Про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Одеси окремими повноваженнями Одеської міської ради, передачі фінансів та майна» від 15 червня 2004 року №2683-XXIV), який на практиці до 2011 року не реалізувався. В 2011 році в якості експерименту двом органам самоорганізації населення були передані окремі власні повноваження виконавчих органів Одеської міської ради в галузі житлово-комунального господарства: управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового обслуговування, що перебувають у комунальній власності територіальної громади м. Одеси,

забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню; організація благоустрою території; залучення на договірних засадах з цією метою коштів, трудових і матеріально-технічних ресурсів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також населення; організація озеленення, охорони зелених насаджень, створення місць відпочинку громадян; затвердження схем санітарного очищення території та впровадження систем роздільного збирання побутових відходів. Відповідно передбачена передача органам самоорганізації населення в оперативне управління об'єктів житлового фонду, що належать до комунальної власності і розташовані на території, у межах якої діють органи самоорганізації населення, з одночасною передачею коштів та матеріально-технічних ресурсів, необхідних для здійснення зазначених повноважень (відповідно до Рішень Одеської міської ради «Про наділення органу самоорганізації населення комітету мікрорайону «Південно-Західний масив» в місті Одесі окремими власними повноваженнями виконавчих органів Одеської міської ради в галузі житлово-комунального господарства; передачу коштів, матеріально технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення зазначених повноважень» від 8 липня 2011 року №1070-VI та «Про наділення органу самоорганізації населення комітету мікрорайону «Марсельський» в місті Одесі окремими власними повноваженнями виконавчих органів Одеської міської ради в галузі житлово-комунального господарства; передачу коштів, матеріально технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення зазначених повноважень» від 8 липня 2011 року №1069-VI);

- органи самоорганізації населення з 2006 року внесені до складу можливих учасників конкурсу соціальних проєктів впровадженого механізму соціального замовлення (відповідно до рішень Одеської міської ради «Про внесення змін до рішення Одеської міської ради від 10.08.2000 року №1440-XXIII «Про соціальне замовлення в місті Одесі» від 6 березня 2006 року № 5271-IV та «Про затвердження Положення про соціальне замовлення в місті Одесі в новій редакції» від 31 січня 2011 року № 285-VI);

- передання в оперативне управління органам самоорганізації населення нежитлових приміщень (відповідно до рішення Одеської міської ради «Про внесення змін та доповнень у

Положення про органи самоорганізації населення в місті Одесі, затверджене рішенням Одеської міської ради від 14.01.2002 року №3374-III» від 21 грудня 2007 року № 2138-V).

Обсяг видатків з бюджету м. Одеси на заснування та діяльність органів самоорганізації населення попри прийняті рішення залишається незначним – в середньому за чотири роки, з 2008 до 2011 року включно, він склав 0,049% загального обсягу видатків (табл. 5.1). Це значно нижче обсягів фінансування через посередництво органів самоорганізації населення м. Вінниці.

Таблиця 5.1

Структура видатків бюджету м. Одеси на заснування та утримання органів самоорганізації населення в 2008-2011 роках

Напрями витрат	2008	2009		2010		2011	
	тис.грн.	тис.грн.	у %	тис.грн.	у %	тис.грн.	у %
Витрати на реєстрацію органів самоорганізації населення	Дані відсутні	-	-	-	-	612,6	55,1
Фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності органів СОН	Дані відсутні	500,0	78,4	677,9	91,1	183,1	16,5
Витрати на інформаційно-методичного забезпечення діяльності органів СОН	Дані відсутні	116,0	18,2	53,0	7,1	190,2	17,1
Витрати з організації та проведення свят, участь в акціях та культурному житті міста	Дані відсутні	22,0	3,4	13,5	1,8	126,7	11,3
Всього	1295,3	638,0	100,0	744,4	100,0	1112,6	100,0
У % до загального обсягу видатків бюджету міста	0,058	0,031	X	0,030	X	0,045	X

Джерело: складено автором, використовуючи дані Департаменту фінансів виконавчого комітету Одеської міської ради та: [214].

В м. Одесі до результатів діяльності органів самоорганізації населення можна віднести наступне:

- 1) захист інтересів жителів від недобропорядних намірів забудовників;
- 2) винесення за межі міста екологічно небезпечної промивально-пропарювальної станції Одеської залізниці;
- 3) сприяння виділенню з Державного бюджету коштів на будівництво каналізаційно-насосної станції;
- 4) поздоровлення ветеранів Великої Вітчизняної війни;
- 5) збір художньої літератури для громадської бібліотеки;
- 6) обладнання медичного пункту;
- 7) забезпечення безоплатних соціальних послуг для літніх та малозабезпечених;
- 8) благоустрій територій.

В 2012 році участь органів самоорганізації населення у вирішенні питань соціально-економічного та культурного розвитку міста здійснювалася в рамках Програми розвитку органів самоорганізації населення у м. Одесі на 2012-2015 роки. На ці цілі у звітному періоді профінансовано з бюджету міста 1 287,7 тис.грн.

У 2012 році в місті функціонують 32 органи самоорганізації населення. Зі статусом юридичної особи діють 29 комітетів мікрорайонів, 2 квартальних комітети. Один комітет мікрорайону зареєстрований шляхом повідомлення та не має статусу юридичної особи.

У 2012 році зареєстровано 3 нових органи самоорганізації населення: комітети мікрорайонів «Гаїровський», «Нова Слобідка» та квартальний комітет «Дерибасівка».

Протягом 2012 року органами місцевого самоврядування вивчалася практика роботи органів самоорганізації населення з метою визначення доцільності делегування їм Одеською міською радою частини власних повноважень, фінансових ресурсів та майна. Надавалися послуги з оформлення та передачі відповідним органам Міністерства внутрішніх справ України документів для реєстрації / зняття з реєстрації місця проживання (перебування) громадян, які проживають на території дислокації органів самоорганізації населення, і які не обслуговуються міськими житлово-комунальними службами. У рамках цього заходу укладено 34 договори з особами,

які надають відповідну послугу, на суму 311,6 тис.грн. Всього за 2012 рік цей вид послуг надано 3633 мешканцям міста, які проживають на територіях, які не обслуговуються міськими житлово-комунальними службами, що сприяє зниженню рівня соціальної напруги серед населення.

При активній участі комітетів самоорганізації населення мікрорайонів "Чубаївка", "Шкільний", "Шевченко-3", "Південний А, Б" "Південний В, Г, Д", "Золотий берег", "Південно-Західний масив", "Марсельський" проводилися заходи з нагоди знаменних дат і народних свят. На ці заходи з бюджету міста виділено 30,0 тис.грн.

Комітетами самоорганізації населення організовувалися заходи з охорони навколишнього природного середовища, роботи з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані дворів, вулиць, парків, облаштування дитячих та спортивних майданчиків. Здійснюється контроль якості житлово-комунальних послуг, які надавалися мешканцям (додаток 13).

Також цікавим є досвід фінансових відносин органів самоорганізації населення м. Луганська.

В м. Луганську на початок липня 2011 року налічувалося 43 органів самоорганізації населення – юридичних осіб та 476 органів без цього статусу.

Органи самоорганізації населення взаємодіють із міською радою прямо та через посередництво Луганської міської організації Всеукраїнської асоціації сприяння самоорганізації населення.

З метою підтримки органів самоорганізації населення Луганською міською радою була прийнята комплексна програма розвитку органів самоорганізації населення міста на 2012 – 2015 роки [144]. Фінансове забезпечення за напрямками програми наведена в таблиці 5.2.

Обсяг фінансових ресурсів, що передбачається витратити на реалізацію заходів програми, складає 6 млн. 312,5 тис. грн., з них 95,05% за рахунок міського бюджету м. Луганська. Решту фінансових ресурсів заплановано мобілізувати за рахунок добровільних внесків громадських організацій, юридичних осіб та населення.

Таблиця 5.2

**Фінансове забезпечення заходів програми розвитку органів
самоорганізації населення міста Луганська на 2012 - 2015 роки**

	Роки				Всього тис.грн./ у % до загалу
	2012 тис.грн./ у % до загалу	2013 тис.грн./ у % до загалу	2014 тис.грн./ у % до загалу	2015 тис.грн./ у % до загалу	
Забезпечення нормативними документами та методичними матеріалами	<u>0,5</u> 0,04	<u>0,6</u> 0,04	<u>0,6</u> 0,04	<u>0,6</u> 0,03	<u>2,3</u> 0,04
Проведення семінарів-тренінгів для участі в міських конкурсах на отримання соціального замовлення	<u>1,5</u> 0,11	<u>1,4</u> 0,09	<u>2,0</u> 0,12	<u>2,1</u> 0,12	<u>7,0</u> 0,11
Проведення інших семінарів-тренінгів, щорічних конференцій	<u>1,2</u> 0,09	<u>1,8</u> 0,12	<u>2,3</u> 0,14	<u>2,8</u> 0,16	<u>8,1</u> 0,13
Фінансова підтримка з міського бюджету для здійснення наданих повноважень	<u>1244,8</u> 91,58	<u>1369,3</u> 91,53	<u>1506,2</u> 91,54	<u>1656,8</u> 91,45	<u>5777,1</u> 91,52
Проведення конкурсів з благоустрою міста та з роботи органів самоорганізації населення	<u>12,2</u> 0,90	<u>14,0</u> 0,94	<u>15,4</u> 0,94	<u>17,4</u> 0,96	<u>59,0</u> 0,93
Проведення свят	<u>51,0</u> 3,75	<u>56,0</u> 3,74	<u>61,0</u> 3,70	<u>68,0</u> 3,75	<u>236,0</u> 3,74
Фінансова підтримка з міського бюджету для вітання голів вуличних комітетів	<u>48,0</u> 3,53	<u>53,0</u> 3,54	<u>58,0</u> 3,52	<u>64,0</u> 3,53	<u>223,0</u> 3,53
Загальний обсяг ресурсів	<u>1359,2</u> 100,00	<u>1496,1</u> 100,00	<u>1645,5</u> 100,00	<u>1811,7</u> 100,00	<u>6312,5</u> 100,00
в тому числі з міського бюджету	<u>1292,8</u> 95,11	<u>1422,3</u> 95,07	<u>1564,2</u> 95,06	<u>1720,8</u> 94,98	<u>6000,1</u> 95,05

Джерело: складено автором, використовуючи: [144].

Результати діяльності органів самоорганізації населення м. Луганська можна структурувати за такими напрямками:

- благоустрій територій;
- контроль за житлово-комунальним господарством;
- захист населення при забудові території їхнього мешкання;
- матеріальна допомога малозабезпеченим та учасникам Великої Вітчизняної війни;
- організація свят.

Залишаються мало розвинутими і фінансові відносини органів самоорганізації населення м. Києва.

На початок жовтня 2011 року в м. Києві діють 83 органи самоорганізації населення, з них 53 органи отримують фінансування з місцевого бюджету. Проте, обсяг видатків з бюджету м. Києва на діяльність органів самоорганізації населення відповідно до Програми сприяння місцевому самоврядуванню, підтримки діяльності органів самоорганізації населення та місцевих ініціатив у м. Києві на 2007 - 2011 роки [230] склав 33149,1 тис. грн. (рис. 5.7).

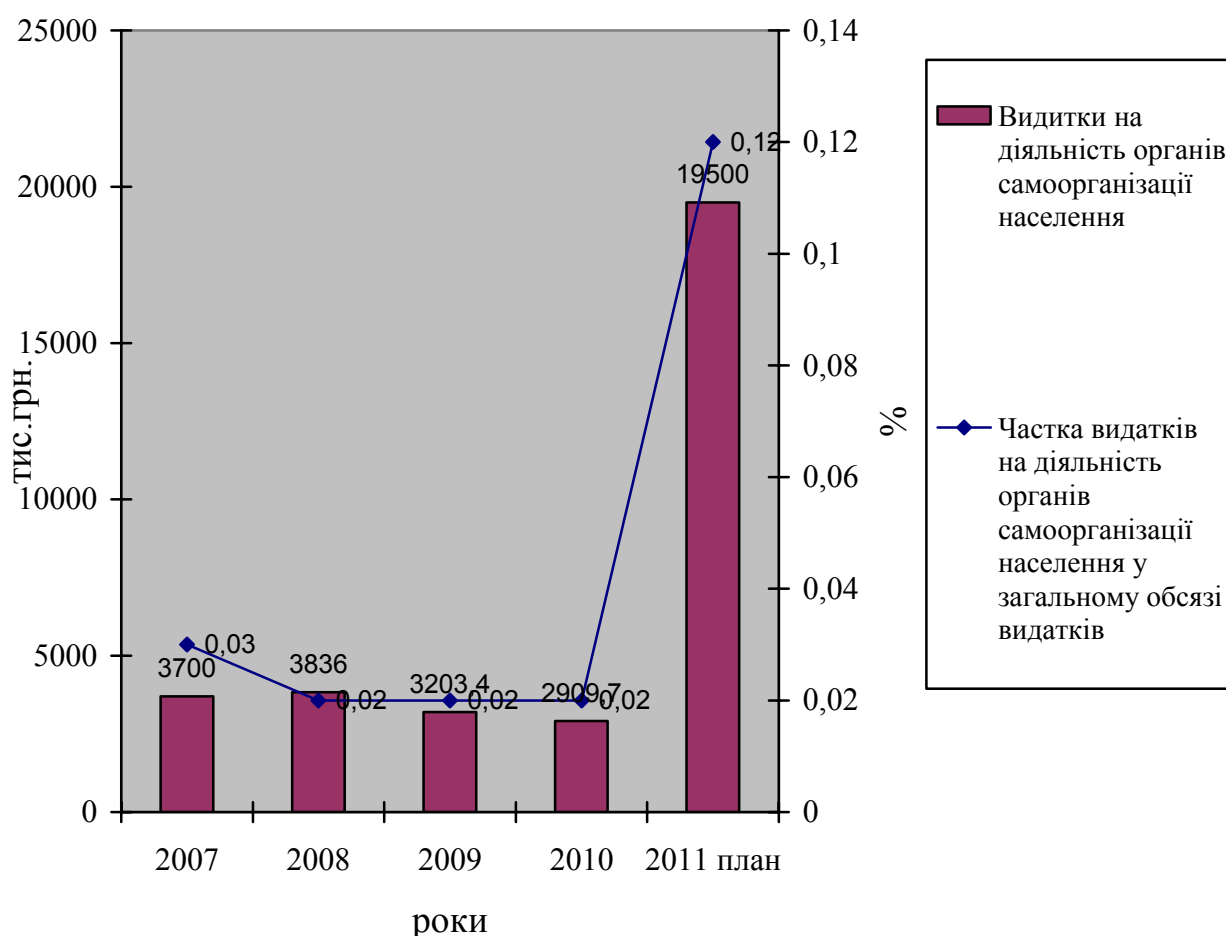


Рис. 5.7. Видатки бюджету м. Києва на діяльність органів самоорганізації населення в 2007-2011 роках

Джерело: складено автором на підставі рішень Київської міської ради про затвердження звітів про виконання міського бюджету м. Києва за 2007-2010 роки та рішення про бюджет міста Києва на 2011 рік.

Протягом 2007-2010 років частка видатків на діяльність органів самоорганізації населення в загальному обсязі видатків бюджету м. Києва майже не змінювалася та знаходилася в діапазоні 0,02 – 0,03 %. На 2011 рік заплановано суттєве збільшення обсягу видатків на діяльність органів самоорганізації населення м. Києва до 19500,0 тис. грн., що має скласти 0,12% загального обсягу видатків бюджету міста з урахуванням міжбюджетних трансфертів.

Отже, виходячи з наведеного досвіду фінансової діяльності органів самоорганізації населення міст Києва, Одеси, Луганська та Вінниці, можна зробити висновок, що з бюджетів міст через посередництво органів самоорганізації населення було витрачено від 0,02% до 0,12% загального обсягу видатків. Ці дані свідчать про незадовільну роботу органів місцевого самоврядування, намагання утримати контроль над витрачанням бюджетних ресурсів, низьку інформованість та активність (в тому числі фінансову) населення.

5.2. Концепція розвитку фінансової діяльності органів самоорганізації населення

Проведений аналіз регламентації діяльності органів самоорганізації населення на локальному рівні дозволяє зробити висновок про відсутність цілісної системи правового забезпечення їх функціонування. В Україні немає територіальних громад, де би було напрацьовано весь комплекс необхідних правових документів локального рівня для належної діяльності органів самоорганізації населення, що включає статут територіальної громади, базове положення про орган самоорганізації населення, програму їх розвитку та підтримки, затверджений на місцевому рівні комплект типових договорів про делегування повноважень, про розподіл повноважень між органами самоорганізації населення різних рівнів тощо.

«Наявна місцева правова база переважно дослівно відтворює положення законодавчих актів вищого рівня, зокрема, Закону України «Про органи самоорганізації населення», тим самим дублюючи на локальному рівні усі його недоліки. Спроби шляхом прийняття локальних правових актів вирішити окремі практичні проблеми, викликані прогалинами у національному законодавстві, є

нечисленними й фрагментарними. Це пояснюється як низькою мотивацією місцевих влад щодо стимулювання громадянської активності жителів, так і обережним ставленням місцевих рад до прийняття власних правових актів, які можуть містити більш досконалі правові норми, що не мають аналогів у національному законодавстві» [156].

Це одна з головних причин низької фінансової активності органів самоорганізації населення.

Ми пропонуємо власну концепцію розвитку фінансової діяльності органів самоорганізації населення.

Фінансова діяльність органів самоорганізації населення передбачена лише Законом України «Про органи самоорганізації населення» [238]. Відповідно до його норм органи самоорганізації населення мають право самостійно використовувати фінансові ресурси, отримані з місцевого бюджету, на цілі та в межах, визначених відповідною місцевою радою. Можуть залучати добровільні внески фізичних і юридичних осіб, а також інші надходження, не заборонені законодавством.

Фінансові відносини органів місцевого самоврядування з органами самоорганізації населення не регламентовані Бюджетним кодексом України та іншими законодавчими та підзаконними нормативними актами. Це утрудняє розробку та ухвалення місцевих рішень щодо порядку надання суспільних благ жителям територіальних громад через посередництво органів місцевого самоврядування. На регіональному рівні органи місцевого самоврядування взагалі не створюються.

Через зволікання можливостей залучення органів самоорганізації населення до рішення місцевих та регіональних справ, втрачаються резерви економії бюджетних ресурсів (шляхом використання безкорисливої, на громадських засадах, праці жителів територіальних громад – зацікавлених осіб; заощадження бюджетних ресурсів на контрольні заходи через відсутність необхідності в них; використання найвигідніших методів фінансування надання суспільних благ внаслідок зацікавленості жителів територіальних громад в отриманні найкращих результатів за найнижчими витратами тощо) та можливості максимально врахувати преференції населення.

Концепція розвитку фінансової діяльності органів самоорганізації населення має на меті поширення практики

діяльності органів самоорганізації населення на всю територію України; нормативно-правове забезпечення створення органів самоорганізації населення на регіональному рівні; збільшення обсягу суспільних благ / видатків, що надаються / здійснюються через посередництво органів самоорганізації населення шляхом передання органами місцевого самоврядування власних повноважень; максимальне спрощення механізму витрачання фінансових ресурсів органами самоорганізації населення, обліку та звітності; створення спрощеного механізму забезпечення фінансовими ресурсами виконання видаткових повноважень органами самоорганізації населення.

Відповідно до мети розвитку фінансової діяльності органів самоорганізації населення можна сформулювати основні напрями концепції: передача органами місцевого самоврядування власних видаткових повноважень органам самоорганізації населення; спрощення механізму витрачання фінансових ресурсів органами самоорганізації населення; створення механізму забезпечення фінансовими ресурсами органів самоорганізації населення; максимально можливе залучення населення до вирішення місцевих і регіональних справ через органи самоорганізації населення.

Концепція розвитку фінансової діяльності органів самоорганізації населення, що пропонується, має вирішити наступні проблеми, серед яких [див.: 66, с. 177]:

- незадовільно низький обсяг суспільних благ, які надаються органами самоорганізації населення, відповідно слабо відчутна частка видатків місцевих бюджетів, що направляються на діяльність органів самоорганізації населення;
- намагання органів місцевого самоврядування максимально регламентувати діяльність органів самоорганізації населення, що зменшує ступінь їхньої фінансової свободи, перетворює їх на свій бюрократичний придаток;
- низька інформованість населення про діяльність (в тому числі фінансову) органів самоорганізації населення;
- відсутність організаторських ініціатив з боку населення щодо вирішення місцевих та регіональних справ;
- низький рівень правової та фінансової освіти тієї частини жителів територіальної одиниці, що виказує бажання брати активну участь у вирішенні місцевих справ;

- відсутність механізму забезпечення бюджетними ресурсами виконання видаткових повноважень органами самоорганізації населення;

- відсутність ініціатив як з боку органів самоорганізації населення, так з боку органів місцевого самоврядування щодо передачі власних повноважень з надання суспільних благ першим.

Розвиток фінансової діяльності органів самоорганізації населення має здійснюватися за наступними принципами:

- забезпечення конституційності та законності фінансових відносин органів місцевого й регіонального самоврядування та органів самоорганізації населення;

- максимального залучення жителів територіальних громад до вирішення місцевих і регіональних справ;

- максимального залучення органів самоорганізації населення до виконання власних повноважень органів місцевого та регіонального самоврядування;

- максимального сприяння взяттю органами самоорганізації населення на себе виконання власних повноважень органів місцевого та регіонального самоврядування;

- самостійності в витрачанні органами самоорганізації населення фінансових ресурсів;

- партнерства між органами самоорганізації населення та органами місцевого і регіонального самоврядування;

- механізм фінансового забезпечення діяльності органів самоорганізації населення має бути максимально спрощеним та передбачати своєчасне фінансування програм розвитку;

- пріоритетність програм розвитку територіальної громади має визначатися органами самоорганізації населення;

- відкритості та публічності фінансової діяльності органів самоорганізації населення;

- забезпечення підзвітності та підконтрольності фінансової діяльності органів самоорганізації населення відповідній територіальній громаді.

Розвиток фінансової діяльності органів самоорганізації населення передбачає врахування наступних пріоритетів:

- 1) європейських принципів місцевого та регіонального самоврядування, залучення жителів територіальних громад до вирішення місцевих справ;
- 2) принципів та механізмів прямої демократії;
- 3) додаткової мобілізації фінансових ресурсів жителів територіальних громад та юридичних осіб, що направляються на виробництво суспільних благ;
- 4) політичної, економічної та фінансової свободи органів самоорганізації населення;
- 5) інформаційної підтримки діяльності (в тому числі фінансової) органів самоорганізації населення;
- 6) максимальної передачі власних повноважень органів місцевого та регіонального самоврядування органам самоорганізації населення;
- 7) залучення міжнародної фінансової допомоги розвитку органів самоорганізації населення.

Реалізація політики розвитку фінансової діяльності органів самоорганізації населення має здійснюватися наступним чином.

По-перше, розробка законодавчої та нормативної бази (внесення змін до Конституції України, Бюджетного кодексу України Закону України «Про органи самоорганізації населення» та інших законодавчих та нормативних актів, що регулюють питання фінансової діяльності органів самоорганізації населення), в якій мають реалізуватися положення цієї концепції.

По-друге, кадрове забезпечення органів місцевого та регіонального самоврядування з питань взаємодії з органами самоорганізації населення. Крім того, органи самоорганізації населення повинні мати можливість, в разі потреби, отримувати кадрову допомогу та правові консультації від органів місцевого та регіонального самоврядування.

Про-третє, інформаційне забезпечення реалізації концепції розвитку фінансової діяльності органів самоорганізації населення з

метою широкого інформування населення щодо залучення жителів територіальних громад та їхніх фінансових ресурсів у процес вирішення місцевих та регіональних справ. Широке інформування населення щодо переваг передачі повноважень з надання суспільних благ органам самоорганізації населення дозволить виявити організаторські ініціативи з боку населення.

По-четверте, створення паспортів даних про території діяльності органів самоорганізації населення (перелік вулиць, будинків, демографічний склад, об'єкти інфраструктури та їхній стан тощо) з метою орієнтування та обґрунтованого вибору жителями територіальних громад пріоритетних об'єктів розвитку.

По-п'яте, забезпечення безпосередньої участі представників органів самоорганізації населення в процесі вирішення питань місцевого та регіонального значення, в тому числі при складанні та прийнятті бюджету території.

По-шосте, недопущення проявів обмеження з боку органів місцевого та регіонального самоврядування правової, економічної й фінансової свободи діяльності органів самоорганізації населення. В якості арбітрів можуть виступити спеціально створений підрозділ органу центральної виконавчої влади з питань державної підтримки розвитку органів самоорганізації населення або судові органи.

По-сьоме, поступове збільшення обсягів суспільних благ, які надаються органами самоорганізації населення, та, відповідно, частки видатків місцевих бюджетів, що направляються на діяльність органів самоорганізації населення. Виявлення і підтримка (правова, фінансова) ініціатив з боку органів самоорганізації населення щодо передачі власних повноважень органів місцевого та регіонального самоврядування з надання суспільних благ.

По-восьме, розробка механізму забезпечення бюджетними ресурсами виконання видаткових повноважень органами самоорганізації населення. Його розробка має здійснюватися кожним органом місцевого самоврядування із залученням органів самоорганізації населення. Розробка механізму має відбуватися за принципами простоти та своєчасності отримання органами самоорганізації населення необхідних фінансових ресурсів. Для кожної програми розвитку територіальної громади може бути розроблений власний механізм забезпечення фінансовими ресурсами (в тому числі бюджетними ресурсами) органів самоорганізації населення. Також, з метою залучення органів самоорганізації

населення до вирішення місцевих та регіональних проблем, органам місцевого та регіонального самоврядування варто бути ініціаторами приймання нових програм розвитку, які передбачають витрачання бюджетних ресурсів та мобілізацію додаткових фінансових ресурсів жителів територіальних громад та юридичних осіб. Також необхідно передбачити право органів самоорганізації населення на переважну участь в конкурсах на здобуття соціального замовлення.

По-дев'яте, спрощення механізму витрачання фінансових ресурсів органами самоорганізації населення, що передбачає спрощення обліку та звітності. Органи самоорганізації населення підзвітні та підконтрольні лише перед населенням територіальної громади. Залучення населення в процес вирішення місцевих та регіональних справ дозволяє економити фінансові ресурси на контрольних заходах щодо перевірки фінансової діяльності органів самоорганізації населення державними та місцевими контролюючими органами – населення зацікавлене у взятті на себе виконання контрольної функції.

Процес надання суспільних благ органами самоорганізації населення повинен тільки ними та жителями територіальної громади визначатися й контролюватися.

Розроблена концепція розвитку фінансової діяльності органів самоорганізації населення дозволить вчасно і ефективно вирішувати місцеві проблеми, додатково залучати фінансові ресурси жителів територіальних громад та юридичних осіб з метою надання суспільних благ, зекономити на контрольних заходах за фінансовими потоками органів самоорганізації населення.

РОЗДІЛ 6

ФІНАНСИ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ

6.1. Організація фінансової діяльності комунальних підприємств

Економічна ефективність надання суспільних благ населенню за рахунок платежів комунального характеру може бути різною через існування різних способів їх виробництва, що виражаються в різних обсягах витрат. За сьогоденних умов найбільш оптимальною формою організації виробництва та надання суспільних благ є ринкова. Це вимагає від органів територіального самоврядування розгляду питання про створення підприємств комунальної форми власності, або передачу повноважень з виробництва суспільних благ приватним підприємствам (шляхом приватизації). Приватизація можлива і для природних монополій за умови обов'язкового державного регулювання.

Виходячи з цього перед нами стоїть проблема визначення сфер ефективної діяльності підприємств комунальної та приватної форм власності.

Законодавством України надане право територіальній громаді через органи місцевого самоврядування діяти у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин, створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, навчальні заклади тощо), юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь в їх діяльності на загальних підставах [306].

Підприємства комунальної форми власності все ж доцільно організовувати, коли:

- надання суспільного блага здійснюється виключно населенню та юридичним особам певної територіальної одиниці;
- виробництво та надання суспільного блага виходить з преференцій населення та юридичних осіб цієї територіальної одиниці.

Порушення цих вимог відволікає органи місцевого / регіонального самоврядування від вирішення своїх безпосередніх справ.

Зазвичай такі підприємства є самостійними (самостійно ведуть свою господарську діяльність). Власник підприємства – територіальна громада в особі органа територіального самоврядування – розподіляє прибуток, затверджує установчі документи.

«Становлення інституту фінансів комунальних підприємств в Україні розпочалося із запровадженням у 1990 році комунальної форми власності. У зв'язку з тим, що суб'єктами права комунальної власності в Україні було визначено усі місцеві ради відповідних адміністративно – територіальних одиниць, утворилося кілька видів комунальної власності: комунальна власність областей, міст, районів, районів у містах, сіл і селищ» [149, с. 220].

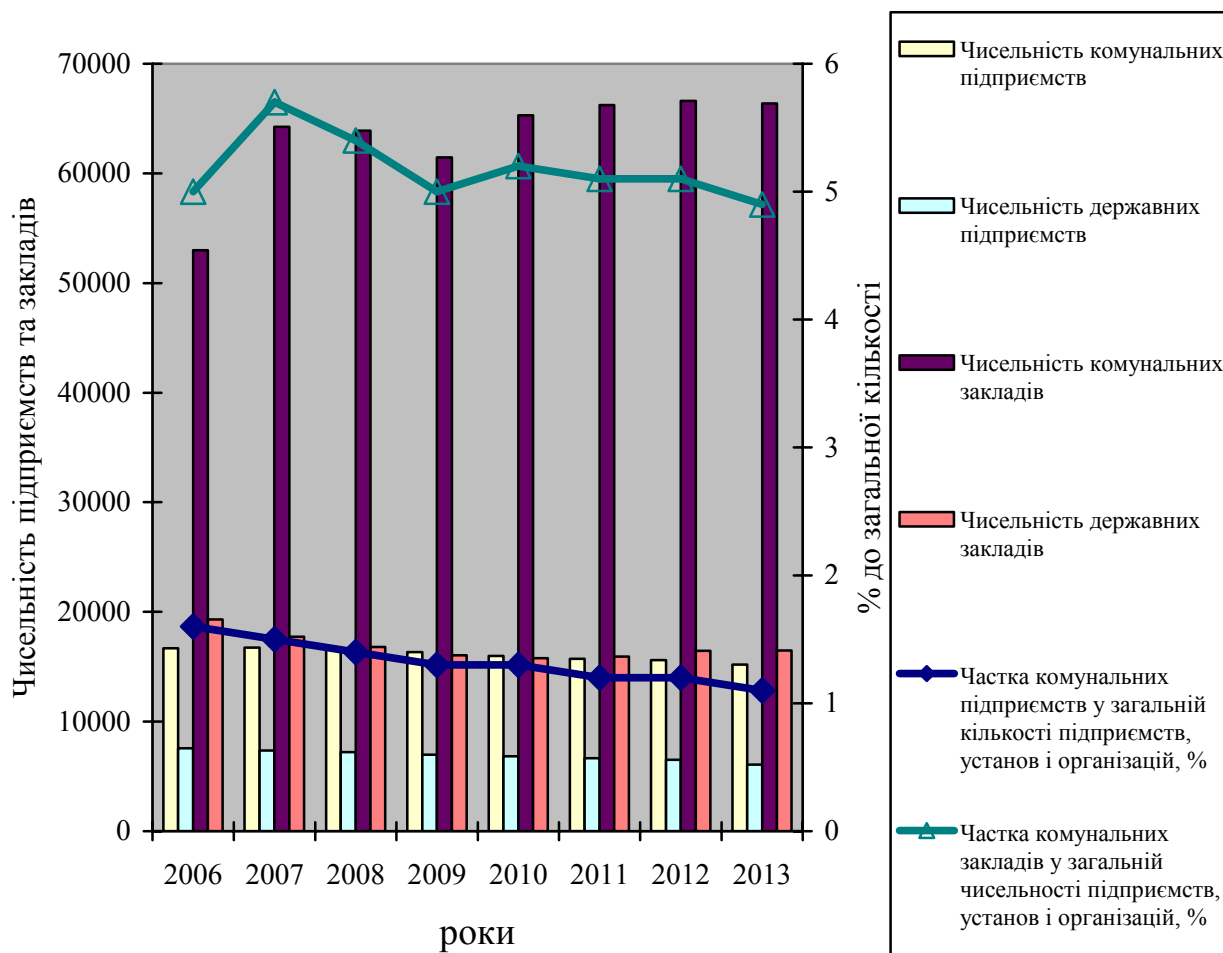


Рис. 6.1. Динаміка чисельності* комунальних підприємств та закладів

* станом на початок року.

Джерело: складено автором, використовуючи: [267, с. 82-83].

В Україні фінанси комунальних підприємств функціонують відповідно до законодавства, що регламентує діяльність усіх суб'єктів господарювання. Комунальні підприємства здійснюють свою діяльність на умовах повної комерційної самоокупності в галузях промисловості, сільського господарства, будівництва, торгівлі, комунальному та житлово-комунальному господарствах, на транспорті тощо. Податок на прибуток цих підприємств зараховується до місцевих бюджетів і не враховується при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Кількість та частка комунальних підприємств у загальній чисельності підприємств, установ та організацій наведена на рис. 6.1.

Динаміка надходжень податку на прибуток комунальних підприємств протягом 2003 - 2012 років наведена на рис. 6.2.

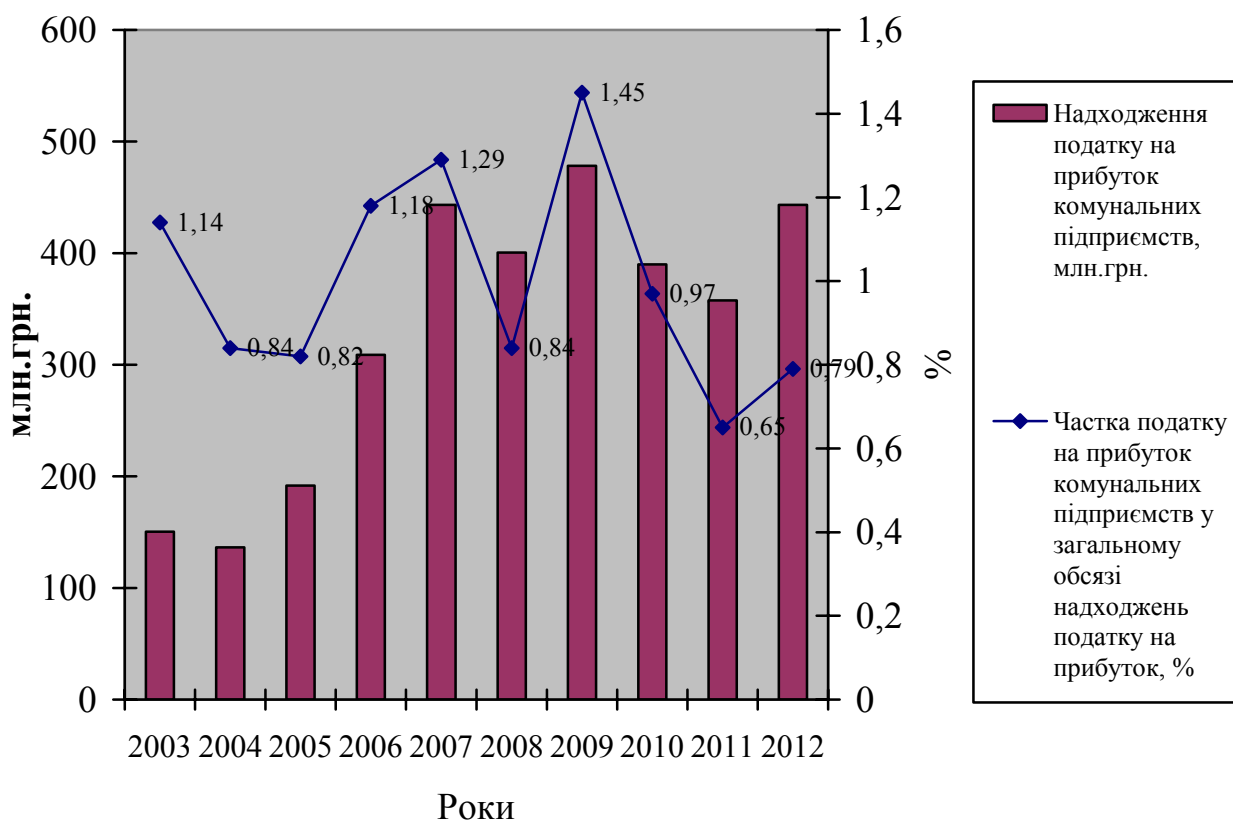


Рис. 6.2. Динаміка надходжень податку на прибуток комунальних підприємств

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

У структурі загальних надходжень податку на прибуток внесок комунальних підприємств не перевищував за останні десять років 1,45%. Це пов'язане із малим обсягом виробництва вказаних підприємств, приватизацією та орендою, а також із збитковістю.

Також незадовільні результати роботи комунальних підприємств пов'язані з пріоритетом тактичних завдань перед забезпеченням довгострокової стратегії успішного розвитку. Це пов'язано із залежністю перебування на посаді керівника комунального підприємства від зміни місцевої влади.

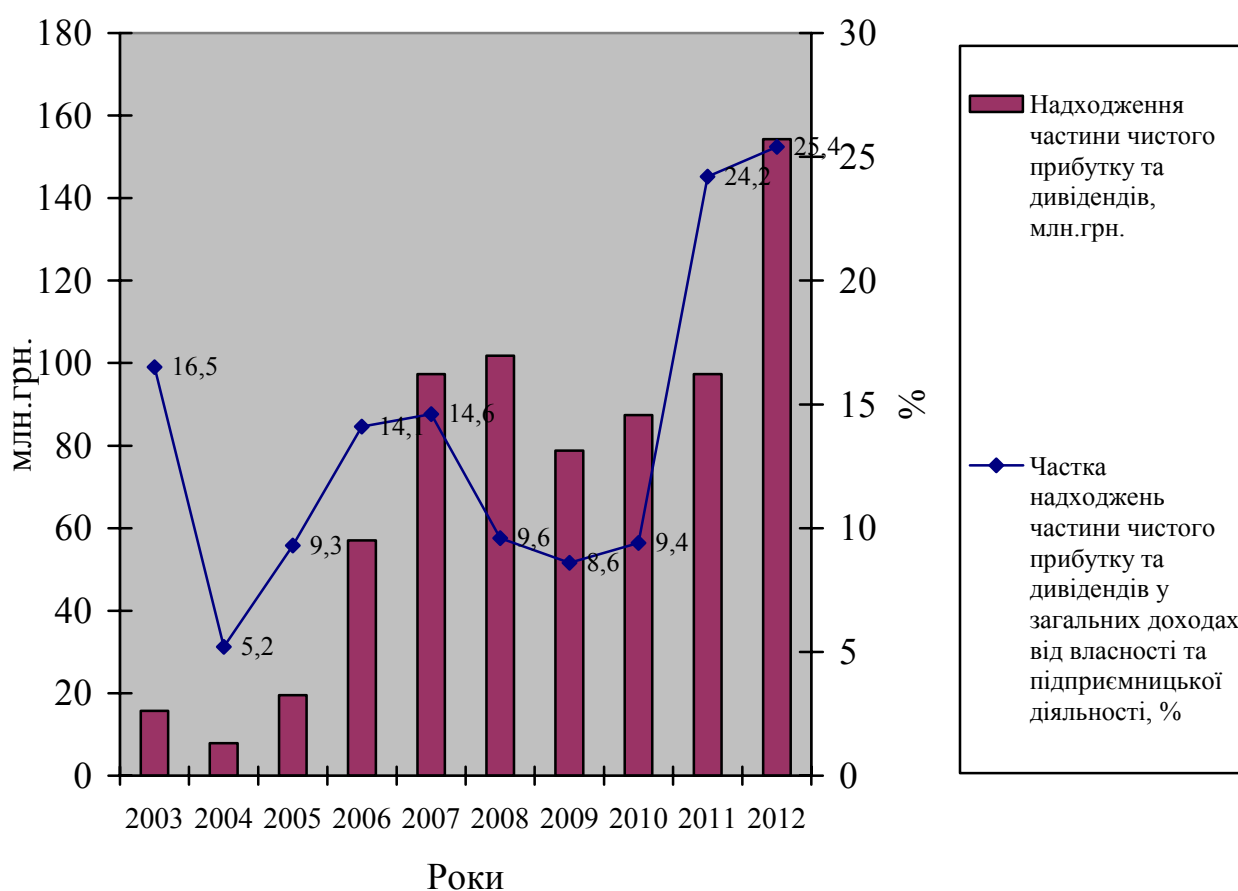


Рис. 6.3. Динаміка надходжень частини чистого прибутку та дивідендів до місцевих бюджетів України

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Динаміка надходжень частини чистого прибутку та дивідендів від комунальних підприємств наведена на рис. 6.3. Вона чітко

відображає стан економіки України в цілому: питома вага надходжень частини чистого прибутку та дивідендів у загальних доходах місцевих бюджетів від власності та підприємницької діяльності в 2012 році склала 25,4%, що на 16,8 відсоткових пункти вище показника кризового 2009 року.

В свою чергу питома вага доходів від власності та підприємницької діяльності впродовж 2003 – 2012 років варіювалася від 0,4% (у 2003 році) до 1,4% (у 2008 році) доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) (рис 6.4). У 2012 році цей показник склав лише 0,6%.

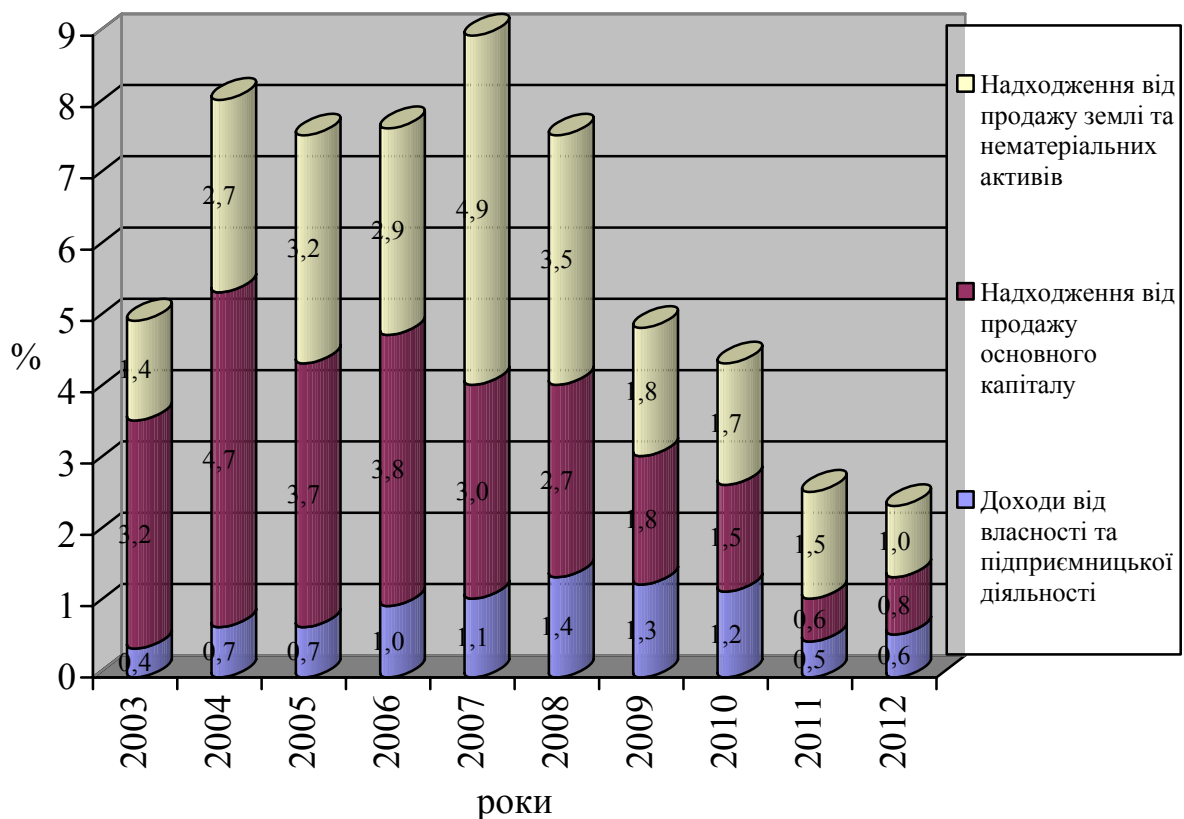


Рис. 6.4. Частка надходжень доходів від власності та підприємницької діяльності, від продажу основного капіталу, землі та нематеріальних активів у доходах місцевих бюджетів України

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Суттєво зменшилася також частка надходжень від продажу землі та нематеріальних активів і від продажу основного капіталу – до 1,0% та 0,8% доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) відповідно. І якщо потенціал для зростання питомої ваги доходів від власності та підприємницької діяльності існує постійно, то для надходжень від продажу землі та нематеріальних активів і від продажу основного капіталу інша ситуація – завершення процесів приватизації, що більше не принесуть суттєвих ресурсів до місцевих бюджетів.

Взагалі по підприємствам комунальної форми власності статистичне спостереження обсягу та структури їх доходів і витрат не ведеться. Це не дає можливості зробити повноцінний фінансовий аналіз їх діяльності та зробити об'єктивні висновки.

Щодо підприємств централізованого водопостачання, водовідведення, а також теплопостачання, приватизація цих об'єктів законодавством України заборонена (також вони не підлягають банкрутству). Тому органи місцевого самоврядування забезпечили передачу в оренду або концесію більшу частку цих підприємств.

Приватні виробники послуг водопостачання; каналізації, поводження з відходами, теплопостачання не виправили ситуації зі збитковістю окреслених підприємств. Не здійснювали вони й інвестувань в комунальну інфраструктуру. Перешкоджали цьому неефективне тарифне регулювання, моральна та фізична зношеність мережі, нестабільність відносин державної влади й органів місцевого самоврядування та виробників зазначених суспільних благ.

Фінансові результати до оподаткування підприємств - постачальників електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря, води; послуг каналізації, поводження з відходами в 2010 - 2012 роках наведені в таблицях 6.1 та 6.2.

В цілому фінансові результати до оподаткування підприємств – постачальників електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря в 2010 – 2012 роках є позитивними, на відміну від підприємств, які надають послуги водопостачання, каналізації, поводження з відходами. Це також свідчить про неефективну тарифну політику для виробників комунальних послуг.

Таблиця 6.1

**Фінансові результати до оподаткування підприємств –
постачальників електроенергії, газу, пари та кондиційованого
повітря* в 2010 – 2012 роках**

(млн.грн.)

Роки	Фінансовий результат до оподаткування	Підприємства, які одержали прибуток		Підприємства, які одержали збиток	
		у % до загальної кількості підприємств	фінансовий результат	у % до загальної кількості підприємств	фінансовий результат
2010	3191,9	42,4	7795,8	57,6	4603,9
2011	13161,5	49,8	17562,4	50,2	4400,9
2012	7306,4	52,0	13639,4	48,0	6333,0

* Статистичне спостереження окремо по цих підприємствах ведеться з 2010 року в зв'язку зі зміною КВЕД.

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>.

Таблиця 6.2

**Фінансові результати до оподаткування підприємств з послуг
водопостачання; каналізації, поводження з відходами* в 2010 - 2012
роках**

(млн.грн.)

Роки	Фінансовий результат до оподаткування	Підприємства, які одержали прибуток		Підприємства, які одержали збиток	
		у % до загальної кількості підприємств	фінансовий результат	у % до загальної кількості підприємств	фінансовий результат
2010	-1541,6	47,8	354,0	52,2	1895,6
2011	-1893,5	51,7	314,1	48,3	2207,6
2012	-341,2	54,5	1101,8	45,5	1443,0

* Статистичне спостереження окремо по цих підприємствах ведеться з 2010 року в зв'язку зі зміною КВЕД.

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>.

Фінансовий стан цих підприємств погіршує постійна суттєва заборгованість споживачів за спожиті послуги. Так, у серпні 2013р. мали борг за 3 місяці і більше: за централізоване опалення та гаряче водопостачання – 26,8% власників особових рахунків, утримання

будинків і споруд та прибудинкових територій – 21,8%, централізоване водопостачання та водовідведення – 18,9%, газопостачання – 18,7%, вивезення побутових відходів – 19,4% [299].

У 2012 році збитки підприємств комунального та житлово-комунального господарств склали 1282,9 млн.грн. Найбільш збитковою виявилася комунальна теплоенергетика – 77% загальних збитків підприємств комунального та житлово-комунального господарств (рис. 6.5).

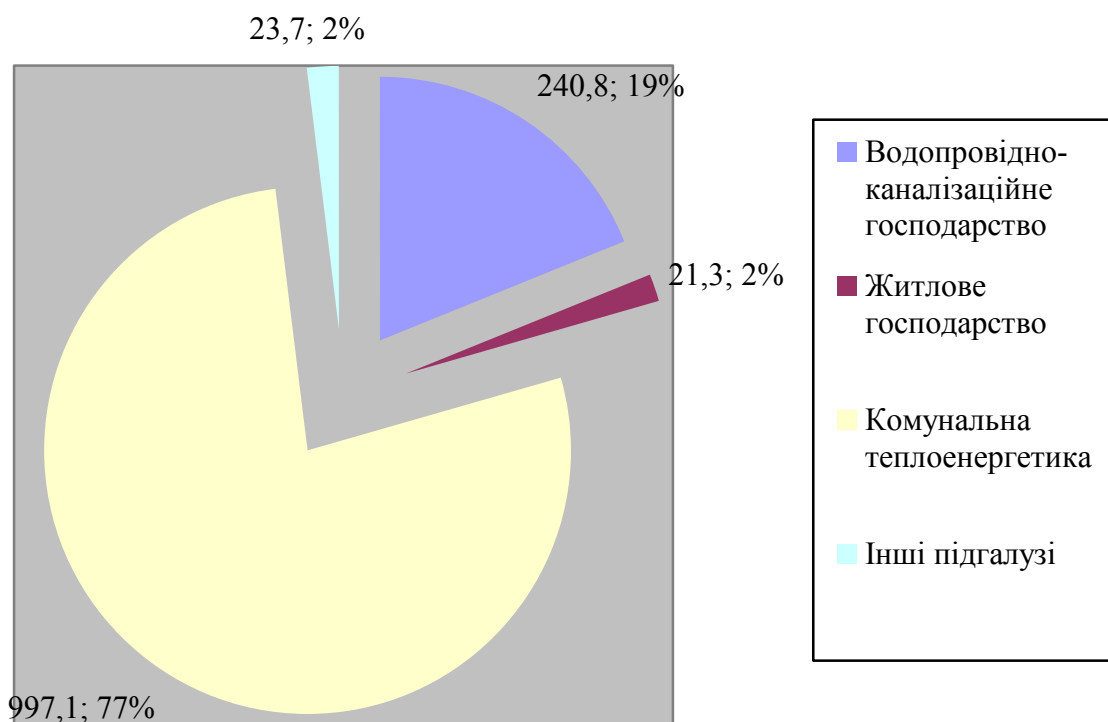


Рис. 6.5. Структура збитків підприємств комунального та житлово-комунального господарств у 2012 році

Джерело: складено автором, використовуючи: [266, 201].

Порівняно із попередніми періодами чисті збитки підприємств комунального та житлово-комунального господарств поступово зменшуються на фоні зростання дебіторської та кредиторської заборгованостей (рис. 6.6).

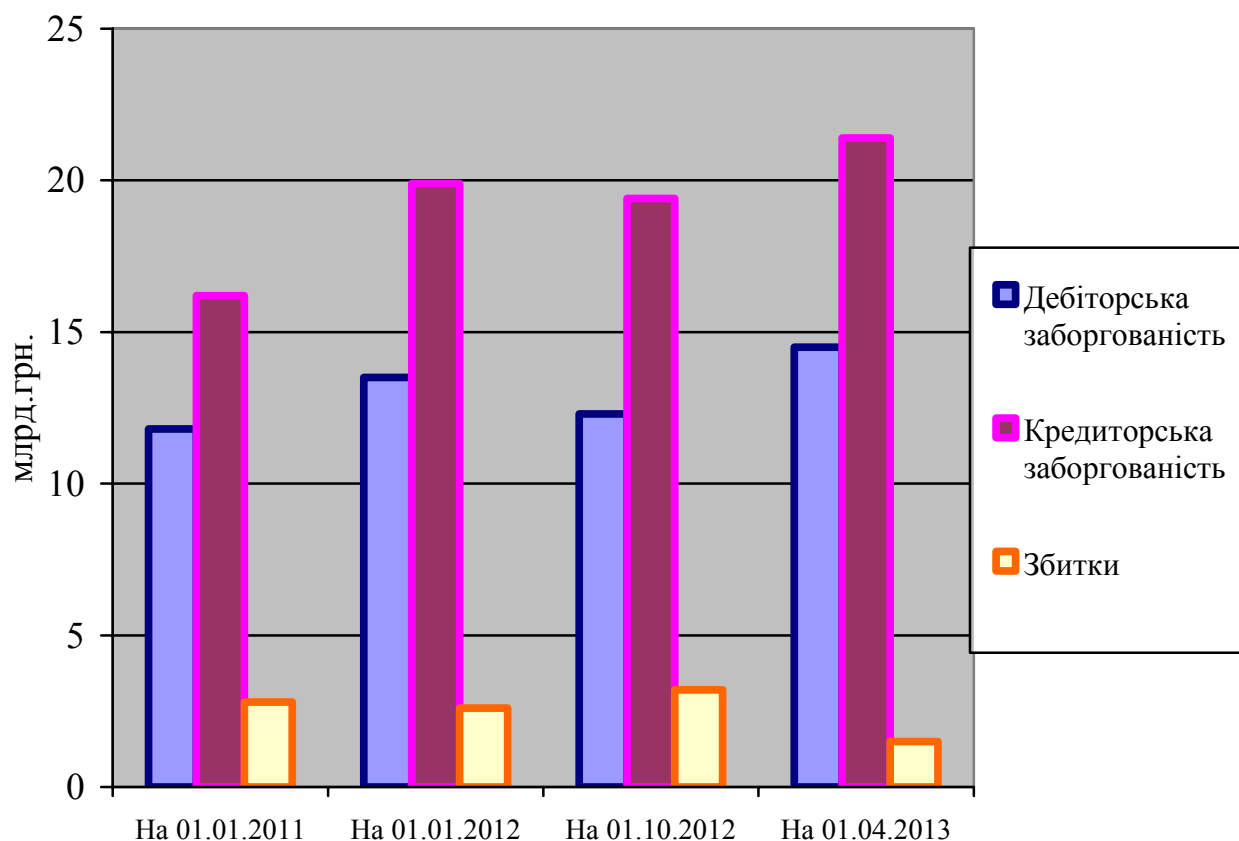


Рис. 6.6. Фінансові показники роботи підприємств комунального та житлово-комунального господарств

Джерело: складено автором, використовуючи: [266, 201].

У цілому рентабельність операційної діяльності підприємств – постачальників електроенергії, газу, пари та кондиціонованого повітря в 2012 році склала 3,3%, що на 1,3 відсоткових пункти вище рівня 2010 року та на 1,2 відсоткові пункти нижче рівня попереднього року (рис. 6.7).

Підприємства, які надають послуги з водопостачання, водовідведення, поводження з відходами в 2012 році суттєво зменшили свою збитковість – до 1,9%, що на 4,3 відсоткових пункти нижче рівня 2010 року.

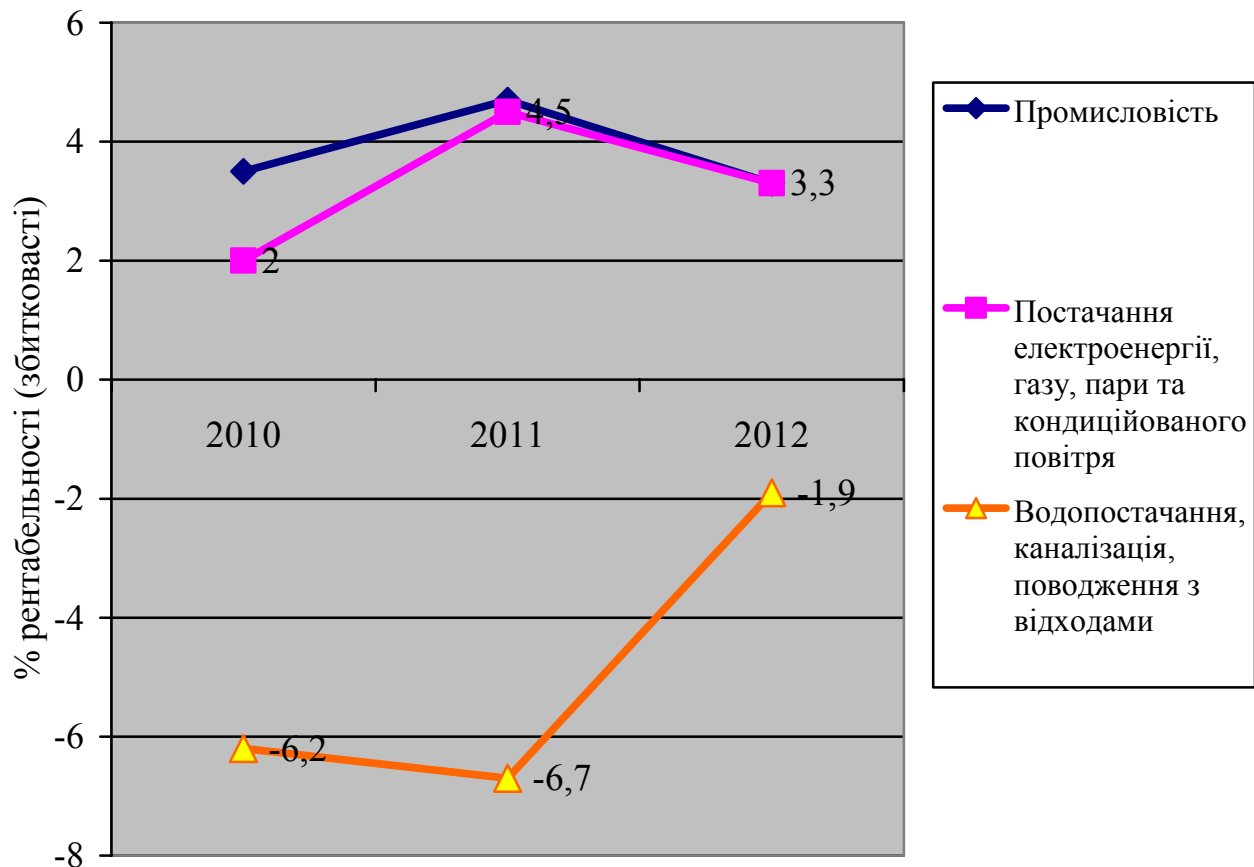


Рис. 6.7. Рентабельність операційної діяльності підприємств за деякими видами* промислової діяльності

* Статистичне спостереження окремо по цих підприємствах ведеться з 2010 року в зв'язку зі зміною КВЕД.

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>.

Порівнюючи фінансові результати діяльності комунального господарства із загальнопромисловими напрашується висновок про збереження позиції найвідсталішої галузі економіки. До того ж тут постійно спостерігається соціальна напруженість.

До основних причин незадовільного стану галузі (відсутності необхідного фінансового забезпечення її функціонування та розвитку) відносяться:

- відставання розвитку економічних відносин у сфері комунального господарства від розвитку ринкових відносин в економіці країни (політичне обґрунтування тому – значна соціальна значущість);

- висока енергоємність комунальних послуг та низька ефективність комунальних систем;
- високий рівень зношеності виробничих фондів;
- недосконалість системи державного регулювання на ринках природних монополій у комунальній сфері, зокрема тарифної політики держави, яка не має стимулюючого (до зменшення витрат, енергозбереження, інвестицій) характеру. Внаслідок цього спостерігається неефективне витрачання бюджетних ресурсів в якості компенсації занижених тарифів для населення;
- штучна монополізація сфери надання житлово-комунальних послуг (звідси низька ефективність виробництва, зростання тарифів, незадовільна якість послуг);
- значна дебіторська (йдеться переважно про затримку платежів населенням) та, як наслідок, кредиторська заборгованість (рис. 6.8, 6.9).

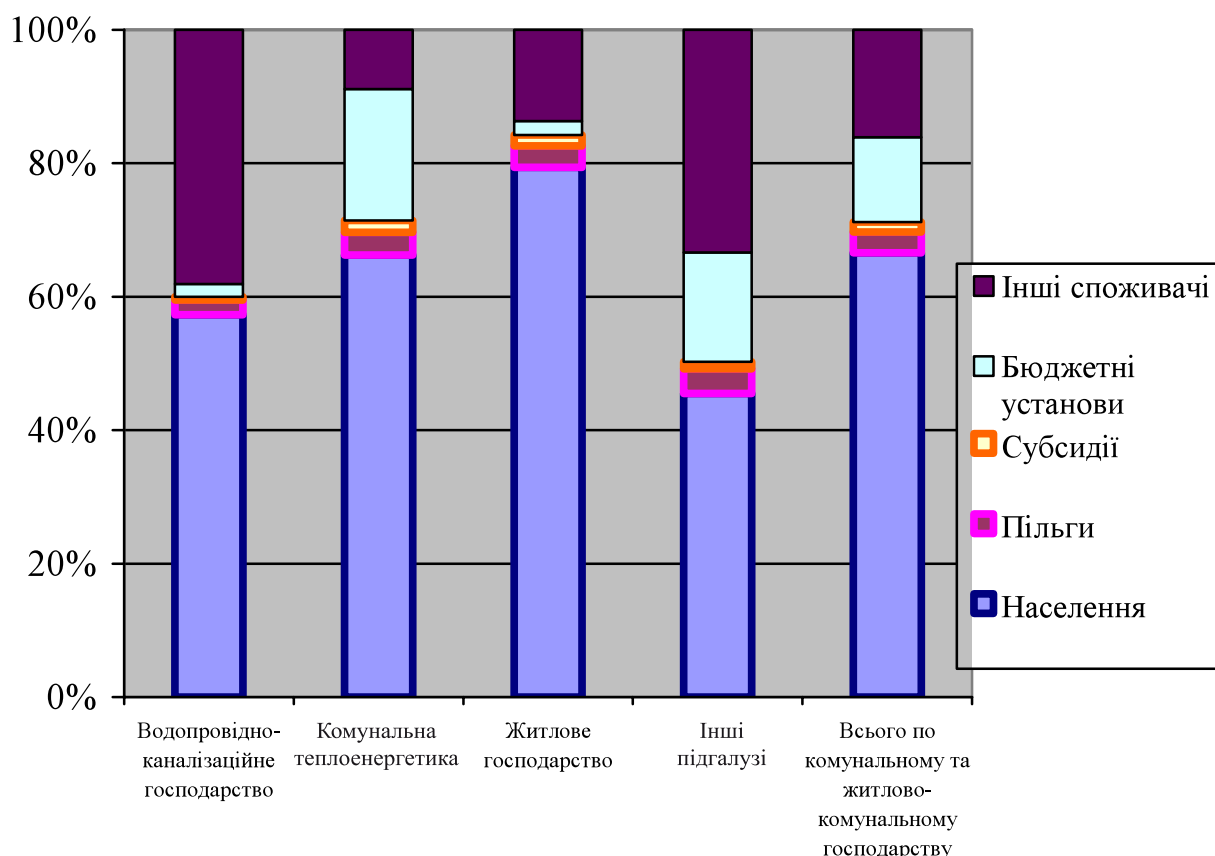


Рис. 6.8. Структура дебіторської заборгованості підприємств комунального та житлово-комунального господарств станом на 1 квітня 2013 року

Джерело: складено автором, використовуючи: [201].

Підприємства комунального та житлово-комунального господарств енергоємні, що відображається як в структурі їх собівартості, так і в структурі кредиторської заборгованості. До того ж недоліки тарифної політики для постачальників електроенергії та газу відбиваються на складному становищі підприємств комунальної та житлово-комунальної сфер.

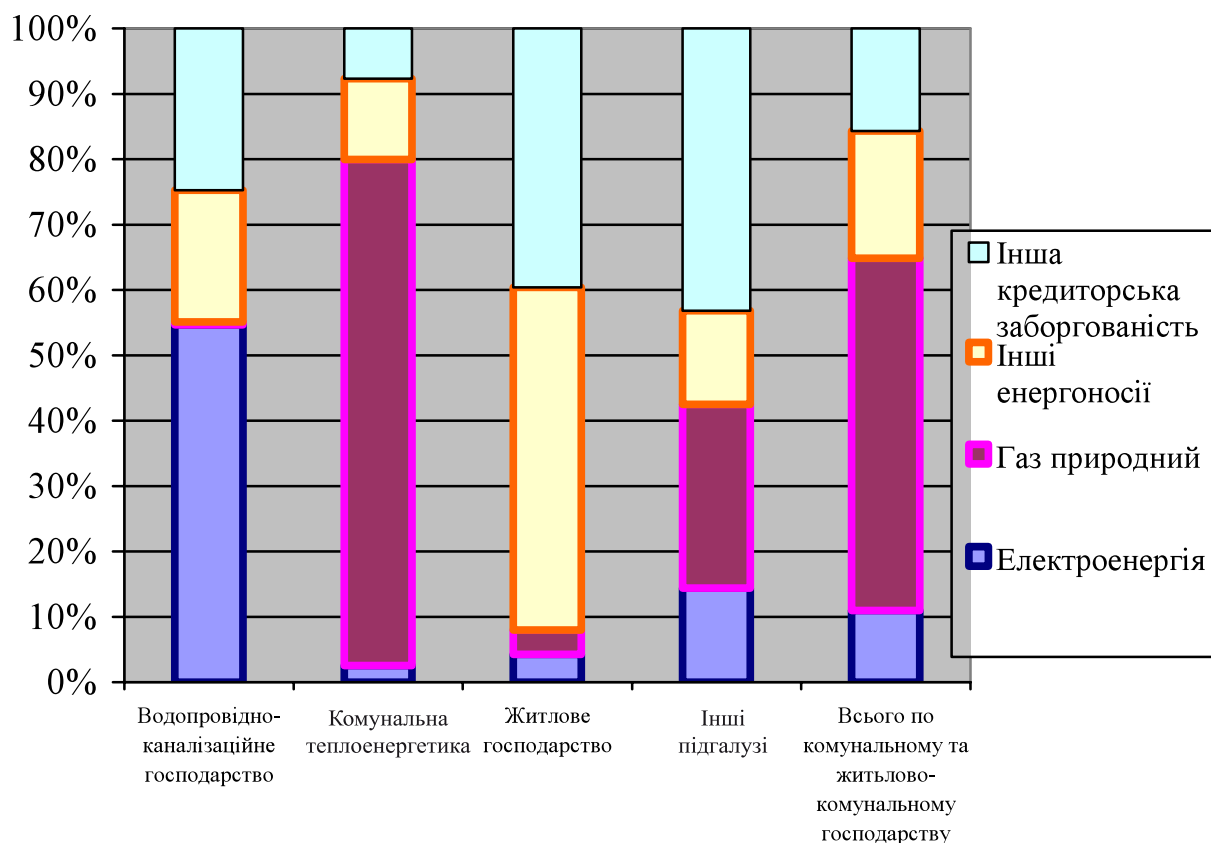


Рис. 6.9. Структура кредиторської заборгованості підприємств комунального та житлово-комунального господарств станом на 1 квітня 2013 року

Джерело: складено автором, використовуючи: [201].

Обмеженість бюджетної підтримки комунального господарства та економічна ефективність діяльності природних монополій у цій сфері спонукає до перегляду тарифної політики та пошуку альтернативних джерел фінансування проектів модернізації і технічного переоснащення відповідних підприємств. Останнє необхідно й для житлово-комунального господарства за умов

забезпечення розвитку конкурентного середовища для виробників відповідних послуг.

З метою розвитку економічних, правових та організаційних засад реалізації державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві як елемента системи фінансового забезпечення модернізації та відновлення житлового фонду і житлово-комунальної інфраструктури, що сприятиме адаптації системи господарства до ринкових умов, підвищенню енергоефективності будівель, зменшенню обсягів споживання природного газу підприємствами комунальної енергетики, поліпшенню якості питної води тощо, була затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України Концепція розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві. До основних завдань Концепції були віднесені:

- створення передумов для розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальній галузі;
- розвиток нових моделей та механізмів залучення приватного сектору до ведення житлово-комунального господарства;
- визначення шляхів та напрямів удосконалення бюджетної підтримки як чинника стимулювання державно-приватного партнерства у житлово-комунальній галузі;
- поширення позитивного досвіду застосування механізмів державно-приватного партнерства у житлово-комунальній галузі;
- визначення етапності, принципів та особливостей запровадження механізмів державно-приватного партнерства у житлово-комунальній галузі [244].

Функціональна структура механізму взаємодії органів влади та приватного сектора являє собою сукупність організаційної структури системи державних органів і конкретних форм і методів діяльності підприємницьких структур за погодженням економічних інтересів [281, с. 137]

Усвідомлюючи особливу значимість публічно-приватного партнерства, Запатрина І.В. пропонує використовувати наступні їх форми:

- 1) партнерство в сфері надання консалтингових послуг з реалізації проектів державного управління;

2) контракти на надані послуги (наприклад, з впровадження та обслуговування сучасного обладнання та технологій);

3) контракти на управління (передбачає передачу приватному виконавцю відповідальності за управління відповідним об'єктом з метою досягнення встановлених показників);

4) лізингові угоди (передбачають передачу приватному виконавцю функцій з забезпечення функціонування об'єкта в відповідності із встановленими стандартами);

5) змішані типи контрактів із різним розподілом ризиків між партнерами;

6) концесії;

7) утворення спільних підприємств [120, с.306-310].

Вибір вдалого механізму публічно-приватного партнерства пов'язаний із багатьма факторами, серед яких: нормативно-правове забезпечення діяльності механізму; накопичений досвід; цілі та фінансова можливість держави та органів місцевого самоврядування щодо залучення приватного партнера; рівень доходів населення та структура їх витрат; відношення населення до публічно-приватного партнерства.

Приватизація та публічно-приватне партнерство в сфері комунального та житлово-комунального (справедливо і для інших сфер господарювання) господарства дозволять (можливо лише в умовах конкурентного ринку, а для суб'єктів природних монополій – при використанні стимулюючої тарифної політики):

- запровадити нові технології на ґрунті передового досвіду;

- запровадити ефективні форми та методи управління виробництвом, ефективну систему фінансового менеджменту;

- вчасно реагувати на зміну потреб населення;

- мобілізувати фінансові ресурси приватних структур для модернізації та переоснащення основних засобів (в тому числі мережі);

- розширити мережу централізованого тепло - водопостачання та водовідведення як найбільш економічну (як наслідок – зменшення витрат виробників, зниження тарифів для споживачів);

- ефективно використовувати наявні ресурси (енергетичні, трудові тощо)(призведе до зменшення витрат виробників, мінімізує тарифи для споживачів);

- збільшити надходження до державного та місцевих бюджетів;
- вивільнити бюджетні ресурси.

Розвиток публічно-приватного партнерства та приватизація в комунальній та житлово-комунальній галузях потребує забезпечення умов, за яких приватний інвестор буде мати зацікавленість вкладати ресурси для реалізації спільних або власних проектів в інтересах територіальної громади. Для цього необхідно:

нормативно-правове врегулювання дії механізму публічно-приватного партнерства, забезпечення розвитку конкурентних умов;

кадрове забезпечення реалізації механізмів публічно-приватного партнерств;

реалізація стимулюючої тарифної політики для суб'єктів природних монополій на середньо - та довгострокову перспективу;

відмова від тарифного регулювання сфери житлово-комунального господарства;

вибір приватного інвестора шляхом проведення прозорих конкурсних процедур;

гарантії захисту прав власності;

залучення до публічно-приватного партнерства органів самоорганізації населення, в тому числі з метою максимального врахування інтересів населення для визначення пріоритетних напрямів надання бюджетної підтримки;

попередня реалізація пілотних проектів публічно-приватного партнерства на окремих об'єктах комунального та житлово-комунального господарств.

Об'єднуючи в структурі житлово-комунального господарства комунальний і житлово-комунальний сектори, Герасимчук З.В. та Хвищун Н.В. справедливо вважають, що ефективним процес формування недержавного сектора житлово-комунального господарства в регіоні буде лише тоді, коли будуть дотримані наступні гарантії [88, с. 20-21]:

1) збереження профілю діяльності приватизованого підприємства, механізму державного регулювання ставок та тарифів, а також визначення пріоритетних груп споживачів цих послуг в разі обмеження потужності підприємств;

2) захисту соціальних прав споживачів шляхом встановлення нормативного рівня обслуговування;

3) дольової участі державної та комунальної власності в статутному капіталі підприємств-монополістів протягом перших років;

4) використання частини прибутку підприємств і доходів від приватизації на розвиток і реконструкцію життєво важливих об'єктів.

«Комунальне та житлово-комунальне господарство дуже важливі для життєзабезпечення територій. Ці послуги завжди оплачуватимуться, оскільки потреба в них не пропаде ніколи. Це пояснює постійну зацікавленість приватного бізнесу, навіть в умовах політичної і економічної невизначеності, брати участь в проектах публічно-приватного партнерства. А якщо механізми участі в такому партнерстві носять довгостроковий характер, це зацікавить приватного партнера підвищувати капіталізацію певного об'єкту і, відповідно, вкладати кошти в модернізацію комунальної інфраструктури» [120, с. 297].

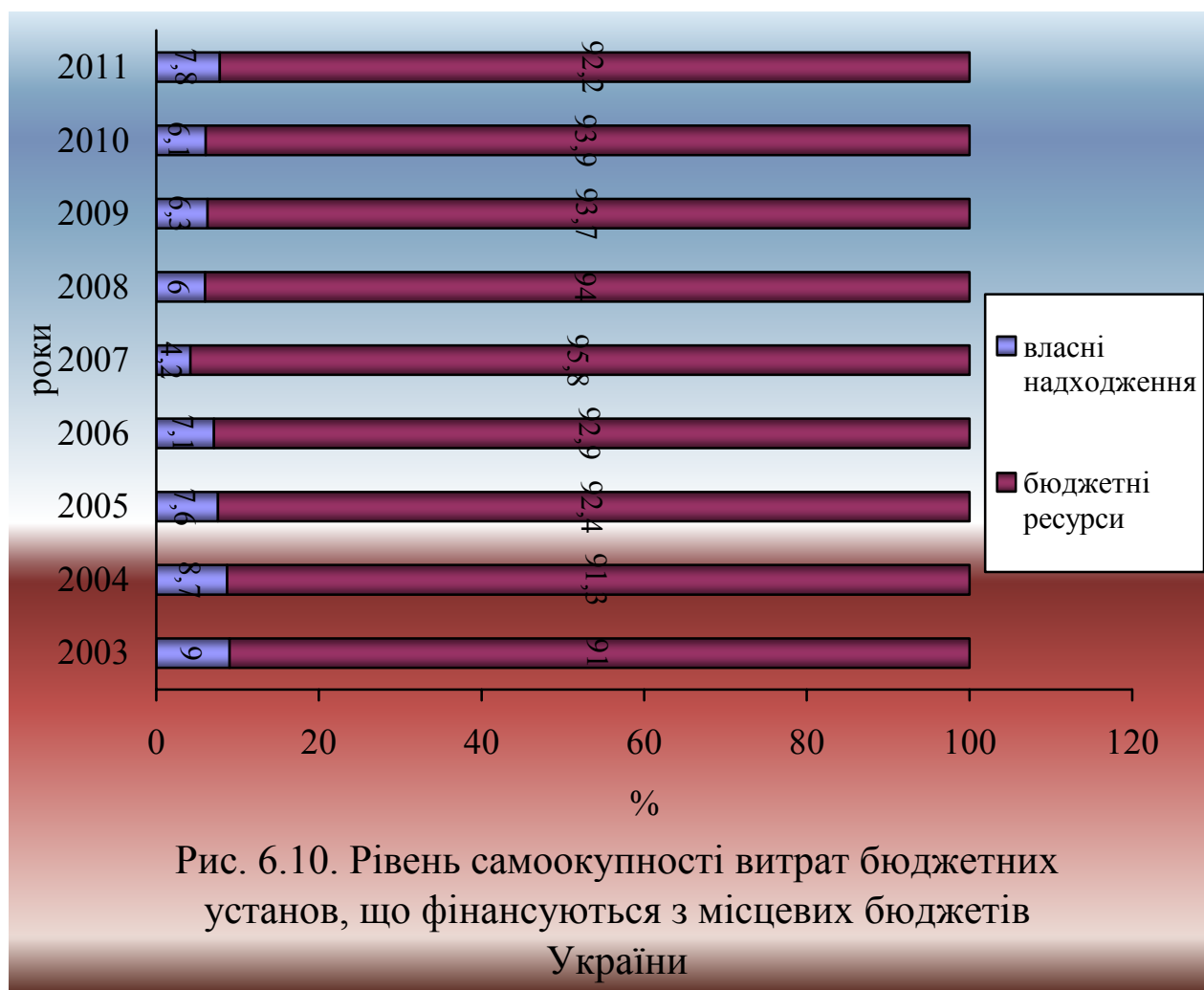
Коли приватизація обмежується діючим законодавством у органів територіального самоврядування є можливість надавати суспільні блага за умов повної або часткової самоокупності витрат.

Загальний рівень самоокупності витрат бюджетних установ, що фінансуються за рахунок місцевих бюджетів України наведений на рис. 6.10.

Дані рисунка свідчать про поступове зменшення частки власних надходжень бюджетних установ у структурі видатків місцевих бюджетів аж до 2004 року, коли рівень самоокупності досяг мінімального значення – 4,2%. З наступного року спостерігається нестійке зростання цього показника.

Поступово збільшується частка приватних виробників основних суспільних благ. Так, у 2012 році приватний сектор надав 43,5% загального обсягу послуг мистецтва, спорту, розваг та відпочинку, що на 10,0 відсоткових пункти вище показника 2010 року. Таке збільшення відбулося за рахунок суттєвого скорочення частки бюджетних установ державної форми власності (на 7,1 відсотковий пункт) та помірного зменшення питомої ваги бюджетних установ комунальної форми власності (на 2,9 відсоткових пункти). По галузям освіти, охорони здоров'я та надання соціальної допомоги перерозподіл відбувся на користь бюджетних установ комунальної форми власності. Приватні установи майже не змінили своїх позицій

на ринку цих послуг. Розподіл виробництва основних суспільних благ за формою власності виробника наведений в таблиці 6.3.



Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Підсумовуючи проведені дослідження, можна зробити наступні висновки.

Територіальній громаді в особі органів місцевого і регіонального самоврядування економічно доцільно залишати у власності та створювати нові комунальні підприємства лише в тому випадку, коли існує потреба та можливість надавати певні суспільні блага виключно населенню та юридичним особам певної територіальної одиниці, виходячи з їх потреб. Проте, навіть за цих умов є можливими та доцільними приватизація та публічно-приватне партнерство. Органи територіального самоврядування повинні постійно порівнювати витрати на самостійне надання певного

суспільного блага та витрати на можливе розміщення замовлення в приватному секторі економіці. При цьому визначальним фактором повинна бути не тільки сума заощаджених фінансових ресурсів, а й якість та своєчасність виконання місцевого завдання.

Таблиця 6.3

Розподіл виробництва основних суспільних благ за формою власності виробника

(%)

	2010	2011	2012
Послуги освіти – всього, в тому числі за формою власності виробника:	100,0	100,0	100,0
- приватна	2,2	2,2	2,0
- комунальна	62,5	67,0	68,8
- державна	35,3	30,9	29,2
Послуги охорони здоров'я та надання соціальної допомоги – всього, в тому числі за формою власності виробника:	100,0	100,0	100,0
- приватна	4,7	5,1	4,9
- комунальна	45,5	49,5	50,3
- державна	49,9	45,3	44,8
Послуги мистецтва, спорту, розваг та відпочинку – всього, в тому числі за формою власності виробника:	100,0	100,0	100,0
- приватна	33,5	41,4	43,5
- комунальна	36,7	37,7	33,8
- державна	29,8	20,9	22,7

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>.

При будь якому рішенні економічно необхідна ринкова форма організації виробництва та надання суспільних благ.

При зростанні рівня доходів населення з'являється можливість також збільшити рівень самофінансування місцевих суспільних благ. Для цього вкрай необхідною є дія відповідного механізму.

Розширення можливостей для бюджетних установ самостійно заробляти фінансові ресурси, бюджетне фінансування надання суспільних благ приватними неприбутковими установами створить передумови для розвитку конкуренції серед виробників, що зрештою здешевить виробництво суспільних благ, поліпшить їх якість, заощадить бюджетні ресурси.

6.2. Специфіка фінансової діяльності в сфері комунальних і житлово-комунальних послуг

Законом України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» визначаються правові засади державного регулювання у сфері комунальних послуг, а саме у сфері централізованого водопостачання та водовідведення, захоронення побутових відходів і транспортування теплової енергії магістральними та місцевими (розподільчими) тепловими мережами – у суб'єктів природних монополій. Охоплюється також сфера виробництва теплової енергії (крім використання для внутрішніх потреб), централізованого постачання теплової енергії, перероблення побутових відходів – у суб'єктів господарювання на суміжному ринку. Законом встановлено, що тарифи на комунальні послуги формуються цим суб'єктами відповідно до порядків (методик), встановлених національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг. Тарифи повинні забезпечувати відшкодування всіх економічно обґрунтованих планованих витрат на їх виробництво з урахуванням планованого прибутку. Нижчий рівень тарифів має передбачати відповідне відшкодування (статті 1,10) [215].

Національною комісією регулювання ринку комунальних послуг та органами місцевого самоврядування встановлюються тарифи на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води, на централізоване водопостачання та водовідведення для суб'єктів природних монополій, а також для суб'єктів господарювання на суміжних ринках відповідно до затверджених Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» порядків формування тарифів [217].

Тарифи встановлюються, як правило, із застосуванням методу «витрати плюс», тобто відбувається формування одноставкових тарифів. Вони складаються з планованих витрат, що включаються до повної собівартості, розрахованих відповідно до вимог вищезазначеної постанови, а також стандартів бухгалтерського обліку, затверджених Міністерством фінансів України з додержанням встановлених державних норм та нормативів, і планованого прибутку.

Планований прибуток для врахування в тарифах на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, на послуги з централізованого опалення, централізованого постачання гарячої води, централізованого водопостачання та водовідведення визначається як сума коштів, що перевищує суму повної планованої собівартості, і спрямовується на здійснення необхідних інвестицій, погашення основної суми необхідних запозичень та/або інвестування за рахунок власного капіталу в необоротні матеріальні та нематеріальні активи, забезпечення необхідного рівня прибутковості капіталу власників (нарахування дивідендів), відрахування до резервного капіталу та нарахування податку на прибуток. Планування прибутку провадиться відповідно до інвестиційної програми підприємства, затвердженої згідно з його установчими документами і погодженої в установленому з Національною комісією регулювання ринку комунальних послуг та органами місцевого самоврядування.

Підприємства з виробництва, транспортування та постачання теплової енергії, централізованого опалення і постачання гарячої води можуть встановлювати двоставкові тарифи. При цьому окремо визначаються умовно-постійна (не залежить від обсягу наданих послуг) та умовно-змінна (залежить від обсягів наданих послуг) частини такого тарифу. Їхнє застосування передбачає отримання планового річного доходу, що, аналогічно одноставковим тарифам, дорівнює сумі планованої річної повної собівартості та відповідного планованого річного прибутку.

Національні комісії з регулювання природних монополій діють в багатьох розвинених країнах. Вони є державним органом влади, експертом з тарифоутворення. В Україні, до створення Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг, тарифи на послуги тепло - і водопостачання встановлювали місцеві органи влади на підставі висновків інспекції за цінами. Аналізувалася лише

економічна діяльність підприємств, методика тарифоутворення не була відпрацьована.

Комісія ж аналізує і перевіряє не лише економічну сторону роботи підприємств, а також технологію. Перевіряється дотримання норм втрат, витрачання ресурсів, у тому числі трудових.

Тому в роботі комісії основна проблема полягала в тому, що більшість нормативно-правових актів, регулюючих комунальну сферу, застаріли. Застарілі й нормативи витрачання ресурсів.

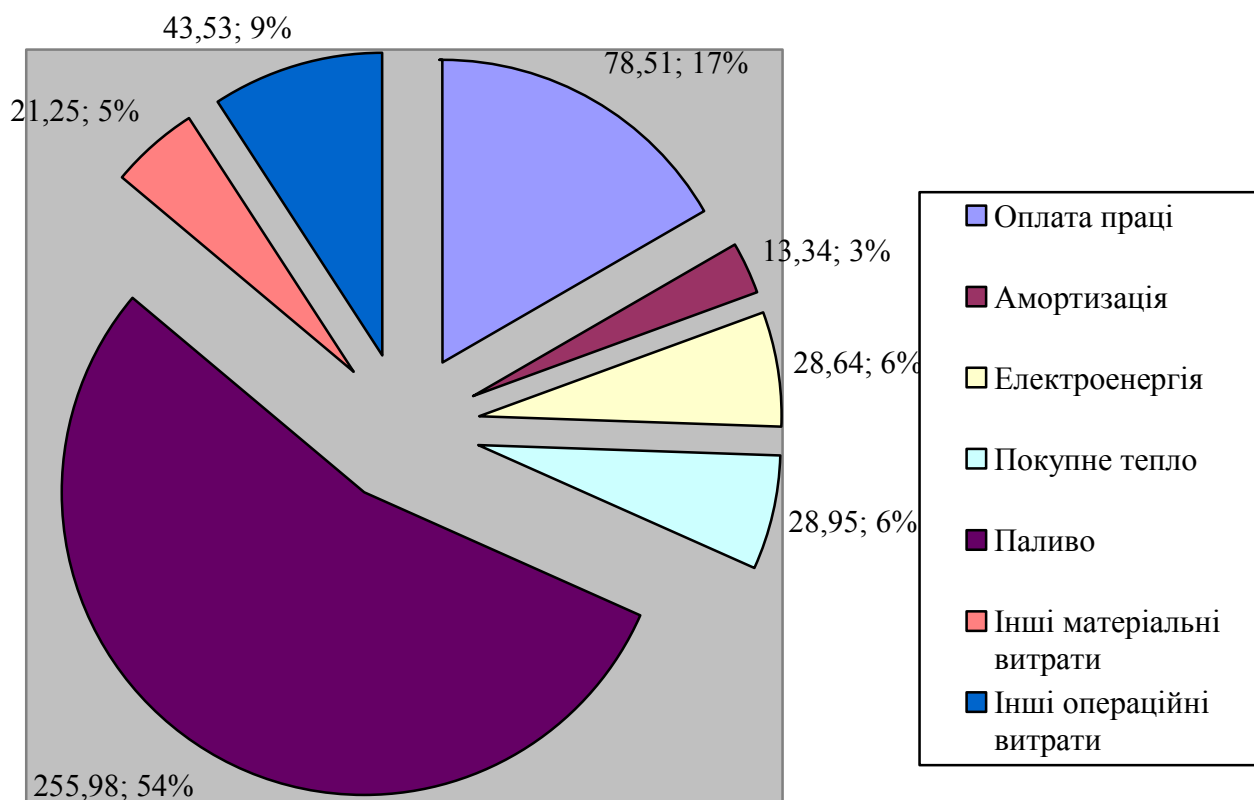


Рис. 6.11. Середня структура собівартості тепlopостачання в Україні в 2012 році, грн.:%

Джерело: складено автором, використовуючи: [266].

Під час розрахунку рівня тарифів за тепло, воду та водовідведення Національна комісія вимагає від підприємств-ліцензіатів всю звітність за останні три роки, а в деяких випадках надаються документи і за останні п'ять років. Тому тарифи, що формуються, є більш економічно і технологічно обґрунтованими.

Проаналізуємо собівартість комунальних послуг, що надаються підприємствами – природними монополістами.

Середня собівартість в Україні теплопостачання в 2012 році склала 3,37 грн. без ПДВ. Її середня структура представлена на рис. 6.11.

Середня собівартість в Україні водопостачання в 2012 році склала 470,20 грн. без ПДВ за 1 Гкал. Її середня структура представлена на рис. 6.12.

І якщо в структурі собівартості теплопостачання найбільша питома вага належить витратам на закупівлю палива, то в структурі собівартості водопостачання переважають витрати на оплату праці та електроенергію, щодо яких є резерви скорочення.

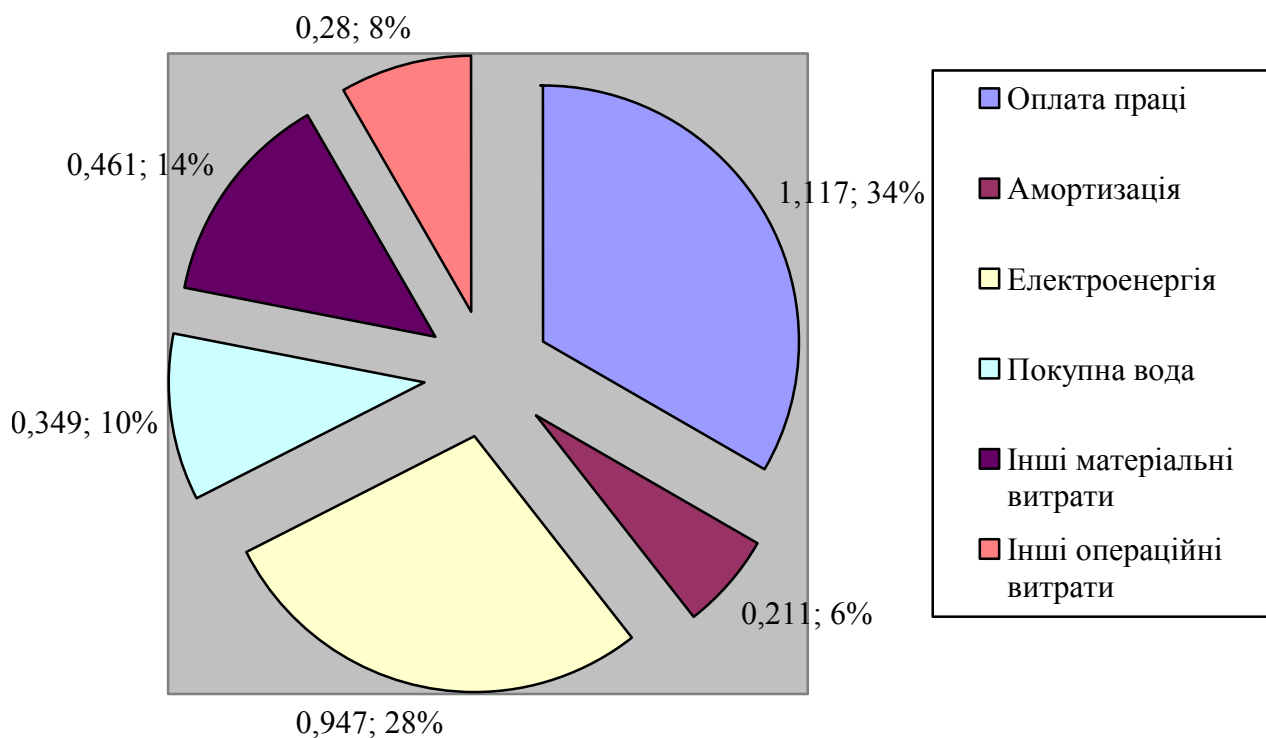


Рис. 6.12. Середня структура собівартості водопостачання в Україні в 2012 році, грн.;%

Джерело: складено автором, використовуючи: [266].

Фактична собівартість послуг водопостачання та рівень її відшкодування затвердженими тарифами по базових підприємствах України станом на 1 червня 2011 та 2013 років наведена на рисунках 6.13 та 6.14.

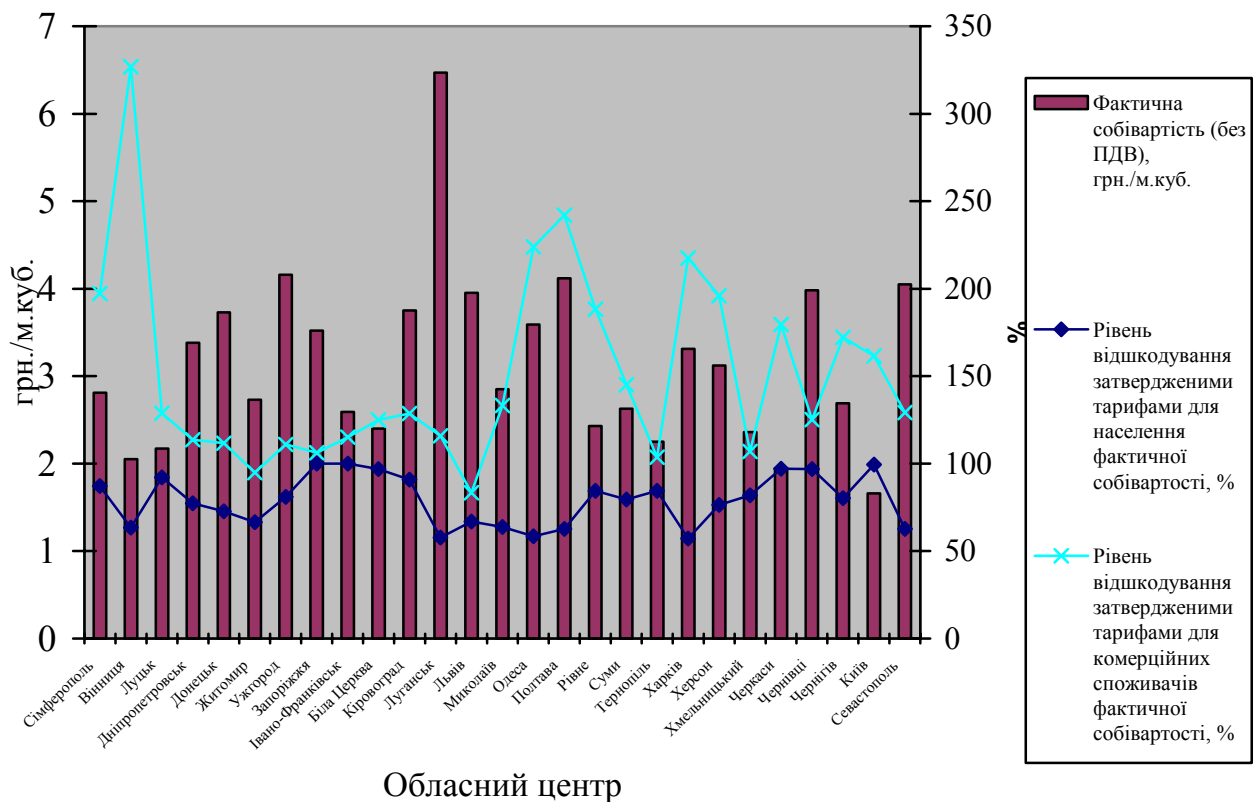
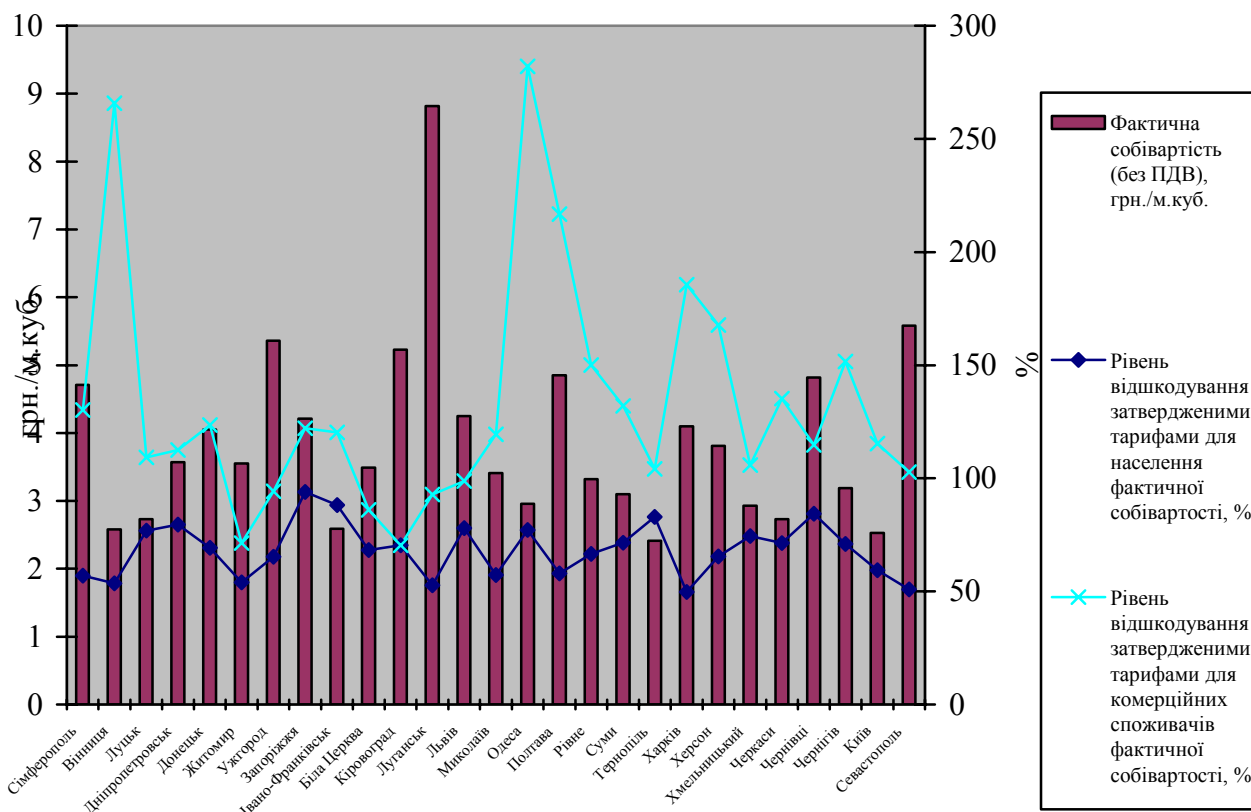


Рис. 6.13. Рівень відшкодування затвердженими тарифами на послуги водопостачання фактичної собівартості по базових підприємствах України станом на 1 червня 2011 року

Джерело: складено автором, використовуючи дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/zhkh/ekonomika-ta-taryfna-polityka/>.

Фактична собівартість однакова як для населення, так і для комерційних споживачів, вона коливається по територіях від 2,41 до 8,82 грн./м. куб. на 1 червня 2013 року проти 1,66 - 4,16 грн./м. куб. на 1 червня 2011 року (табл. 6.4). Також не є однакою і рівень відшкодування затвердженими тарифами фактичної собівартості: тарифами станом на 1 червня 2013 року населення покривало 49,8 - 94,0% розміру фактичної собівартості, станом на 1 червня 2011 року – 57,2 - 100,0%. Комерційні споживачі сплачували за водопостачання 70,4 - 282,1% та 83,3 - 326,8% фактичної собівартості за тарифами станом на 1 червня 2013 та 2011 років відповідно. Зростання розмірів тарифів порівняно із темпами зростання фактичної собівартості було

стримано зменшенням відсотку її відшкодування для всіх категорій споживачів.

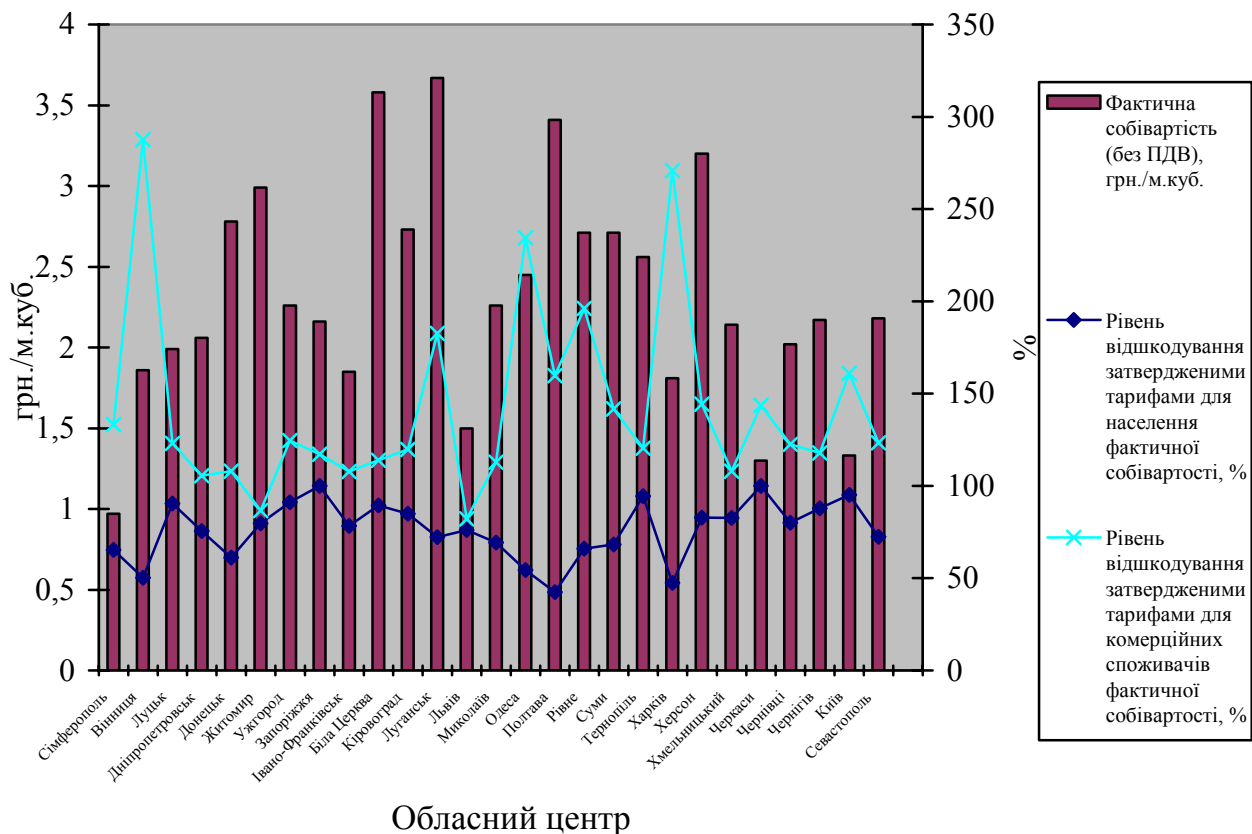


Обласний центр

Рис. 6.14. Рівень відшкодування затвердженими тарифами на послуги водопостачання фактичної собівартості по базових підприємствах України станом на 1 червня 2013 року

Джерело: складено автором, використовуючи дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/zhkh/ekonomika-ta-taryfna-polityka/>.

Витрати на супутні водопостачанню послуги з водовідведення базових підприємств зросли за той же час від 0,97 – 3,67 до 1,26 – 4,84 грн./м. куб. Аналогічно знизився рівень відшкодування з 42,5 – 100,0% до 32,6 – 100,0% - для населення, з 82,2 – 287,6% до 63,8 – 248,5% - для комерційних споживачів. Фактична собівартість послуг водовідведення та рівень її відшкодування затвердженими тарифами по базових підприємствах України станом на 1 червня 2011 та 2013 років наведена на рисунках 6.15 та 6.16.



Обласний центр
 Рис. 6.15. Рівень відшкодування затвердженими тарифами на послуги водовідведення фактичної собівартості по базових підприємствах України станом на 1 червня 2011 року

Джерело: складено автором, використовуючи дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/zhkh/ekonomika-ta-taryfna-polityka/>.

Фактична собівартість послуг теплопостачання та рівень її відшкодування затвердженими тарифами по базових підприємствах України станом на 1 червня 2011 та 2013 років наведена на рисунках 6.17 та 6.18.

Звертає на себе увагу значна різниця між витратами теплопостачальників залежно від категорії споживачів (населення та комерційних споживачів). Вона пояснює незначне відхилення рівнів відшкодування для комерційних споживачів та населення.

Також слід зазначити, що в більшості територій встановлюються двоставкові тарифи на опалення.

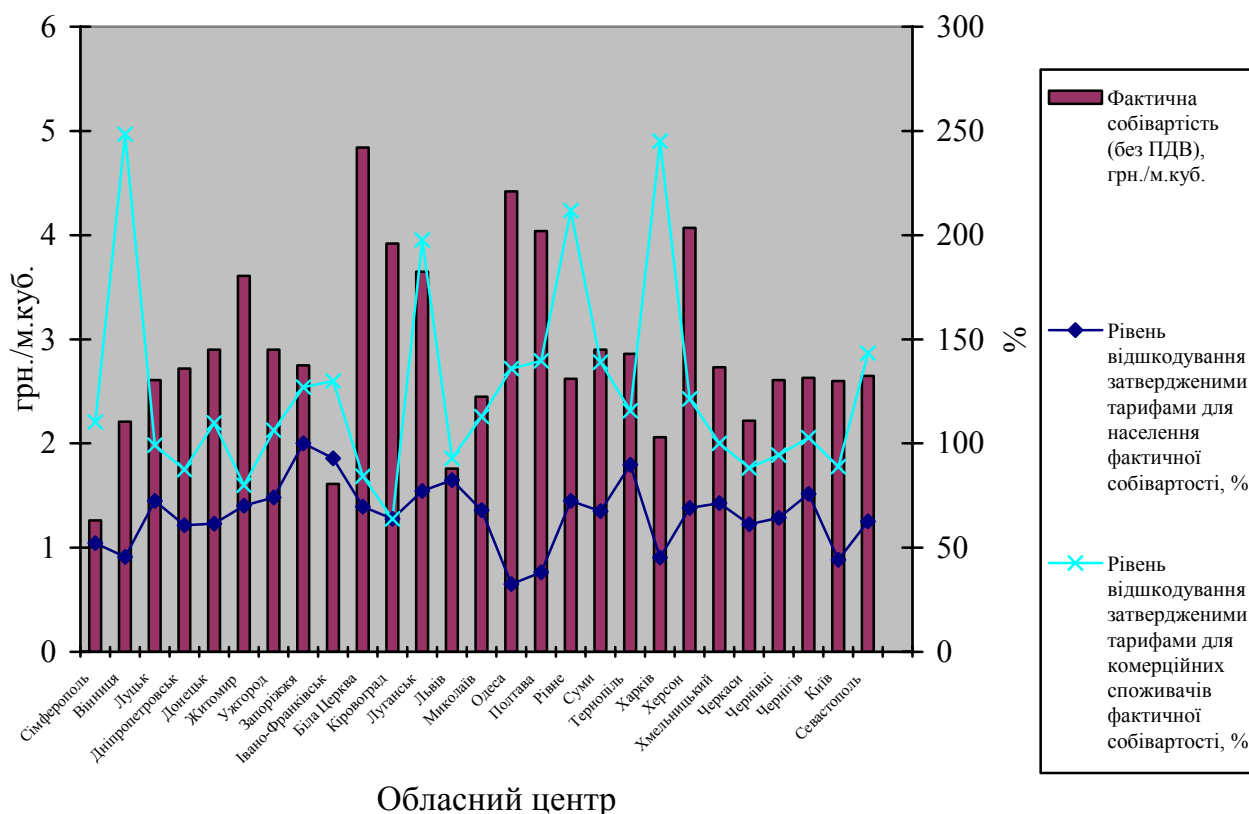


Рис. 6.16. Рівень відшкодування затвердженими тарифами на послуги водовідведення фактичної собівартості по базових підприємствах України станом на 1 червня 2013 року

Джерело: складено автором, використовуючи дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/zhkh/ekonomika-ta-taryfna-polityka/>.

Діючий механізм формування тарифів передбачає стимулювання ресурсозбереження на підприємствах. Зекономлені кошти можуть використовуватися підприємством для стимулювання скорочення витрат, відновлення активів, матеріального заохочення працівників та інших цілей. Справу псує неврегульованість деяких аспектів, що перешкоджають ефективному використанню ресурсів. Серед них - незацікавленість підприємств у довгостроковому скороченні витрат.

Так, наприклад, зменшення рівня втрат води може суттєво вплинути на скорочення тарифів на водопостачання. В 2011 році втрати води склали 1165 млн. м. куб., або 40,7% реалізованої води всім категоріям споживачів. При середньому рівні фактичної

собівартості в 3,14 грн./м. куб. заходи зі зменшення втрат води призвели б до скорочення витрат до 1,55 грн./м. куб.

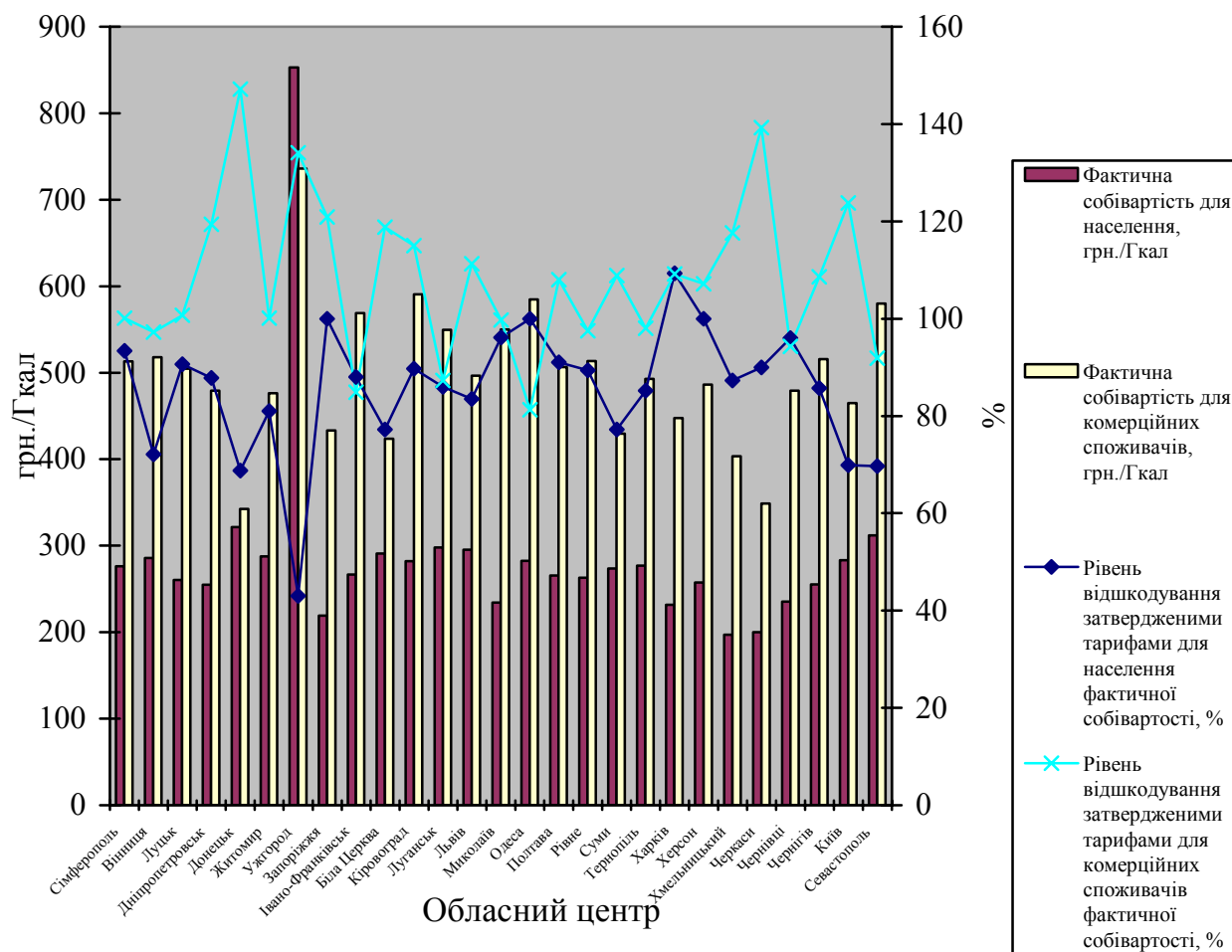


Рис. 6.17. Рівень відшкодування затвердженими тарифами на послуги теплопостачання фактичної собівартості по базових підприємствах станом на 1 червня 2011 року

Джерело: складено автором, використовуючи дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/zhkh/ekonomika-ta-taryfna-polityka/>.

Порівняння рівня втрат води та фактичної собівартості послуг водопостачання по базових підприємствах України в 2011 році представлено на рис. 6.19, який наочно демонструє залежність цих показників.

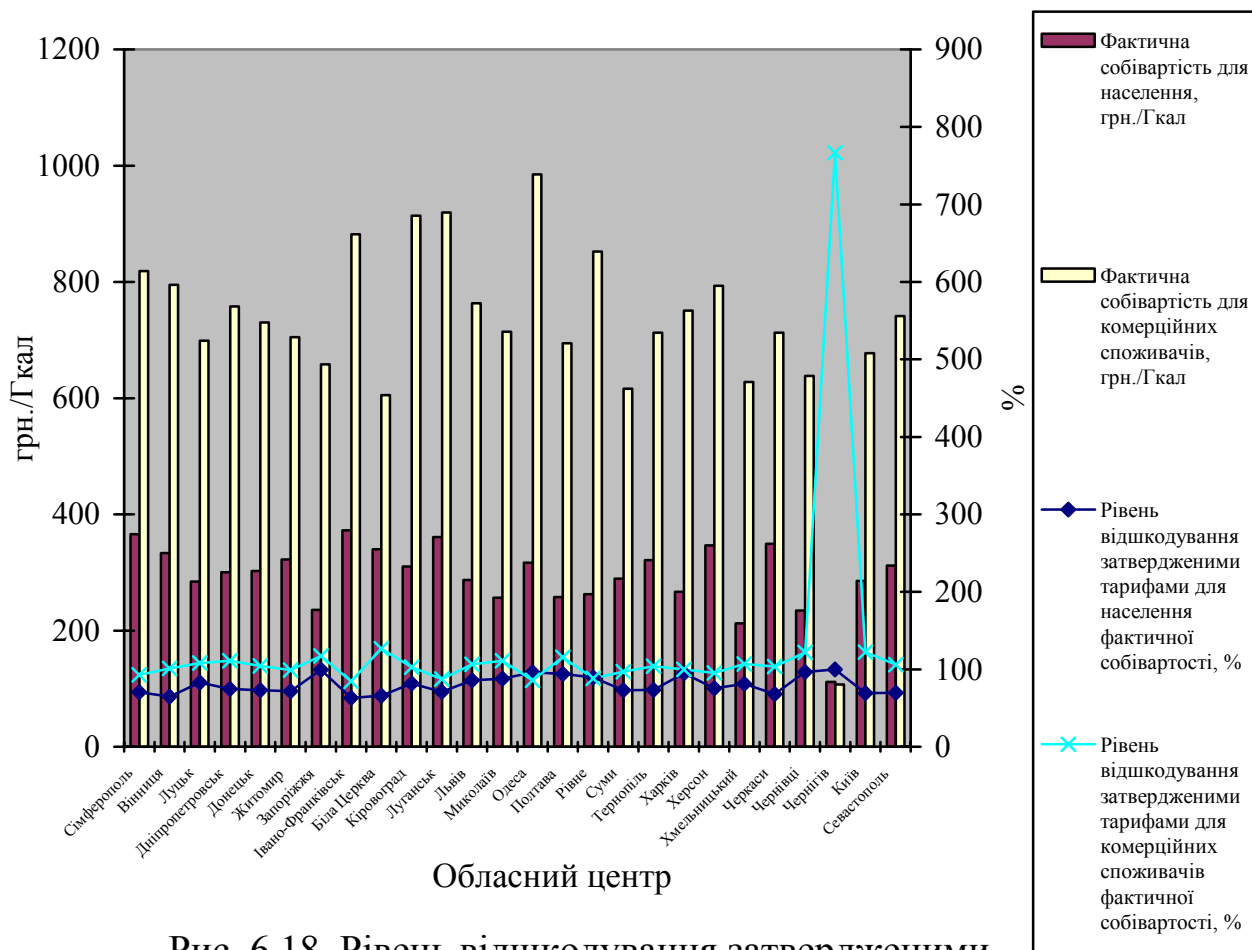


Рис. 6.18. Рівень відшкодування затвердженими тарифами на послуги теплопостачання фактичної собівартості по базових підприємствах* станом на 1 червня 2013 року

* В Ужгороді централізоване теплопостачання відсутнє.

Джерело: складено автором, використовуючи дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/zhkh/ekonomika-ta-taryfna-polityka/>.

Таблиця 6.4

Фактична собівартість комунальних послуг та рівень її відшкодування затвердженими тарифами

Показники	Теплопостачання за 1 Гкал		Водопостачання за 1м.куб		Водовідведення за 1м.куб	
	На 1 червня 2011 року	На 1 червня 2013 року	На 1 червня 2011 року	На 1 червня 2013 року	На 1 червня 2011 року	На 1 червня 2013 року
Фактична собівартість (без ПДВ), грн.						
- мінімальна	197,10 – для населення; 342,30 – для комерційних споживачів	111,64 – для населення; 107,13 – для комерційних споживачів	1,66	2,41	0,97	1,26

Продовження таблиці 6.4

- максимальна	852,81 – для населення; 735,80 – для комерційних споживачів	372,53 – для населення; 984,80 – для комерційних споживачів	4,16	8,82	3,67	4,84
- відхилення, разів	4,3 – для населення; 2,1 – для комерційних споживачів	3,3 – для населення; 9,2 – для комерційних споживачів	2,5	6,4	3,8	3,8
Рівень відшкодування затвердженими тарифами для населення фактичної собівартості, %						
- мінімальна	43,0	63,0	57,2	49,8	42,5	32,6
- максимальна	109,3	100,0	100,0	94,0	100,0	100,0
- відхилення, відсоткових пунктів	66,3	37,0	42,8	44,2	57,5	67,4
Рівень відшкодування затвердженими тарифами для комерційних споживачів фактичної собівартості, %						
- мінімальна	81,3	84,6	83,3	70,4	82,2	63,8
- максимальна	147,2	766,8	326,8	282,1	287,6	248,5
- відхилення, відсоткових пунктів	65,9	682,2	243,5	211,7	205,4	184,7

Джерело: складено автором, використовуючи дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/zhkh/ekonomika-ta-taryfna-polityka/>.

На високий рівень втрат води впливає, наперед усього, зростаюча питома вага ветхих та аварійних водопровідних мереж (рис. 6.20). Як правило, в областях із зростанням частки ветхих та аварійних мереж зростає частка втрати води в загальному обсязі споживання. Проте прямої залежності втрат води від стану водопровідних мереж у 2011 році не спостерігається (втрати води лише на 29,5% за наведеною на рис. 6.21 лінійною моделлю залежать від частки ветхих та аварійних мереж). Відсутність прямої залежності говорить про невчасне (рівень втрат води значно перевершує питому вагу старих і аварійних водопровідних мереж) або оперативне (рівень втрат води значно нижче питомої ваги старих і аварійних водопровідних мереж) реагування комунальних служб на аварійні ситуації, а також про різний обсяг необлікованого водоспоживання в територіальному розрізі. Спотворює інформацію про втрати води відсутність лічильників у цілому ряду споживачів серед населення.

Основним споживачем послуг водопостачання і, відповідно, водовідведення є населення (рис. 6.22). Це пояснює суттєву розбіжність у рівнях відшкодування фактичної собівартості тарифами для населення та комерційних споживачів намаганням перекрити втрати від наданих пільг першим завищеними тарифами для других, які займають незначну частку в загальному споживанні.

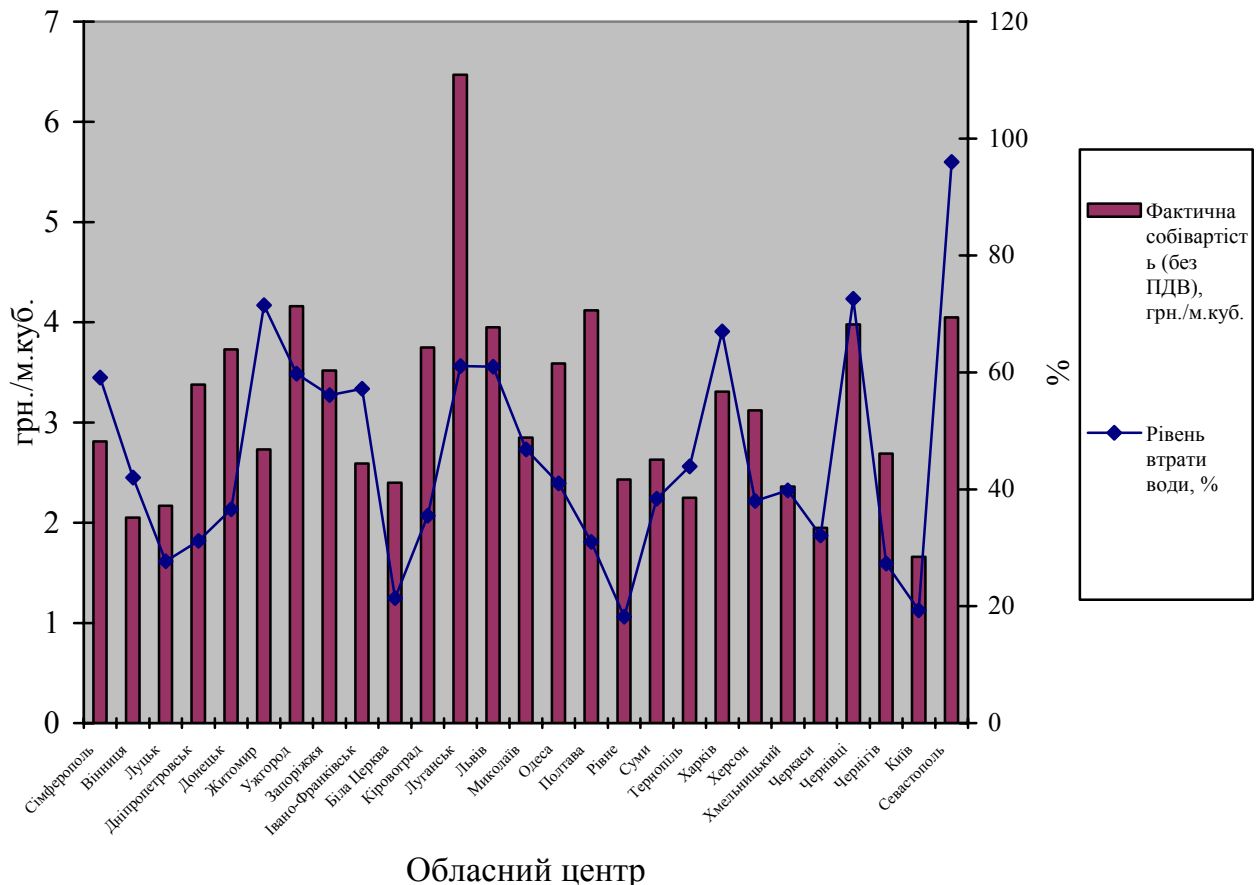


Рис. 6.19. Рівень втрати води та фактична собівартість послуг водопостачання по базових підприємствах України в 2011 році

Джерело: складено автором, використовуючи дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/zhkh/ekonomika-ta-taryfna-polityka/> та [266].

Втрати теплової енергії не такі суттєві, як води. Вони коливалися протягом 2005 – 2012 років від 11,1% до 14,4%. При цьому також спостерігається стійка тенденція до підвищення цього показника (рис. 6.23) та протяжності ветхих та аварійних теплових і парових мереж.

Останніми роками в Україні чітко простежується тенденція переходу на індивідуальне опалювання в багатоквартирних будинках, що руйнує систему централізованого теплопостачання. Для населення це виявляється вигідним із-за неефективної тарифної політики: ціни на газопостачання для населення у два рази менші, ніж для підприємств теплокомуненерго (рис. 6.27).

Україна вже практично повністю втратила систему централізованого гарячого водопостачання (тільки у 19 містах країни станом на 2013 рік подається гаряча вода), і зараз гостро стоїть питання про збереження системи централізованого тепlopостачання. Обґрунтування тому — дешевше тепло. Наприклад, в країнах Європейського Союзу воно розвивається. Там діють закони, що прямо забороняють переходити на індивідуальні системи опалювання шляхом визначення місцевими органами влади зон централізованого, комбінованого і автономного опалювання.

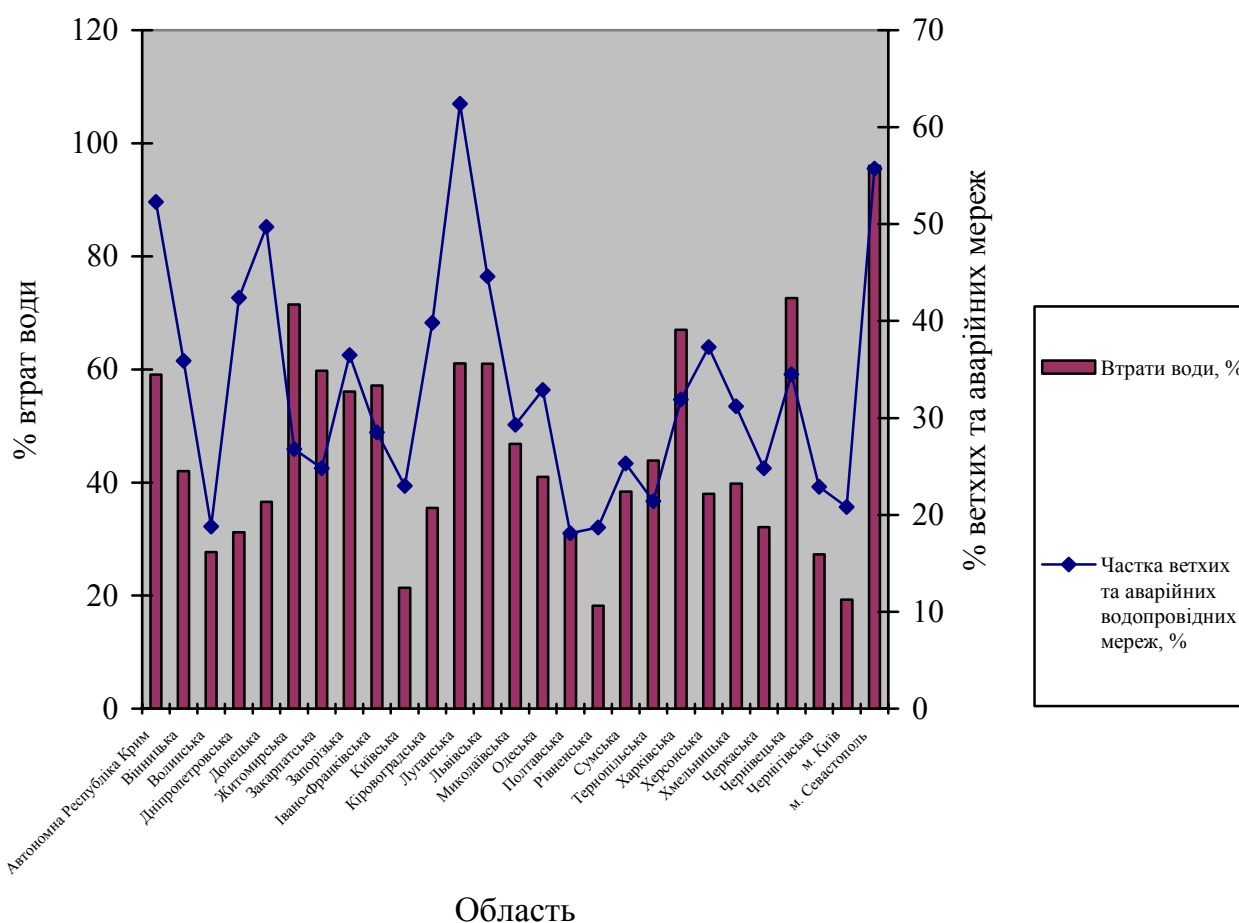


Рис. 6.20. Рівень втрати води та частка ветхих та аварійних водопровідних мереж в Україні в 2011 році

Джерело: складено автором, використовуючи дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/zhkh/ekonomika-ta-taryfna-polityka/> та Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>.

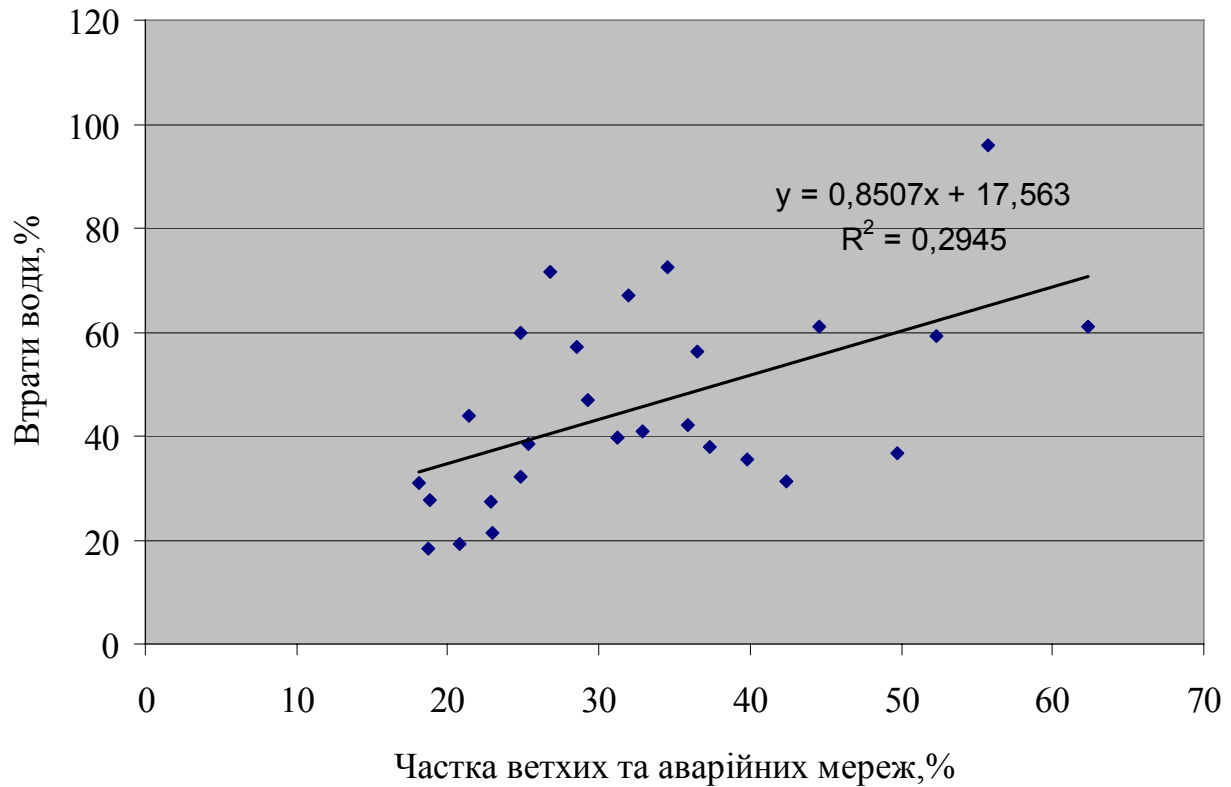


Рис. 6.21. Залежність рівня втрати води від стану водопровідних мереж в територіальному розрізі у 2011 році

Джерело: складено автором, використовуючи дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/zhkh/ekonomika-ta-taryfna-polityka/> та Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>.

Виходячи з моделей ринків існування підприємств і суб'єкта, що встановлює тарифи, виділяють дві сфери: комунальних послуг і житлово-комунальних послуг.

До житлово-комунальної сфери відносяться прибирання прибудинкової території, ремонт покрівлі, ліфтів, вивіз сміття тощо — все це потенційно конкурентний ринок, на якому жителі можуть самі обирати того, хто надаватиме їм ці суспільні послуги. Регулювати цей ринок немає необхідності, з цим успішно

справляються закони ринку. Регулювання ж процесу надання таких суспільних благ (ліцензування діяльності, встановлення тарифів) перетворює підприємств – виробників на монополістів із властивими їм недоліками: з недорозподілом ресурсів і значною неефективністю.

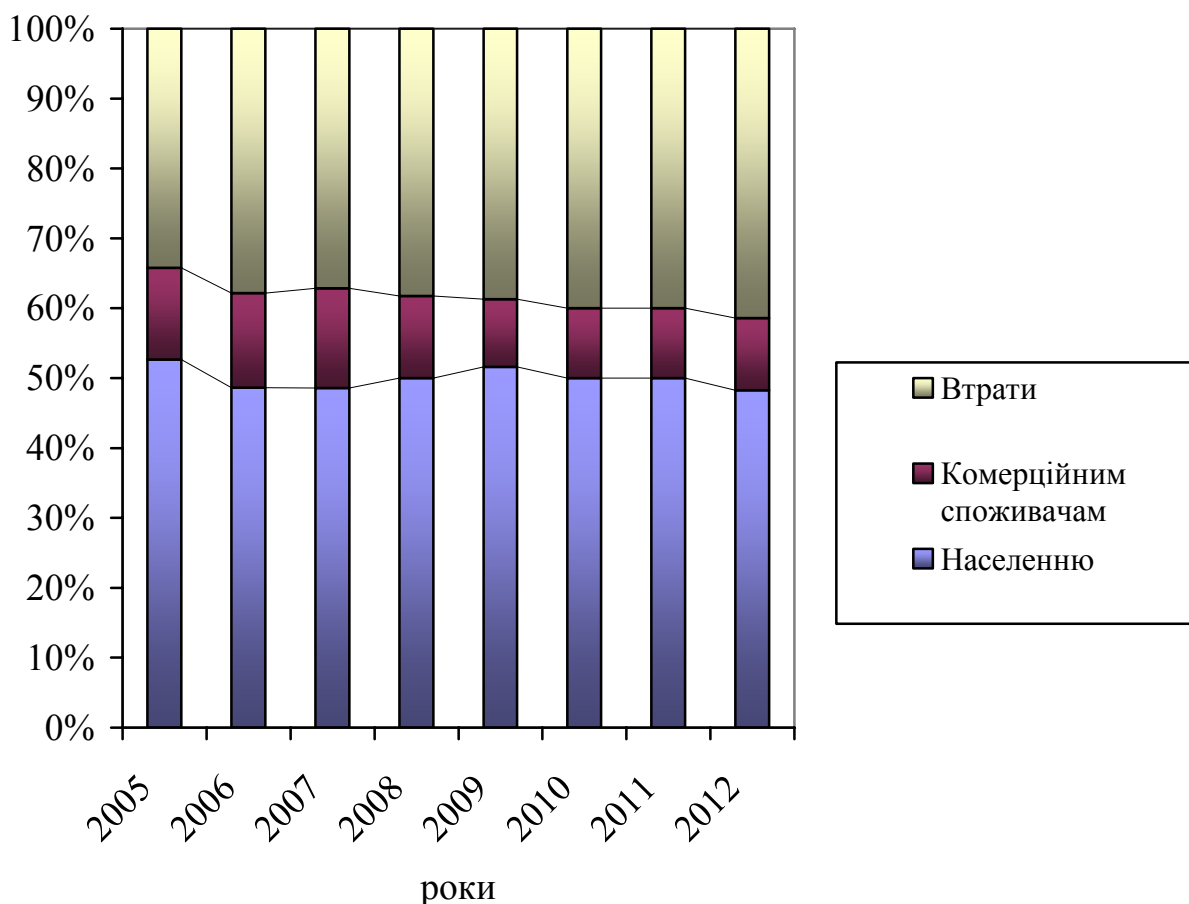


Рис. 6.22. Споживання та втрати води

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>.

Напроти, комунальна сфера — це є сфера природної монополії, що потребує регулювання і державного контролю. До неї відноситься тепло - і водопостачання і водовідведення.

Комунальна сфера регулюється державною владою в особі національної комісії аж до зрізу будинку. Безпосередній споживач отримує суспільне благо з витратами експлуатуючої організації на утримання внутрішньобудинкових мереж. Внаслідок цього збільшені

тарифи встановлюють місцеві органи влади на підставі затверджених нормативів. Мешканці будинку можуть відмовитися від послуг експлуатуючої організації, створити об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, орган самоорганізації населення з метою самостійно обслуговувати внутрішньобудинкові мережі, укласти прямі договори з теплокомуненерго водоканалом та іншими постачальниками.

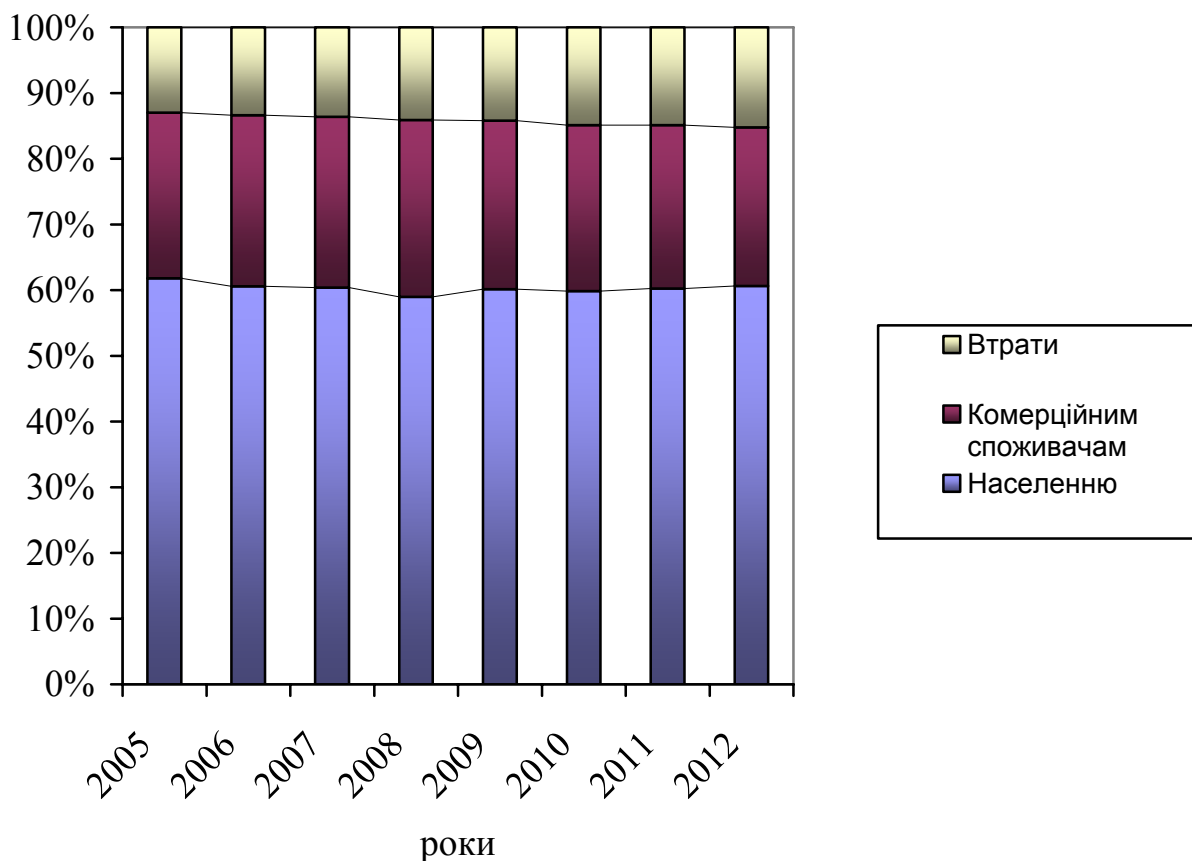


Рис. 6.23. Споживання та втрати теплової енергії

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>.

Тобто експлуатуючі організації не є природними монополіями, це житлово-комунальна сфера, для ефективної роботи якої має бути забезпечена модель ринку досконалої конкуренції. В Україні частина мешканців вже пішла цим шляхом, але більшість як і раніше

користуються послугами експлуатуючих організацій, які штучно обернені в монополії.

Про це свідчить затверджений постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» механізм формування тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій.

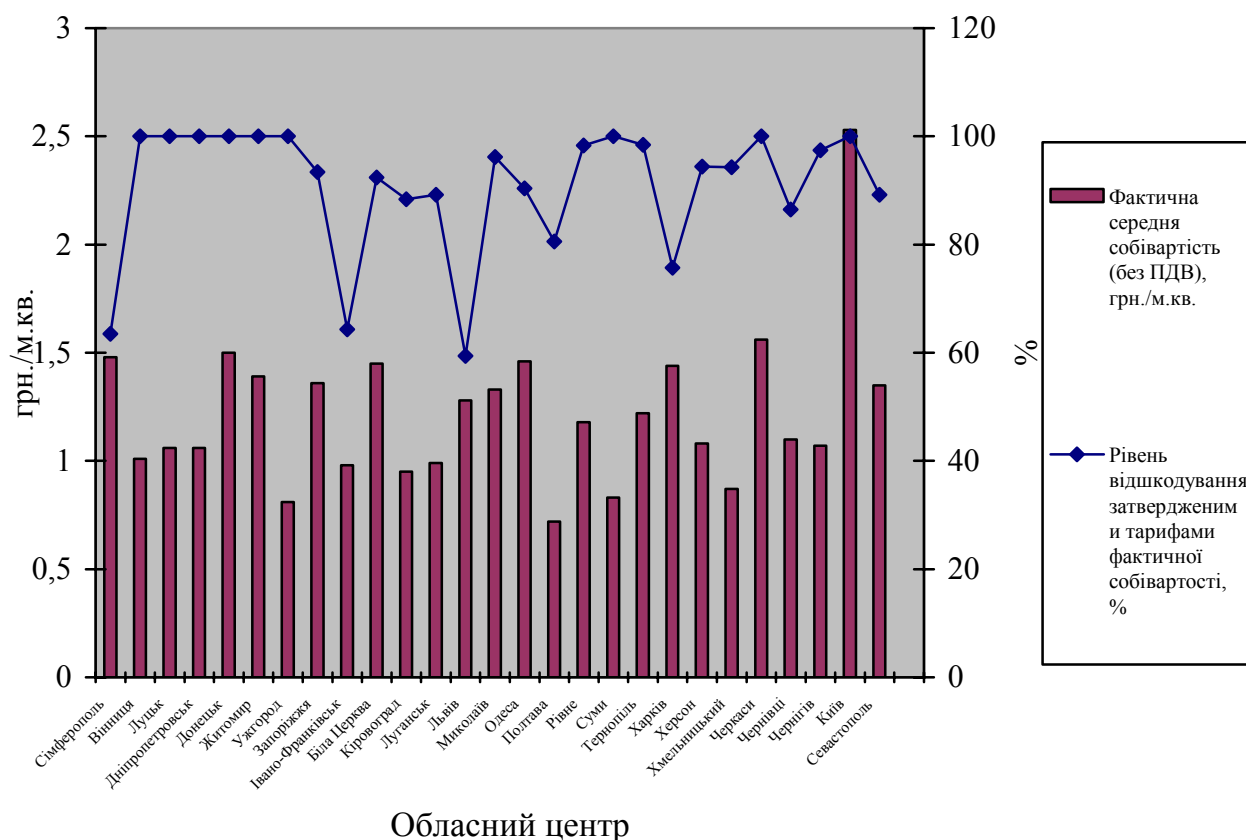
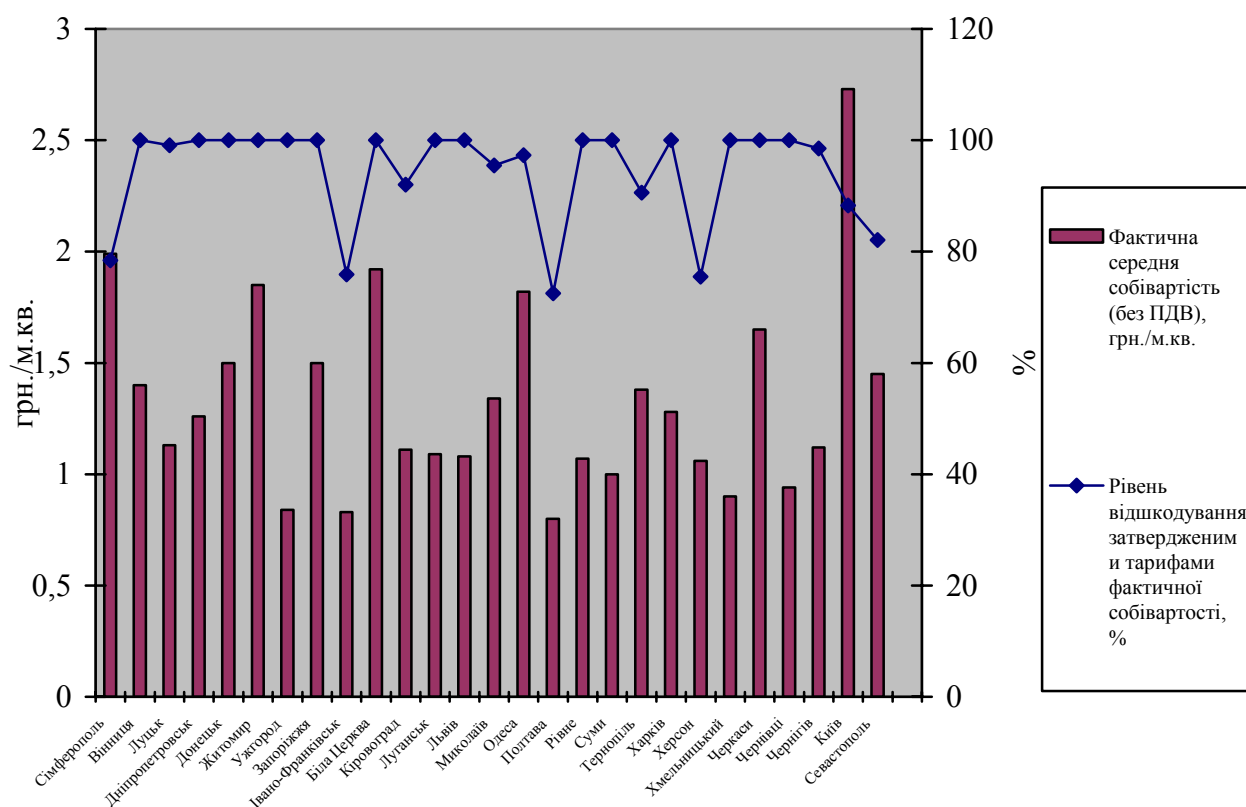


Рис. 6.24. Рівень відшкодування затвердженими тарифами на послуги утримання будинків і споруд та прибудинкових територій фактичної собівартості по базових підприємствах України станом на 1 червня 2011 року

Джерело: складено автором, використовуючи дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/zhkh/ekonomika-ta-taryfna-polityka/>.

Він передбачає використання державних норм та нормативів. Рівень рентабельності визначається з урахуванням необхідності сплати податку на прибуток підприємств та спрямування частини прибутку на технічне переоснащення підприємств [217]. Тарифи встановлюються рішенням органу місцевого самоврядування.

«Зважаючи на високу соціальну спрямованість ЖКГ та монополізм, що існує в ньому, тарифи на житлово-комунальні послуги регулюються шляхом встановлення граничних рівнів рентабельності, обмеження зростання витрат підприємств-монополістів, визначення рівня відшкодування витрат на ці послуги, затвердження розміру тарифів» [95, с. 93]. Ці тарифи досі в повному обсязі не покривають витрат на надання житлово-комунальних послуг та регулюються. Тарифи диференційовані за територіями та категоріями споживачів.



Обласний центр

Рис. 6.25. Рівень відшкодування затвердженими тарифами на послуги утримання будинків і споруд та прибудинкових територій фактичної собівартості по базових підприємствах України станом на 1 червня 2013 року

Джерело: складено автором, використовуючи дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/zhkh/ekonomika-ta-taryfna-polityka/>.

За період, що досліджується, несуттєво збільшилися тарифи на послуги з утримання будинків та прибудинкових територій. Збільшився рівень відшкодування затвердженими тарифами фактичної собівартості з 59,4 – 100,0% за тарифами станом на 1 червня 2011 року до 72,5 – 100,0% за тарифами станом на 1 червня 2013 року. В 1,9 рази збільшилася кількість територіальних одиниць, де було досягнуте стовідсоткове відшкодування (рис. 6.24, 6.25).

Максимальна фактична собівартість послуг утримання будинків і споруд та прибудинкових територій відхилялася від мінімальної в 3,4 – 3,5 разів (табл. 6.5).

Таблиця 6.5

Фактична собівартість послуг утримання будинків і споруд та прибудинкових територій та рівень її відшкодування затвердженими тарифами

Показники	На 1 червня 2011 року	На 1 червня 2013 року
Фактична собівартість (без ПДВ), грн.		
- мінімальна	0,72	0,80
- максимальна	2,53	2,73
- відхилення, разів	3,5	3,4
Рівень відшкодування затвердженими тарифами для населення фактичної собівартості, %		
- мінімальна	59,4	72,5
- максимальна	100,0	100,0
- відхилення, відсоткових пунктів	40,6	27,5

Джерело: складено автором, використовуючи дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/zhkh/ekonomika-ta-taryfna-polityka/>.

Сама ж структура собівартості послуг з утримання будинків та прибудинкових територій в 2012 році наведена на рис. 6.26.

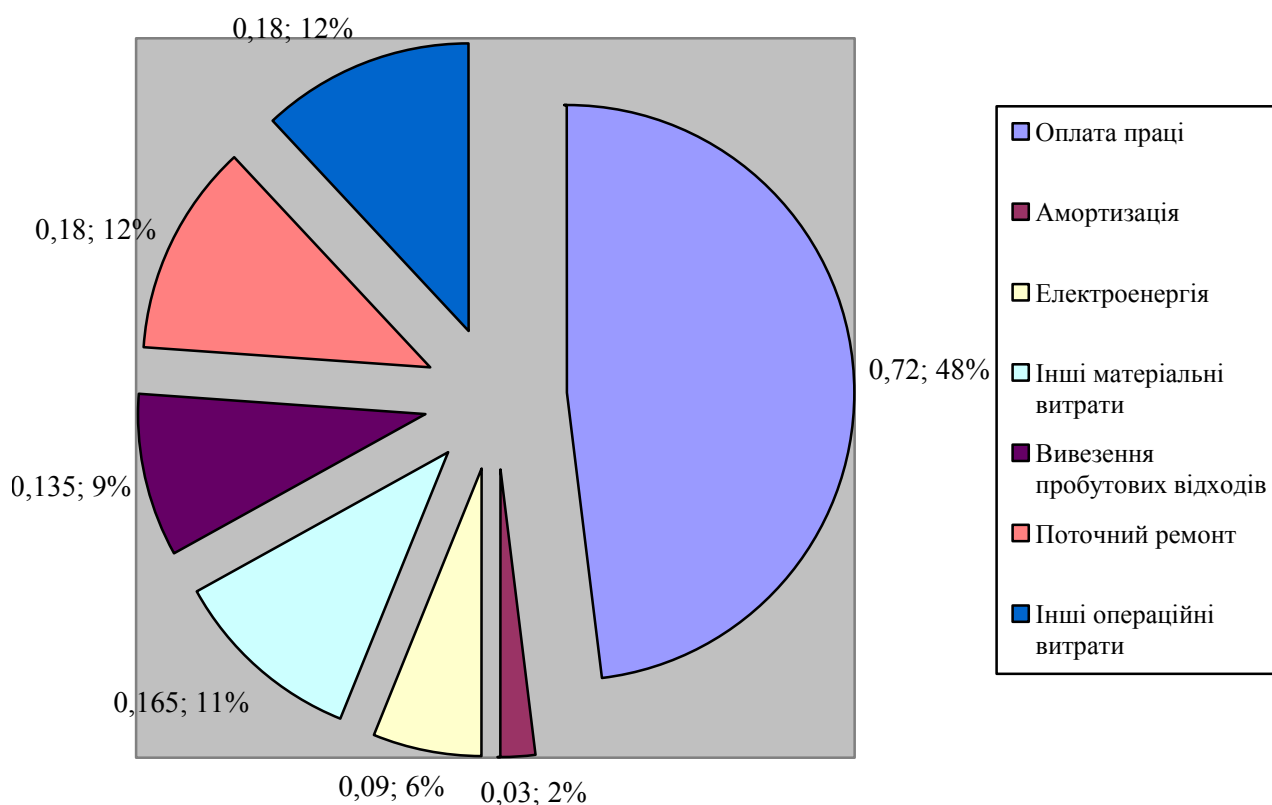


Рис. 6.26. Середня структура собівартості послуг з утримання будинків та прибудинкових територій в Україні в 2012 році, грн.;%

Джерело: складено автором, використовуючи: [272].

Постачальники електричної енергії та газу в Україні також є природними монополістами. Тарифи для населення та суб'єктів господарювання визначаються державною владою. Тому їх фінансові відносини лише торкаються сфери територіальних фінансів, оскільки їх споживачами є населення, житлово-комунальна сфера та інші комунальні підприємства, бюджетні установи.

В I кварталі 2012 року середній тариф на природній газ для населення склав 894,88 грн., для підприємств – теплопостачальників – 1369,30 грн., для промисловості – 4714,18 грн. [266]. Тарифи за категоріями споживачів в 2006 – 2012 роках наведено на рис. 6.27.

Різне зростання тарифів на природній газ для промисловості з I кварталу 2009 року призвело до значного скорочення його споживання цією категорією споживачів. Напроти, обсяги споживання природного газу теплопостачальниками і населенням не

зазнали впливу зростання тарифів, більш помірного, порівняно із промисловістю (рис. 6.28).

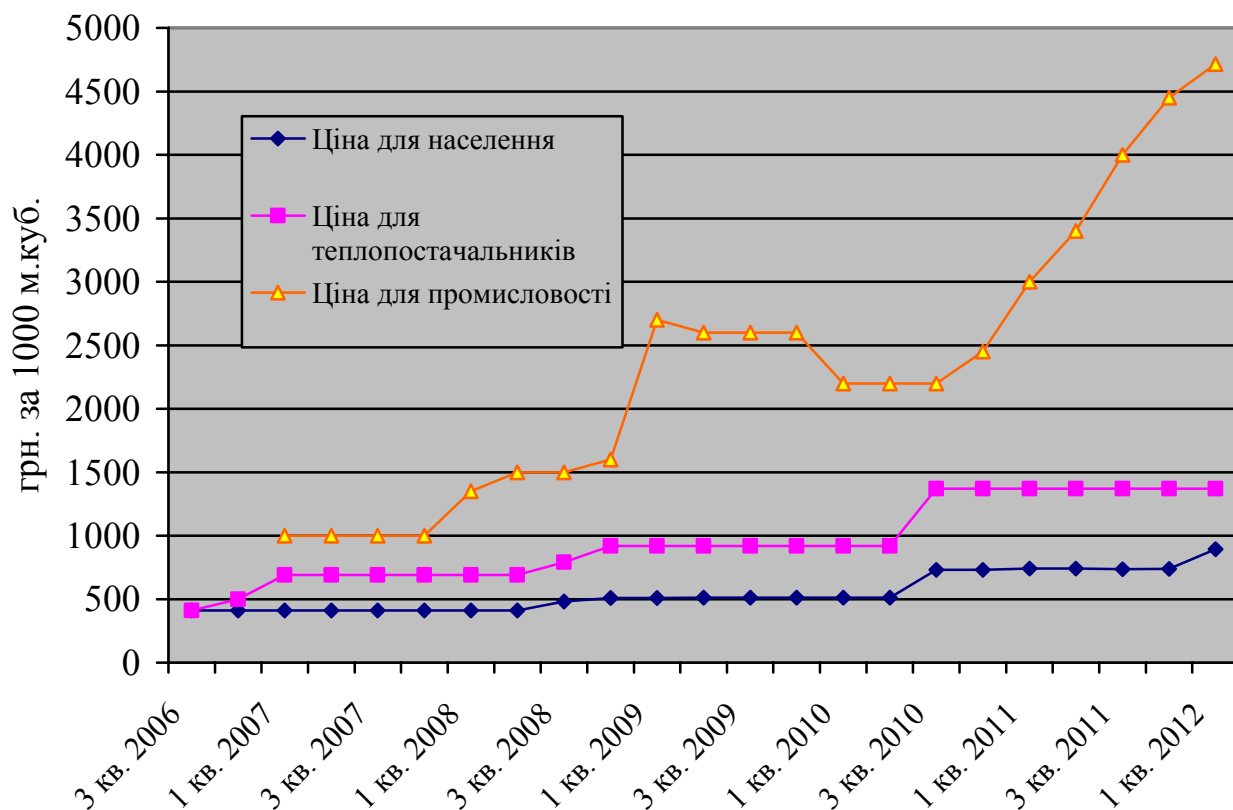


Рис. 6.27. Тарифи на природній газ за категоріями споживачів (з ПДВ)

Джерело: складено автором, використовуючи: [266].

Держава взяла на себе виконання дистрибутивної функції (вирівнювати доходи населення) шляхом застосування диференційованих тарифів на природній газ для населення, що також не вплинуло на обсяги його споживання:

- обсягом споживання газу до 2500 м. куб. на рік (86,81 % від загального обсягу споживання населенням);
- обсягом споживання від 2501 м. куб. до 6000 м. куб. на рік (13,00 % споживання);
- обсягом споживання від 6001 м. куб. до 12000 м. куб. на рік (0,16 % споживання);
- обсягом споживання понад 12000 м. куб. на рік (0,03 % споживання) [266].

Подібна ситуація простежується в тарифній політиці держави щодо цін на електроенергію. Вони також суттєво диференціюються відповідно до категорій споживачів.

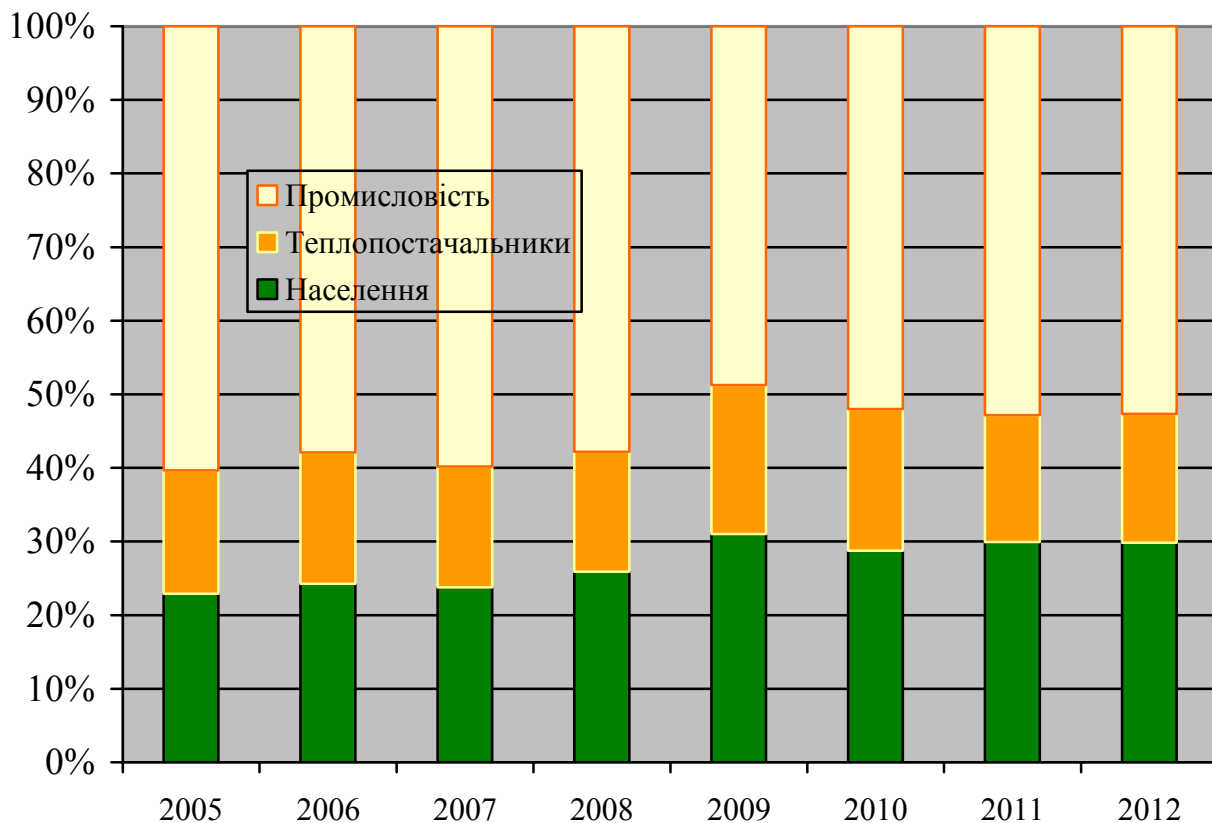


Рис. 6.28. Обсяги споживання природного газу в Україні за категоріями споживачів

Джерело: складено автором, використовуючи: [266].

Для оцінки ефективності тарифного регулювання постачальників природного газу в Україні доцільно порівняти ціни на природній газ у країнах ЄС і в Україні (табл.6.6).

Проаналізувавши дані таблиці, ми маємо змогу зробити такі основні висновки. По-перше, тарифи на природній газ для населення нижчі середньоєвропейських в 6,4 – 7,6 рази; тарифи для промисловості наближуються до середньоєвропейських, але не перевищують їх. По-друге, в Україні, на відміну від країн ЄС, тарифи для промисловості перевищують, і суттєво, тарифи на природній газ для населення (в 2,6 – 3,9 рази). Це є вагомим свідченням неефективного тарифного регулювання в газопостачанні внаслідок

високого рівня субсидування різних груп споживачів. До того ж завищені тарифи на комунальні послуги (стосується як електро- та газопостачання, так і тепло-, водопостачання, водовідведення) для промисловості подібні до непрямого оподаткування. Вони включаються до собівартості продукції, сплачуються кінцевими споживачами – населенням – в ціні спожитих товарів, робіт і послуг.

Таблиця 6.6

Порівняльний аналіз тарифів на природній газ у країнах ЄС і в Україні

(євро за 1 кВт/год.)

Країни	Домашні господарства			Промисловість		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
ЄС – 27	0,053	0,057	0,064	0,030	0,034	0,038
Болгарія	0,035	0,043	0,047	0,021	0,030	0,032
Німеччина	0,059	0,057	0,064	0,035	0,044	0,050
Франція	0,058	0,058	0,065	0,032	0,035	0,038
Італія	0,053	0,079	0,088	0,028	0,030	0,035
Латвія	0,038	0,041	0,046	0,028	0,032	0,033
Польща	0,046	0,051	0,050	0,030	0,033	0,032
Швеція	0,094	0,106	0,117	0,045	0,048	0,056
Велика Британія	0,043	0,042	0,052	0,022	0,023	0,028
Україна	0,007	0,008	0,010	0,027	0,021	0,037

Джерело: складено автором, використовуючи дані Євростату [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Half-yearly_electricity_and_gas_prices_second_half_of_year_2009-2011_\(EUR_per_kWh\).png&filetimestamp=20130116115243](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Half-yearly_electricity_and_gas_prices_second_half_of_year_2009-2011_(EUR_per_kWh).png&filetimestamp=20130116115243); офіційних курсів Національного Банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://index.minfin.com.ua/exch/?nbu>; [266].

Аналогічні висновки виходять з порівняльного аналізу тарифів на електроенергію в країнах ЄС і в Україні, що приведений в таблиці 6.7.

Підсумовуючи проведені дослідження, можна констатувати наступне. Діюча система регулювання підприємств у сфері комунальних послуг в Україні досі використовує затратні методи, які стимулюють компанії до нарощування витрат, що призводить до значної х-неефективності. Ця сформована «оптимальна» для

суспільства ціна (зазвичай для населення нижче рівня середніх валових витрат) не вирішує проблеми ефективного розподілу ресурсів. Також при перегляді тарифів на комунальні послуги, що надаються суб'єктами природних монополій, за базу приймаються витрати попереднього періоду. Наявні неефективні витрати, включені під час попередніх переглядів, зберігаються.

Таблиця 6.7

Порівняльний аналіз тарифів на електроенергію в країнах ЄС і в Україні

(євро за 1 кВт/год.)

Країни	Домашні господарства			Промисловість		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
ЄС – 27	0,164	0,173	0,184	0,103	0,105	0,112
Болгарія	0,082	0,083	0,087	0,064	0,066	0,067
Німеччина	0,229	0,244	0,253	0,113	0,119	0,124
Франція	0,121	0,135	0,142	0,065	0,072	0,081
Італія	0,200	0,192	0,207	0,137	0,144	0,167
Латвія	0,105	0,105	0,134	0,089	0,091	0,110
Польща	0,129	0,138	0,135	0,093	0,099	0,094
Швеція	0,165	0,196	0,204	0,069	0,084	0,083
Велика Британія	0,141	0,145	0,158	0,101	0,100	0,104
Україна	0,019	0,022	0,027	0,050	0,052	0,070

Джерело: складено автором, використовуючи дані Євростату [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Half-yearly_electricity_and_gas_prices_second_half_of_year_2009-2011_\(EUR_per_kWh\).png&filetimestamp=20130116115243](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Half-yearly_electricity_and_gas_prices_second_half_of_year_2009-2011_(EUR_per_kWh).png&filetimestamp=20130116115243); офіційних курсів Національного Банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://index.minfin.com.ua/exch/?nbu>; Звітів Національної комісії регулювання електроенергетики за 2009 – 2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www2.nerc.gov.ua/control/uk/publish/article/main?art_id=34197&cat_id=27394.

Для сфери житлово-комунальних послуг спостерігається тарифне регулювання конкуруючих підприємств (випадки тарифного регулювання підприємств, що не є природними монополіями). Це завдає шкоду розвитку конкуренції в відповідних галузях. Встановлюються більш високі монопольні тарифи та зменшується обсяг виробництва, з'являється проблема недорозподілу ресурсів.

Аналіз тенденцій розвитку ринків комунальних послуг в Україні показує, що ефективний механізм тарифного регулювання природних монополій цієї сфери ще не розроблено. Він дозволив би отримати вигоди від підвищення ефективності виробництва і суб'єкту природної монополії, і споживачам продукції.

Заслуговуючим на увагу є правило раціональних компонентів ціни як атрибут мережевого ціноутворення та конкуренції, яке ґрунтується на умові більш ефективної порівняно із суб'єктом природної монополії діяльності суб'єктів суміжного ринку [155, с. 47; 294]. Останні сплачують суб'єкту природної монополії вартість доступу до мережі, ціна якої регулюється державою.

Регулювання цін доступу запобігає дискримінаційному ціноутворенню з боку природної монополії, знижуючи в такий спосіб бар'єри входження на суміжний ринок, що позитивно впливає як на споживачів інфраструктурних послуг, так і на конкурентний процес у цілому [155, с. 47].

До переваг цього правила відноситься можливість створення конкурентних умов на ринку комунальних послуг, що вимагає економічної ефективності від підприємств суміжного ринку, та від природних монополістів. Як результат – зниження тарифів для споживачів.

Останніми десятиліттями в теорії та на практиці активно обговорюються можливості вирішення проблем ефективного функціонування природних монополій шляхом їх стимулюючого цінового (тарифного) регулювання [3, 9, 353, 155].

Однією з найпоширеніших модифікацій стимулюючого методу ціноутворення є граничний рівень ціни, який обмежує середній темп зростання цін, що регулюються темпом зростання індексу споживчих цін за мінусом фактора продуктивності. При цьому суб'єкт природної монополії буде заінтересований знижувати свої витрати аналогічно суб'єкту, який діє в умовах конкурентного ринку, приймаючи ринкову ціну як екзогенну [155, с. 48].

Усвідомлюючи суттєві проблеми тарифоутворення на комунальні послуги Національною комісією регулювання ринку комунальних послуг розроблені та затверджені методики формування тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення та формування тарифів на транспортування теплової енергії магістральними і місцевими (розподільчими) тепловими мережами на принципах стимулюючого регулювання [168, 169]. Вони є

добровільними для підприємств – виробників, постачальників комунальних послуг.

Методики надають регульованому підприємству можливість виробляти суспільні блага за економічно обґрунтованими тарифами з одночасними зобов'язаннями щодо виконання цільових завдань підвищення якості та зниження витрат на ліцензовану діяльність.

Тарифи встановлюються на підставі фактичних витрат, скорегованих на індекси споживчих цін, цін виробників промислової продукції, зростання середньомісячної заробітної плати, планових річних обсягів реалізації виробленої продукції та інвестиційної програми підприємств.

Протягом регуляторного періоду передбачено щороку проводити коригування згладженого необхідного доходу, що встановлюється на наступний рік регуляторного періоду, з урахуванням відхилень фактичних значень параметрів розрахунку необхідного доходу від прогнозних значень.

Запроваджені показник ефективності (стимулюватиме підприємства скорочувати витрати, не допускати неефективних витрат) та показник якості (його мета - недопущення погіршення якості послуг суб'єктів природних монополій за рахунок надмірного скорочення витрат). Також передбачено застосування двох різних ставок норми доходу на вкладений капітал: нижчої – для інвестицій, які були здійснені до переходу на стимулююче тарифоутворення, та ринкової – для нових інвестицій. Ці норми, на думку фахівців Національної комісії, дозволять стимулювати залучення вітчизняних та іноземних інвестицій, що приведе до оновлення основних фондів підприємств.

Стимулююче ціноутворення на підставі регульованої бази інвестованого капіталу, що запроваджується в Україні, передбачає гарантоване повернення інвестицій та доходів від інвестицій (для обслуговування кредитів і отримання прибутку). Крім того, воно надає переваги споживачам у вигляді підвищення якості комунальних послуг та зниження тарифів внаслідок освоєння нових інвестицій.

6.3. Тарифне регулювання платежів комунального характеру

Ідея платежів комунального характеру криється в можливості використовувати ринковий механізм ціноутворення.

У випадку встановлення ціни на рівні граничних витрат споживач суспільних благ може визначити цінність для себе додаткової їх кількості порівняно із додатковими його витратами (у вигляді платежів комунального характеру на користь органів місцевого і регіонального самоврядування або комунальним підприємствам). Відповідність граничних витрат граничній корисності для кожного споживача говорить про ефективне виробництво та надання суспільного блага.

Порушувати рівність ціни граничним витратам можуть зовнішні ефекти, значні капітальні вкладення, моделі ринків недосконалої конкуренції.

Так, «якщо суспільне благо доступне для вжитку споживачам, що не сплатили за нього, воно пропонуватиметься органами територіального самоврядування в недостатньому в порівнянні з ефективним рівнем об'ємі» [331, с. 179]. Витрати такого виробництва слід фінансувати за рахунок публічних фінансових ресурсів.

Істотні капітальні вкладення дають можливість економії за рахунок масштабів виробництва, передбачають існування ринків недосконалої конкуренції, що веде до поступового скорочення граничних витрат. В цьому випадку орієнтація ціни на граничні витрати приведе до збитковості виробництва і надання таких суспільних благ (середні витрати більше граничних і не покриваються доходами).

Саме тому нас особливо буде цікавити тарифне регулювання виробників суспільних благ – монополістів.

Отже, технологічні особливості в окремих галузях створюють можливості ефективного виробництва із мінімальними витратами лише в великих масштабах (абсолютних та/або відносно галузі).

Для виробництва, при якому досягається суттєвий ефект від зростання обсягів, крива середніх витрат тривало знижується, ефективною є монополія, в тому числі природна. Внаслідок присутності, наприклад, двох підприємств-водопостачальників, спостерігалось б неповне навантаження на існуюче виробниче обладнання. Це призвело б до розташування кривих середніх витрат

кожного окремого підприємства вище, ніж крива одного виробника – монополіста, а значить до суттєвого зростання тарифів.

Право виключного виробництва блага передбачає регулювання з боку органів державної влади та територіального самоврядування дій монополій задля запобігання зловживань виробниками монополією владою. Державна влада та органи територіального самоврядування створюють додаткові бар'єри для вступу нових підприємств у галузь, наприклад, шляхом ліцензування або патентування. Взагалі державне регулювання природних монополій використовує наступні механізми: цінове (тарифне) регулювання, входження на ринок та виходу з нього, доступу до інфраструктурних мереж, регулювання обсягів виробництва та продажу, якості та безпеки товарів, обсягів інвестицій тощо [42, с. 376–379; 301, с. 501; 320, с. 147].

Слід, однак, зауважити, що існуючі бар'єри для вступу до галузі, як правило, не є абсолютно нездоланими. Сучасні технології, наукові розробки надають можливостей для існування маловідчутної конкуренції навіть на ринку природних монополій, а тим більше на суміжних ринках.

Без цінової дискримінації, а також тарифного регулювання з боку державної влади та органів місцевого й регіонального самоврядування дії чистого монополіста будуть направлені на максимізацію прибутку (мінімізацію збитків) шляхом рівності граничного доходу (MR) і граничних витрат (MC): $MR = MC$ (рис. 6.29). При цьому, крива попиту (D) низхідна. Її пояснює можливість збільшити продажі лише шляхом зниження ціни на всю продукцію (граничний дохід нижчий за ціну; при зменшенні граничного доходу валовий дохід зростає темпами, що сповільнюються; коли ж граничний дохід досягне нульового значення, валовий дохід досягне максимуму; негативний граничний дохід означає зменшення валового доходу), а також еластичні і нееластичні відрізки на кривій попиту (зменшення валового доходу при негативному граничному доході означає нееластичний відрізок на кривій попиту).

За умов $MR = MC$ ціна перевищує середні валові витрати (відображаються по кривій AC) і монополіст отримує значні прибутки. Проте ціна перевищує і граничні витрати (MC), що свідчить про недовикористання ресурсів цього блага.

Цінова дискримінація дає можливість (за умов спроможності монополіста виділяти споживачів в окремі класи по рівнях платоспроможності, а також неможливості передачі блага від

споживача до споживача) монополістові отримати великий прибуток за рахунок виділення споживачів, які згодні заплатити більше продукції не зменшуючи об'єму вжитку, і споживачів, які залишилися не охоплені із-за низької платоспроможності (задоволення споживачів із низькою платоспроможністю веде до збільшення обсягів виробництва). В разі цінової дискримінації граничний дохід дорівнює ціні товару.

Ціновою дискримінацією відносно тарифів монополій можуть активно займатися і органи державної влади й територіального самоврядування з метою рішення питання ефективного розподілу ресурсів і вирівнювання доходів населення.

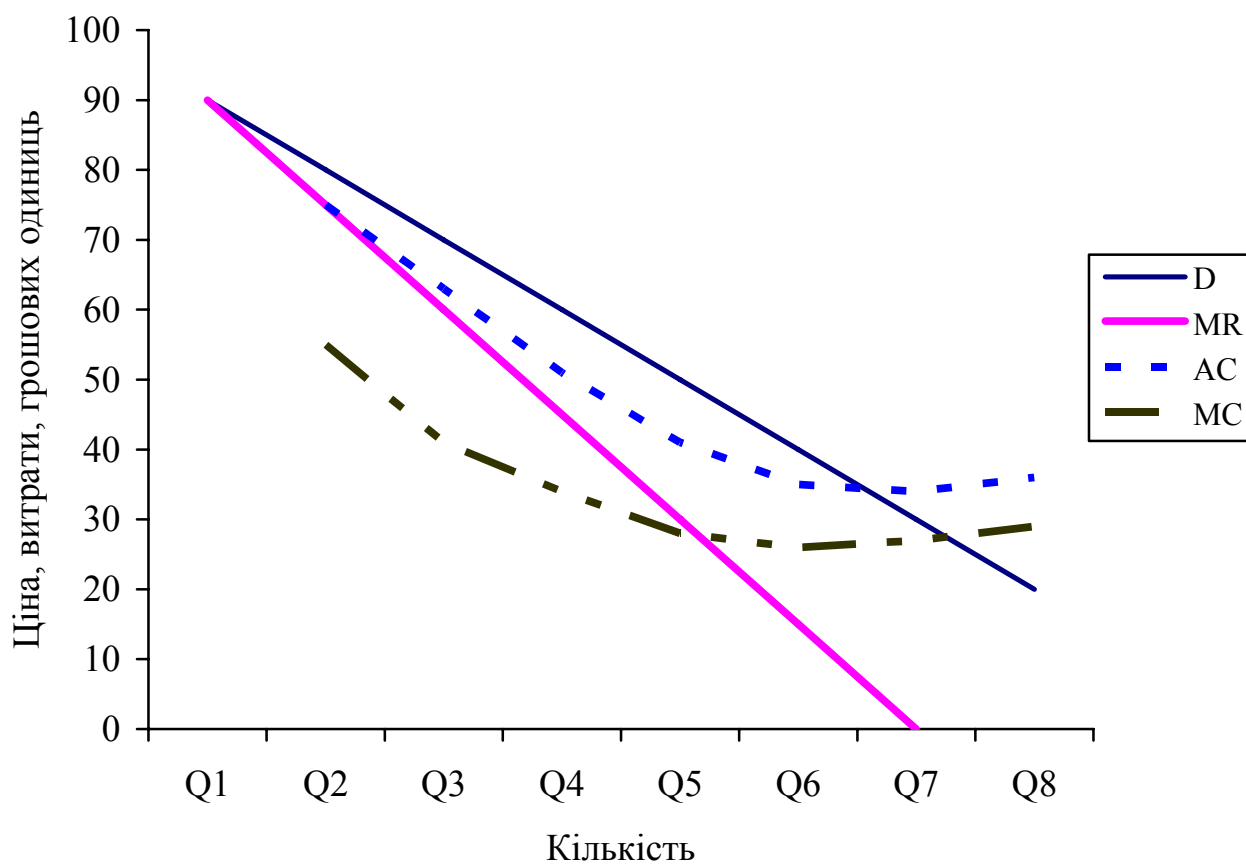


Рис. 6.29. Тарифне регулювання монополії

Для суспільства оптимальна ціна буде дорівнювати граничним витратам (MC). Вона призведе до ефективного розподілу ресурсів, проте викличе (якщо справу не вирішить цінова дискримінація) збитки монополіста. Збитки задля недопущення банкрутства

підприємства мають погашатися за рахунок постійних субсидій з державного або територіальних бюджетів. Ціна ж нарівні середніх валових витрат (із мінімальним, або «справедливим» прибутком) дозволить монополісту самостійно функціонувати, але ж не виправить ситуацію з недорозподілом ресурсів.

Ціноутворення за Рамсеєм на багатопродуктових підприємствах-монополістах (коли ціни підвищуються обернено пропорційно еластичності попиту) може лише частково вирішити проблему. Воно полягає у забезпеченні їх беззбитковості при одночасній мінімізації витрат ефективності недорозподілу, викликаному відхиленням цін від граничних витрат.

Ситуацію ускладнює проблема низької ефективності виробництва через низьку конкуренцію, або відсутність такої. Тобто спостерігається X-неефективність, коли фактичні витрати підприємства за будь-якого обсягу виробництва вищі, ніж мінімально можливі витрати [див.: 337, с. 392-415]. Витрати можуть також збільшуватися через необхідність збереження монополії.

В довгостроковому періоді у динамічно змінному середовищі монополіст все ж вимушений проводити технічне переоснащення виробництва. Він усвідомлює, що зменшені таким чином граничні витрати нададуть можливостей збільшувати обсяги виробництва (до рівня $MR = MC$) і отримувати більше прибутків. Джерелом фінансування технічних нововведень буде монополістичний прибуток, який, наприклад, у підприємств, що працюють в умовах досконалої конкуренції, або, навіть монополістичної конкуренції, відсутній. Ці ж нововведення будуть також слугувати надійним бар'єром для інших підприємств, що мають наміри вступу до галузі.

Підсумовуючи вищенаведене, проблеми ціноутворення на продукцію монополістів зводяться до:

- ◆ недовикористання ресурсів блага, що виробляється при $MR = MC$;
- ◆ відсутність стимулів до скорочення витрат через відсутність або слабку конкуренцію при стабільних умовах функціонування.

Окреслені аспекти вимагають державного втручання в процес тарифного регулювання (у випадку природних монополій), або шляхом недопущення монополізму.

Суспільно необхідний обсяг виробництва і ціна на продукцію природних монополій можуть забезпечуватися державним регулюванням або державною власністю на них.

В умовах природних монополій існують підприємства, що надають комунальні послуги, послуги залізничного транспорту, дротового зв'язку тощо. Тобто підприємства, що мають дорогу розгалужену мережу постачання благ.

Виходячи з теми цього дослідження нас буде цікавити тарифне регулювання (з боку держави та органів місцевого і регіонального самоврядування) надання комунальних послуг, послуг громадського електротранспорту.

Для оцінки ефективності їх тарифного регулювання доцільно використовувати індекси цін на комунальні послуги ($ІЦ_{кп}$) (загальні та за кожним видом), послуг громадського електротранспорту.

Порівнюючи розраховані індекси з індексом споживчих цін за аналогічні періоди можна визначити показник ефективності тарифного регулювання ($ПЕ_{тркп}$) (загальний та по видах комунальних послуг, послуг громадського електротранспорту):

$$ПЕ_{тркп} = ІЦ_{кп} / ІСЦ \quad (6.1)$$

Державне та територіальне регулювання тарифів на комунальні послуги та послуги громадського транспорту стикається з наступними проблемами:

1) ефективність виробництва суспільних благ (значна X-неефективність). Встановлення тарифів на рівні середніх валових витрат (за принципом «витрати плюс») дозволяє монополісту функціонувати із мінімальним («справедливим») прибутком, але не спонукає його до зменшення собівартості продукції: будь-які заходи, що призведуть до зменшення собівартості позначаються на зниженні тарифів;

2) спотворення в звітності монополіста. Виробники комунальних послуг можуть вдаватися до зловживань з метою затвердження для них завищених тарифів на підставі завищеної собівартості послуг;

3) можлива необ'єктивна та непрозора діяльність державного (або органа регіонального / місцевого самоврядування) регулятора, що призведе до завищення тарифів;

4) проблема недорозподілу ресурсів з надання комунальних послуг, послуг громадського транспорту. До неї веде встановлення тарифів на рівні середніх валових витрат (за принципом «витрати плюс»). Виправлення ситуації можливе при встановленні ціни на рівні граничних витрат та надання субсидій монополістам з держаного або територіальних бюджетів, а також використання державною владою цінової дискримінації для окремих споживачів (органи територіального самоврядування не повинні бути наділені повноваженнями проводити цінову дискримінацію споживачів комунальних послуг через її неспроможність виконувати дистрибутивну (вирівнювати доходи населення) функцію);

5) тарифне регулювання конкуруючих підприємств. Існують випадки тарифного регулювання підприємств, що не є природними монополіями (де ефект від масштабу виробництва незначний та незначні бар'єри для вступу в галузь нових підприємств). Це завдає шкоду розвитку конкуренції в відповідних галузях. Встановлюються більш високі монопольні тарифи та зменшується обсяг виробництва, з'являється проблема недорозподілу ресурсів.

6.4. Вдосконалення системи тарифного регулювання та розвитку сфер комунального та житлово-комунального господарств

У попередніх параграфах були розкриті проблеми діючої в Україні системи тарифного регулювання для суб'єктів природних монополій у сфері комунальних послуг, а також сфери житлово-комунального господарства, серед яких:

- відсутність стимулів у підприємств-монополістів до зниження витрат (значна х-неефективність);
- інвестиційно непривабливий клімат комунальної та житлово-комунальної сфер;
- неефективний розподіл ресурсів;
- неефективна система субсидування витрат населення на комунальні послуги;
- неефективне тарифне регулювання постачання газу та електроенергії, що відображається в тарифах на комунальні послуги;
- відсутність цінової дискримінації для споживачів комунальних послуг;

- монопольне становище підприємств житлово-комунальної сфери;
- низька інформованість населення про діяльність об'єднання співвласників багатоквартирного будинку та органів самоорганізації населення в житлово-комунальній сфері, а також відсутність організаторських ініціатив з боку населення щодо вирішення житлово-комунальних проблем.

Розроблені нами пропозиції мають на меті вдосконалення системи тарифного регулювання у сфері комунальних послуг в Україні; реформування порядку компенсації державою збитків від встановлення тарифів на рівні, нижчому середніх валових витрат; забезпечення конкурентних умов існування підприємств житлово-комунальної сфери.

Відповідно до мети вдосконалення системи тарифного регулювання для суб'єктів природних монополій у сфері комунальних послуг, розвитку сфери житлово-комунального господарства можна сформулювати основні напрями реформування: утримання тарифів на рівні граничних витрат; використання державною владою цінової дискримінації під час встановлення тарифів; використання стимулюючого методу ціноутворення; забезпечення прямого відшкодування збитків підприємств-монополістів державою; створення конкурентних умов існування підприємств житлово-комунальної сфери; залучення жителів територіальних громад до вирішення житлово-комунальних проблем.

Розвиток системи тарифного регулювання для суб'єктів природних монополій у сфері комунальних послуг, сфери житлово-комунального господарства має здійснюватися за наступними принципами:

- забезпечення конституційності та законності під час тарифного регулювання суб'єктів природних монополій;
- максимального залучення жителів територіальних громад до вирішення житлово-комунальних проблем;
- недопущення тарифного регулювання на конкурентних ринках;
- забезпечення максимального розподілу ресурсів;
- партнерства між органами державної влади та органами місцевого і регіонального самоврядування;
- ефективності тарифного регулювання та функціонування суб'єктів природних монополій;

- відкритості та публічності тарифного регулювання суб'єктів природних монополій.

Розвиток системи тарифного регулювання для суб'єктів природних монополій у сфері комунальних послуг, сфери житлово-комунального господарства передбачає врахування наступних пріоритетів:

- 1) Парето-ефективний розподіл ресурсів;
- 2) стимулювання природних монополій до скорочення витрат;
- 3) перехід на довгострокову державну тарифну політику в сфері природних монополій;
- 4) поступове згладження різниць в тарифах для населення і комерційних споживачів;
- 5) збереження та розширення існуючої мережі централізованого постачання комунальних послуг;
- 6) європейські принципи місцевого та регіонального самоврядування, залучення жителів територіальних громад до вирішення житлово-комунальних проблем;
- 7) принципи та механізми прямої демократії;
- 8) додаткова мобілізація фінансових ресурсів жителів територіальних громад та юридичних осіб, що направляються на вирішення житлово-комунальних проблем;
- 9) залучення міжнародної фінансової допомоги на розвиток сфер комунальних послуг та житлово-комунального господарства.

Реалізація політики розвитку системи тарифного регулювання для суб'єктів природних монополій у сфері комунальних послуг, сфери житлово-комунального господарства має здійснюватися наступним чином.

По-перше, розробка законодавчої та нормативної бази (Законів України «Про тарифне регулювання суб'єктів природних монополій у сфері комунальних послуг», «Про дерегулювання на ринку житлово-комунальних послуг», «Про збереження та розвиток існуючої мережі централізованого постачання комунальних послуг», внесення змін до законодавчих та нормативних актів, що регулюють питання діяльності та тарифного регулювання суб'єктів природних монополій у сфері комунальних послуг, функціонування сфери житлово-комунального господарства), в якій мають реалізуватися запропоновані положення.

По-друге, встановлення тарифів для суб'єктів природних монополій у сфері комунальних послуг на рівні граничних витрат (МС). Для цього за граничні витрати приймаються витрати підприємства на останню одиницю блага за умов повного завантаження мережі (зазвичай мережу будують з урахуванням необхідності забезпечення споживачів в умовах пікових навантажень).

Про-третє, використання державним регулятором суб'єктів природних монополій у сфері комунальних послуг цінової дискримінації залежно від обсягів спожитих ресурсів. Цінова дискримінація має проводитися виходячи зі статистичних показників соціально-демографічного розподілу населення України (вони включають кількість членів домогосподарства, соціальний статус, рівень економічної активності, розмір доходів, витрат та їх складові). Це дозволить зменшити суму компенсації збитків монополістам від встановлення тарифів на рівні граничних витрат. Також це приведе до більш ощадливішого використання ресурсів, сприятиме виконанню державою дистрибутивної функції.

По-четверте, встановлення єдиних тарифів для населення та комерційних споживачів.

По-п'яте, заміна витратних методів тарифного регулювання на стимулюючі методи. Рівень компенсації тарифів (розрахунковий тариф) доцільно встановлювати наступним чином: до економічно обґрунтованого рівня витрат, за умов повного навантаження мережі, та мінімального прибутку (на рівні середніх валових витрат (АС) за умов повного навантаження мережі) (розраховується раз на п'ять років) має лише застосовуватися індекс споживчих цін. Встановлення таким чином довгострокового рівня компенсації тарифів забезпечить зацікавленість підприємства у скороченні витрат, надасть можливість розвитку та модернізації (збільшить інвестиційну складову в рамках розрахункового тарифу).

По-шосте, забезпечення конкурентних умов існування для підприємств житлово-комунальної сфери. Відмова від тарифного регулювання надання житлово-комунальних послуг.

По-сьоме, інформаційне забезпечення реалізації пропозицій розвитку системи тарифного регулювання для суб'єктів природних монополій у сфері комунальних послуг, сфери житлово-комунального господарства з метою широкого інформування населення та залучення жителів територіальних громад, а також їх

фінансових ресурсів у процес вирішення житлово-комунальних проблем. Широке інформування населення щодо переваг передачі повноважень експлуатуючих організацій органам самоорганізації населення, або об'єднанням співвласників багатоквартирного будинку дозволить виявити та реалізувати організаторські ініціативи з боку населення.

По-восьме, перехід від субсидування витрат населення на комунальні послуги на пряму компенсацію втрат виробників через різницю в тарифах, встановлених на рівні середніх та граничних витрат (тобто приведення діючих тарифів на рівні граничних витрат до розрахункових тарифів розміром середніх валових витрат):

$$S=(AC-MC)\times Q_f-Rd, \text{ де:} \quad (6.2)$$

S – розмір розрахованої компенсації втрат виробників (субсидії);

Q_f – фактична кількість благ, спожитих споживачами;

Rd – дохід виробника від проведення цінової дискримінації.

По-дев'яте, необхідно забезпечити обмеження зростання тарифів на електроенергію та газопостачання темпом зростання індексу споживчих цін. Також доцільно не допускати різниці в тарифах на електроенергію та газопостачання для населення та виробників комунальних послуг. Проведення цих заходів допоможе забезпечити беззбитковість виробників комунальних послуг.

Розроблені пропозиції розвитку системи тарифного регулювання для суб'єктів природних монополій у сфері комунальних послуг, сфери житлово-комунального господарства дозволить ефективно виробляти суспільні блага за рахунок платежів комунального характеру, вирішувати житлово-комунальні проблеми, додатково залучати фінансові ресурси жителів територіальних громад та юридичних осіб з метою надання суспільних благ.

Запропонована тарифна політика може ефективно використовуватися і для інших суб'єктів природних монополій, наприклад, для підприємств міського електротранспорту.

ВИСНОВКИ

В результаті проведеного дослідження було поглиблено теоретико-методологічні засади місцевих фінансів та запропоновано нове вирішення прагматичних проблем їх функціонування в умовах поглиблення фінансової децентралізації. Новий погляд було зроблено завдяки положенням теорій суспільного вибору, суспільних благ та системно-функціональному підходу. Зроблено наступні висновки та обґрунтовані пропозиції:

1. Вчення про місцеві фінанси як фінансове господарство громади/союзу сформувалося з кінця XIX сторіччя. В ті часи в країнах місцеве самоврядування мало різний обсяг фінансових ресурсів та повноважень вирішувати місцеві справи. Особливо відрізнялася Росія мізерною децентралізацією фінансових ресурсів та повноважень на рівні територіальних союзів та усуненням основного класу жителів від рішення місцевих справ. Під час Радянської влади місцеві фінанси сприймалися вороже й були ліквідовані. Лише з утворенням незалежної України та обранням курсу демократії в країні триває процес розвитку місцевих фінансів на фоні гальмування розвитку місцевого самоврядування.

2. За економічною сутністю місцеві (регіональні, територіальні відповідно) фінанси - це економічні відносини між органами місцевого (регіонального, територіального відповідно) самоврядування, державної влади, фізичними та юридичними особами, пов'язані з розподілом та перерозподілом частки вартості створеного в суспільстві валового внутрішнього продукту у власність органів місцевого (регіонального, територіального відповідно) самоврядування шляхом формування централізованих та децентралізованих фінансових ресурсів у фондovій та нефондовій формі з метою надання суспільних благ населенню.

3. Серед ознак місцевих, регіональних і територіальних фінансів слід вважати: грошову форму відносин, односторонній рух вартості від одного суб'єкта до іншого, безоплатний рух вартості, розподільно-перерозподільчий характер, формування фінансових ресурсів та централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів та їх витрачання, примусовий характер, регламентовану форму фінансових відносин, обов'язкову участь органів місцевого

самоврядування та жителів територіальної громади в якості суб'єктів економічних відносин, що характеризують територіальні, регіональні та місцеві фінанси. Місцеві фінанси, регіональні фінанси та територіальні фінанси є підпорядкованими категоріями фінансів та елементами фінансової системи держави.

4. Місцеві фінанси охоплюють фінанси первинних природних територіальних утворень будь-якої держави, регіональні – вторинних штучних. Функції, завдання та повноваження їх органів влади завжди різні, відрізняються своїм рівнем. Це обумовлює поділ територіальних фінансів на місцеві та регіональні. До складу регіональних фінансів входять фінанси органів регіонального самоврядування (регіональні бюджети, регіональні позики, фінанси органів самоорганізації населення, створені на регіональному рівні) та фінанси комунальних підприємств і фінансових установ, що знаходяться у власності органів регіонального самоврядування. Відповідно до складу місцевих (муніципальних) фінансів входять фінанси органів місцевого самоврядування та фінанси комунальних підприємств і фінансових установ, що знаходяться у власності органів місцевого (муніципального) самоврядування.

5. Система територіальних, регіональних, місцевих фінансів має бути побудована за наступними принципами: субсидіарності в наданні суспільних благ (суспільні блага повинні надаватися тим рівнем самоврядування, який є найближчим до споживача, що надасть можливість врахувати інтереси жителів відповідних територій), обґрунтування потреб в суспільних благах (потреба в суспільних благах повинна бути чітко обґрунтована з урахуванням можливості та доцільності їхнього надання приватним сектором економіки), максимальної диверсифікації доходів (доходи місцевого самоврядування мають бути максимально диверсифікованими), достатності податкових повноважень (місцеве самоврядування повинно мати достатні податкові повноваження, щоб впливати на економічний розвиток власних територій), обмеженого впливу фінансового вирівнювання (міжбюджетні трансферти повинні мати обмежений вплив на діяльність місцевого самоврядування), договірних відносин (підприємства та бюджетні установи місцевого самоврядування повинні мати право на самостійну господарську діяльність, не залежну від рішень органів влади, а на підставі договірних відносин), забезпечення конкурентних умов між виробниками суспільних благ (за можливості вільна конкуренція має

бути рушійною силою розвитку комунальних підприємств та бюджетних установ), максимального залучення населення (в управлінні місцевими та регіональними фінансами максимально мають бути залучені жителі територіальних громад). Територіальні фінанси, та їхні складові як економічні категорії проявляються в наступних функціях: розподілу та перерозподілу, контрольній функції.

6. Економічна ефективність та розвиток демократії в Україні вимагає проведення фінансової децентралізації. В Україні вона здійснювалася шляхом делегування видаткових повноважень та надання фінансових ресурсів на їхнє виконання в вигляді закріплених загальнодержавних доходів, міжбюджетних трансфертів, тобто методом фінансової деконцентрації. Ці проблеми можуть бути вирішені шляхом передачі доходних та видаткових повноважень, або методом фінансової деволуції.

7. Ступінь фінансової децентралізації запропоновано визначати за розробленою методологією за якою вводяться доходні та видаткові індикатори, що характеризують обсяг повноважень місцевого та регіонального самоврядування, відносяться відповідно до загального обсягу зведених доходів або зведених видатків держави. Як результат, ступінь фінансової деволуції враховує частку доходів місцевого та регіонального самоврядування, отриманих на підставі власних рішень і які не беруть участі при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів та використовуються на виконання власних повноважень. При цьому обов'язковою є умова самостійного встановлення видаткових нормативів та стандартів та/або способів надання суспільних благ. Видатки також не повинні брати участь під час бюджетного вирівнювання. Найбільша сума часток решти доходів або решти видатків визначають ступінь фінансової деконцентрації. Ступінь фінансової деволуції та ступінь фінансової деконцентрації в сумі дорівнює ступеню фінансової децентралізації.

8. Пряма модель демократії забезпечує найефективніший перерозподіл фінансових ресурсів, дає можливість максимально задовольнити потреби населення, поступово перейти до прямого формування місцевих і регіональних бюджетів. Пряма демократія дозволить за участю населення визначати оптимальний напрям витрачання бюджетних коштів, здійснювати ефективний контроль. Це обґрунтовує доцільність поглиблення процесів фінансової децентралізації, у тому числі шляхом соціальної мобілізації.

9. Розроблені принципи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, серед яких: забезпечення верховенства права, залучення громадськості до процесу прийняття рішень щодо місцевих справ, забезпечення постійно зростаючої участі органів самоорганізації населення в рішенні місцевих справ, ефективного виробництва суспільних благ, максимального задоволення потреб населення, забезпечення прозорого та справедливого розміщення замовлень серед приватного сектора щодо виробництва суспільних благ, короткострокова максимізація надходжень до місцевих бюджетів не повинна бути пріоритетом та причиною втрати довгострокової максимізації надходжень, сприяння економічному розвитку відповідної місцевості, забезпечення чіткого розподілу повноважень, відповідальності та співробітництва між представницькою та виконавчою місцевою владою з приводу надання суспільних благ та його фінансового забезпечення, забезпечення підзвітності та підконтрольності фінансової діяльності органів місцевого самоврядування територіальній громаді.

10. Ефективності фінансової децентралізації в Україні неможливо досягнути без реформи адміністративно-територіального устрою, в рамках якої запропоновано створити систему регіонального самоврядування на рівні областей та районів. Останні мають бути укрупнені до вимог Номенклатури територіальних союзів ЄС, мати власну фінансову основу. Остання складається за рахунок доходів регіональних бюджетів (власних, закріплених, регулюючих і міжбюджетних трансфертів), фінансових ресурсів комунальних підприємств та фінансових установ, що знаходяться у власності органів регіонального самоврядування (доходів підприємств, бюджетних ресурсів), фінансових ресурсів органів самоорганізації населення, створених на регіональному рівні (бюджетних ресурсів, коштів жителів об'єднання громад та юридичних осіб), регіональних позик.

11. Необхідність досягнення максимального ступеня задоволення потреб населення в суспільних благах обґрунтовує більшу економічну ефективність децентралізованого їхнього виробництва порівняно з централізованим. З метою ефективного розмежування повноважень з надання суспільних благ між державною владою, органами місцевого та регіонального самоврядування необхідно враховувати ареал первинної корисності (кількість зовнішніх споживачів), ареал вторинної корисності (рівень

значимості для країни та територій) та можливості економії на масштабах виробництва.

12. Розроблена класифікація суспільних благ, видатків та видаткових повноважень. Класифікаційні ознаки автором пов'язані між собою, що надає можливості характеризувати різні за типами власні та делеговані повноваження. Так, власними благами, видатками, видатковими повноваженнями можуть бути лише децентралізовані або місцеві / регіональні суспільні блага, видатки, видаткові повноваження. Установчі та виконавчі компетенції з надання цих суспільних благ повинно бути тільки децентралізованими. За рівнем територіального розміщення виробника вони можуть бути як абсолютно, так і відносно деконцентровані. Надання цих благ має обмежуватися лише правовим наглядом з боку органів державної влади.

13. В Україні чинним є понадмірно затратний механізм фінансування надання суспільних благ населенню. Кошторисне фінансування ґрунтується на показниках мережі, контингенту, використовує державні норми та нормативи, не забезпечується якість надання суспільних благ, недостатньо враховує потреби населення. Проведений аналіз організації фінансування видатків, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, дає підстави стверджувати, що участь в бюджетному вирівнюванні не є критерієм віднесення видатків до власних. Характерна ознака власних видатків – це право місцевого та регіонального самоврядування та їх органів самостійно визначати напрями, обсяги, норми та нормативи, а також способи фінансування надання суспільних благ.

14. Недоліки діючого механізму фінансування відображаються зменшенням ступеню бюджетної деволуції за видатками на користь бюджетної деконцентрації, що свідчить про існування тенденції перетворення органів місцевого самоврядування на виконавців владних рішень державної влади. При цьому загальна ступінь бюджетної децентралізації за видатками збільшується.

15. Дозволить підвищити рівень бюджетної деволуції розроблена концепція реформування системи фінансування за рахунок коштів територіальних бюджетів, яка передбачає передачу бюджетним установам функцій фінансового менеджменту. Кошторисне фінансування передбачено замінити подушовим методом. Обов'язковим є створення конкурентного середовища між

бюджетними установами за вибір споживачів та максимально можливе залучення останніх до процесу виробництва та надання суспільних благ. Контроль якості надання суспільних благ мають здійснювати органи місцевого та регіонального самоврядування (по власних повноваженнях), державні виконавчі органи на місцях і спеціальні тимчасові або постійні державні комісії (по делегованих повноваженнях), споживачі.

16. Механізм фінансування бюджетних установ, що виконують загальнодержавні функції, забезпечують громадський порядок та безпеку, має залишитися без змін, а установи повинні зберегти свій статус. Фінансування заходів доцільно здійснювати за програмно-цільовим методом.

17. Роздільна система з різним ступенем податкових повноважень, система розщеплення доходів між рівнями влади (податковий союз), система податкових надбавок, система міжбюджетних трансфертів в якості різних варіантів розподілу джерел доходів між рівнями влади передбачають різний обсяг повноважень. Оптимальним є співвідношення: власні видатки - власні доходи, делеговані видатки – закріплені доходи та міжбюджетні відносини. Власні доходи стягуються до місцевих бюджетів відповідно до рішень органів територіального самоврядування. В їх питомій вазі найбільшу частку займають місцеві податки та збори.

18. Розробка специфічних принципів місцевого / регіонального оподаткування (серед яких: принцип взаємної еквівалентності, принцип територіального походження, принцип рівномірного податкового навантаження на різні категорії платників податків, принцип мінімального впливу на циклічне коливання економіки, принцип відповідності темпам зростання надходжень державних податків, принцип відповідності потребам населення та юридичних осіб території, принцип самостійності) дозволила обґрунтувати пропозиції розширення переліку місцевих податків та зборів за рахунок податків на майно, за спеціальне використання природних ресурсів, з роздрібних продажів, на доходи юридичних осіб (або на збільшення вартості), податкової надбавки до податку з доходів фізичних осіб, інших місцевих податків та зборів. Ефективними є й чинні місцеві податки та збори (за виключенням єдиного податку) за умови збільшення податкових повноважень органів місцевого самоврядування. Це має виправити тенденцію зменшення питомої

ваги власних надходжень місцевих бюджетів України, що в останні роки спостерігається.

19. В Україні простежується тенденція зменшення ступеню податкової деволюції, що свідчить про несуттєві податкові повноваження органів місцевого самоврядування. Фактична ступінь податкової деконцентрації постійно збільшується. Такі ж тенденції простежуються і щодо бюджетної деволюції та деконцентрації.

20. Досягнення ефективності міжбюджетних відносин вимагає відновлення системи регулюючих доходів місцевих бюджетів із нормативами відрахувань від 3 до 5 років. Це дасть можливість замінити вагому частину нецільових міжбюджетних трансфертів податковими відрахуваннями від загальнодержавних податків і зборів, що зацікавить місцеву владу в надходженні загальнодержавних податків у зведений бюджет країни. А стабільні середньострокові нормативи відрахувань дозволять органам місцевого самоврядування здійснювати середньострокове бюджетне прогнозування.

21. Проблема вибору джерел фінансування надання суспільних благ між платежами податкового та комунального характеру має схилитися до другого, якщо: відсутнє колективне споживання суспільного блага, є можливість виключення окремих суб'єктів зі споживання, існує конкурентність серед споживачів, благо подільне, виробництво блага не є надмірно затратним, благо є доступним основним споживачам, відсутні значні позитивні зовнішні ефекти при наданні блага, не має необхідності в значних капітальних вкладеннях, відсутні суттєві ризики при виробництві блага та ці блага не є загально корисними або необхідними. Навіть, якщо перед вибором джерела фінансування стоять лише проблеми значних капітальних вкладень та ризиків при виробництві суспільного блага, а також недостатньої платоспроможності основних споживачів, то економічно ефективно обрати платежі комунального характеру. Вони вирішують цілий ряд проблем оподаткування, оскільки не запроваджуються примусово та залежать від обсягу спожитих суспільних благ. Платежі комунального характеру також вирішують проблему ефективного обсягу виробництва суспільних благ, чого важко досягти використовуючи в якості джерела публічні фінансові ресурси.

22. На фоні низької фінансової деволюції поступово зростає ступінь фінансового вирівнювання, збільшується фіскальний розрив,

зростає частка субвенцій в загальному обсязі міжбюджетних трансфертів. Крім того, до недоліків існуючої організації надання міжбюджетних трансфертів в Україні слід віднести: порушення суверенітету споживачів, відсутність зацікавленості органів місцевого самоврядування в стягненні податків і зборів зі своїх територій. Ці проблеми пропонується вирішити шляхом часткового вирівнювання фінансових потреб та фінансових потенціалів територіальних одиниць за рахунок коштів, що передаються з бюджету нижчого рівня до бюджету вищого рівня, впровадити об'єктивні критерії надання цільових міжбюджетних трансфертів, використовувати останні в разі необхідності стабілізації циклічних коливань економіки та вирівнювання доходів населення. Усунення фіскального розриву слід досягнути шляхом закріплення за місцевим бюджетами деяких загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів.

23. Фінансова діяльність органів самоорганізації населення в Україні пов'язана із цілим рядом проблем, серед яких: значні правові перешкоди, відсутність організаторських ініціатив з боку населення та органів місцевого самоврядування, невідпрацьований механізм забезпечення бюджетними ресурсами виконання видаткових повноважень органами самоорганізації населення тощо. Відповідно їх зусиллям надається вкрай низький обсяг суспільних благ населенню.

24. Вирішити проблеми фінансової діяльності органів самоорганізації населення націлена відповідна концепція. Основні напрями концепції: передача органами місцевого самоврядування власних видаткових повноважень органам самоорганізації населення; спрощення механізму витрачання фінансових ресурсів органами самоорганізації населення; створення механізму забезпечення їх фінансовими ресурсами; максимально можливе залучення населення до вирішення місцевих і регіональних справ через органи самоорганізації населення.

25. Підприємства комунальної форми власності доцільно організовувати, коли надання суспільного блага здійснюється виключно населенню та юридичним особам певної територіальної одиниці та виходить з їх преференцій. В іншому разі відволікаються органи територіального самоврядування та фінансові ресурси від вирішення місцевих та регіональних справ. Ці вимоги в Україні не запроваджені, в результаті чого фінанси комунальних підприємств функціонують в будь-яких галузях економіки, підприємства

працюють збитково або із незначним прибутком. Проблеми здатні вирішити приватизація (особливо це стосується підприємств, що не задовольняю вищезазначеним умовам), публічно-приватне партнерство, розвиток механізму самофінансування виробництва суспільних благ населенням.

26. В Україні механізм формування тарифів на комунальні послуги використовує, як правило, метод «витрати плюс», рідше – шляхом застосування двоставкових тарифів. Відповідно він слабо зацікавлює виробників та постачальників комунальних послуг у скороченні витрат (про що свідчить їх матеріало- та енергоємність), не передбачає повного відшкодування собівартості тарифами для населення, використовує завищені тарифи для комерційних споживачів, залишає проблему недорозподілу ресурсів. Сфера житлово-комунальних послуг штучно монополізована, що завдає шкоду розвитку конкуренції, відповідно страждає від проблем монополістичних утворень.

27. Проблеми фінансової діяльності в сфері комунальних та житлово-комунальних послуг вирішуються шляхом: утримання тарифів на рівні граничних витрат, використання державною владою цінової дискримінації, використання стимулюючого методу ціноутворення, забезпечення прямого відшкодування збитків підприємств-монополістів державою, створення конкурентних умов існування підприємств житлово-комунальної сфери, залучення жителів територіальних громад до вирішення житлово-комунальних проблем.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Абдулатипов Р.Г. Федералогия [Текст] / Р.Г. Абдулатипов. - СПб.: Питер, 2004. - 320 с.
2. Авалов З. Децентрализация и самоуправление во Франции [Текст]; Департаментские собрания от реформ Бонапарта до наших дней: полит. исследование / З. Авалов. - СПб.: [б. и.], 1905. - 347 с.
3. Авдашева С., Шаститко А. Развитие конкуренции в отраслях с естественномонопольным компонентом [Текст] / С. Авдашева, А. Шаститко. - М. : Российско_Европейский Центр Экономической Политики (РЕЦЭП), 2005. - 35 с.
4. Алехин Э.В. Государственные и муниципальные финансы [Электронный ресурс]: учебник для вузов / Э.В. Алехин; Пензенский государственный университет. - Режим доступа: <http://www.twirpx.com>.
5. Андрущенко В.Л. Західна фінансова думка про природу державних фінансів [Текст] / В.Л. Андрущенко // Фінанси України. - 1996. - №9. - С. 21-25.
6. Андрущенко В.Л. Соціогуманітарна доктрина західної фінансової думки [Текст] / В.Л. Андрущенко // Фінанси України. - 2000. - №7. - С. 3.
7. Андрущенко В.Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів) [Текст] / В.Л. Андрущенко. - Львів: Каменяр, 2000. - 303 с.
8. Архитектоника финансового пространства и его интеграционные приоритеты [Текст]: монография / под ред. С.В. Климчук. - Симферополь: ДИАЙПИ, 2013. ?532 с.
9. Бабак А.В. Особливості визначення регуляторної бази активів для цілей ціноутворення у сфері теплопостачання в Україні [Текст] / А.В. Бабак // Економіка України. - 2012. - № 12. - С. 51-64.
10. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы [Текст]: Учебник для вузов / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. М.: ЮНИТИ, 2002. 687 с.
11. Базилевич В.Д., Баластрик Л.О. Державні фінанси [Текст]: навчальний посібник; вид. 2-ге, доп. і перероб. / В.Д. Базилевич, Л.О. Баластрик; за заг. ред Базилевича В.Д. - К.: Атіка, 2004. - 368 с.

12. Базилевич В.Д., Баластрик Л.О. Державні фінанси [Текст]: навчальний посібник / За заг. ред. В.Д. Базилевича - К.: Атіка, 2002. - 368 с.
13. Бардовский В.П., Рудакова О.В., Самородова Е.М. Экономика [Текст]: ученик / В.П. Бардовский, О.В. Рудакова, Е.М. Самородова. - М.: ИД "Форум"; ИНФРА-М, 2011. - 672 с.
14. Барецький В.І. Зміцнення фінансової автономії місцевої влади і самоврядування [Текст] / В.І. Барецький. // Фінанси України. - 2005. - №1. - С. 65-69.
15. Берлин С.И. Теория финансов [Текст]: учеб. Пособие / С.И. Берлин. - М.: "Издательство Приор", 2000. - 256 с.
16. Бланкарт Шарль Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки [Текст] / Шарль Бланкарт / Пер. З нім. С.І. Терещенко та О.О. Терещенка; передмова та наук. редагування В.М. Федосова - К.:Либідь, 2000. - 654 с.
17. Близнюк О.С., Губерська Н.Л., Музика О.А., Усенко Р.А. Місцеві фінанси в Україні: Правове регулювання [Текст]: навчальний посібник / О.С. Близнюк [та ін.]. - К.: Дакор, КНТ, 2007. - 316с.
18. Боголепов Д.П. Краткий курс финансовой науки [Текст]: учеб. для вузов. / Д.П. Боголепов; 2-е изд., испр. и допол. - Х.: Пролетарий. - 1929. -- 315 с.
19. Болдырев Г.И. Лекции по финансовой науке [Текст] / Г.И. Болдырев. - М.: Издательство НКФ СССР, 1928. - С.408.
20. Большая Советская Энциклопедия (СА). - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.e-reading.org.ua/bookreader.php/82472/BSE_-_Vol%27shaya_Sovetskaya_Enciklopediya_%28SA%29.html.
21. Большая Советская Энциклопедия (ФИ). - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.e-reading.org.ua/bookreader.php/82556/BSE_-_Vol%27shaya_Sovetskaya_Enciklopediya_%28FI%29.html.
22. Большая экономическая энциклопедия [Текст] / Под ред. А.Н. Азрилияна. - М.: Институт новой экономики. - 1999. - 179 с.
23. Большой толковый словарь русского языка [Електронний ресурс]; гл. ред. С. А. Кузнецов; первое издание: СПб.: Норинт, 1998. - Режим доступу:// <http://www.gramota.ru>.
24. Большой юридический словарь [Текст] / Под ред. А.Я.Сухарева, В.Д.Зорькина, В.Е.Крутских. - М.: ИНФРА-М, 1999. - 790 с.

25. Брэбан Г. Французское административное право [Текст] / Г. Брэбан; пер. с фр. / Под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова.- М.: Прогресс, 1988.-488 с.
26. Брюховецька Н.Ю. Фінанси підприємств [Текст]: навч. посіб. / Н.Ю. Брюховецька; Донецький ун-т економіки та права. - Д.: ДонУЕП, 2006. - 215 с.
27. Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики (Нобелевская лекция, прочитанная 8 декабря 1986 г.) [Текст] // Вопр. экономики. - 1994. - № 6. - С. 108.
28. Бьюкенен Джеймс Сочинения [Электронный ресурс]; пер. с англ. Серия: "Нобелевские лауреаты по экономике". Т.1. / Джеймс Бьюкенен; Фонд экономической инициативы; Гл.ред.кол.: Нуреев Р.М. и др./ - М., "Таурис Альфа", 1997. - Режим доступа: // http://gallery.economicus.ru/cgi-bin/frame_rightn_newlife.pl?type=in&links=./in/buchanan/works/buchanan_w3_3_1.txt&img=works_small.gif&name=buchanan&list_file=.
29. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України [Текст]: монографія. / за ред. К.В. Павлюк. - К.: НДФІ. - 2006. - 584 с.
30. Бюджетна система України [Текст]: навчальний посібник / Артус М.М., Хижа Н.М. - К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2005.- 220 с.
31. Бюджетний кодекс України [Текст]: від 21 червня 2001 року, № 2542-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст.572.
32. Василенко Л.І., Бабич П.С. Місцеві фінанси та фінансова незалежність [Текст] / Л.І. Василенко, П.С. Бабич // Фінанси України. - 1998. - №8. - С. 112-117.
33. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України [Текст]: підручник / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. - К.: НІОС. - 2002. - 608 с.
34. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України [Текст]: Підруч. / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. - Центр навч. л-ри, 2003 - 608 с.
35. Василик О.Д. Теорія фінансів [Текст]: підручник / О.Д. Василик. - К.: НІОС. - 2000. - 416 с.
36. Васильева М. В. Местные бюджеты в современных условиях [Текст] / М. В. Васильева. - М. : Финансы и статистика, 1987. - 268 с.

37. Взаємодія місцевих органів виконавчої та представницької влади в реалізації бюджетних відносин [Електронний ресурс]. Автореф. дис... к-та наук з держ. упр-я: 25.00.04 / О. М. Ніколаєва; Дон. держ. ун-т упр-я. - Донецьк, 2005. - Режим доступу: http://dysertaciya.org.ua/disertaciya_1_228.html.
38. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. - К. : Ірпінь, Перун, 2001. - 1440 с.
39. Величко А.В. Бюджетный механизм инвестирования социальной инфраструктуры [Текст]. / [редкол.: В.Н. Новиков (отв. ред.) и др.; НАН Украины. Ин-т экономики]. - К. - 1998. - 258 с.
40. Венгер В.В. Фінанси [Текст]: навч. пос. [для студ. вищ. навч. закл.] / В.В. Венгер. - К.: Центр учбової літератури, 2009. - 432 с.
41. Виконання місцевих бюджетів України [Текст]. Автореф. дис... к-та екон. наук: 08.04.01 / Н.М. Сивульська; Київ. нац. екон. ун-т. - К., 2004. - 18 с.
42. Віскузі В.К., Вернон Дж.М., Гарингтон Дж.Е. Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика [Текст] / В.К. Віскузі, Дж.М. Вернон, Дж.Е. Гарингтон. - К. : Основи, 2004. - 1047 с.
43. Витте С.Ю. Конспект лекцій о Народном и Государственном хозяйстве, читанных Его императорскому Высочеству Великому Князю Михаилу Александровичу в 1900-1902 гг. [Текст] / С.Ю. Витте. Второе издание. - СПб.: Типография Акц. Общ. "Брокгауз-Ефрон", 1912. - 568 с.
44. Волохова І.С. Адміністрування видатків територіальних бюджетів та ринкові механізми [Текст] / І.С. Волохова // Економічний вісник університету / ДВНЗ "Переяслав-Хмельницький державний педагогічний університет ім. Г. Сковороди". - Переяслав-Хмельницький: ДВНЗ ПХДПУ, 2012. - Вип.18/2. - С. 276-282.
45. Волохова І.С. Використання міжнародних стандартів організації фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні [Текст] / І.С. Волохова // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип.23 /ОДЕУ. - Одеса: ОДЕУ, 2006. - С. 62 - 68.
46. Волохова І.С. До питання про доходи місцевих бюджетів [Текст] / І.С. Волохова // Науковий вісник - Одеський державний економічний університет. Всеукраїнська асоціація молодих науковців. - Науки: економіка, політологія, історія. - 2006. - № 10(30). - С.23-32.

47. Волохова І.С. До питання про ознаки територіальних фінансів [Текст] / І.С. Волохова // Стратегічні напрямки соціально-економічного розвитку держави в умовах глобалізації: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 18-20 квітня 2013 року). - Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2013. - С. 65-67.

48. Волохова І.С. До питання щодо створення регіонального самоврядування та регіональних фінансів в Україні [Текст] / І.С. Волохова // Управління міжнародною конкурентоспроможністю регіонів: механізми, принципи, стратегії / Матеріали міжнародної науково-практичної конференції 22-24 вересня 2011 р. - Симферополь: Кримський інститут бізнесу, 2011. - С. 13-16.

49. Волохова І.С. Інституціональні складові системи територіальних фінансів [Текст] / І.С. Волохова // Інституціональний вектор економічного розвитку / Institutional vector of economic development: Збірник наукових праць МІДМУ "КПУ". - Вип. 4 (2). - Мелітополь: Вид-во КПУ, 2011. - С. 43 - 49.

50. Волохова І.С. Історичні аспекти теорії та практики місцевих фінансів [Текст] / І.С. Волохова // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип. 1(44) /ОНЕУ. - Одеса: ОНЕУ, 2012. - С. 289-296.

51. Волохова І.С. Критерии определения расходных полномочий органов местного самоуправления [Текст] / И.С. Волохова // Новый Университет. Йошкар-Ола: 2013. - № 1. - С. 38-43.

52. Волохова І.С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку [Текст]: монографія / І.С. Волохова. - Одеса: Атлант, 2010. - 234 с.

53. Волохова І.С. Місцеве оподаткування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку [Текст] / І.С. Волохова // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип.26 /ОДЕУ. - Одеса: ОДЕУ, 2007. - С. 64-70.

54. Волохова І.С. Місцеве самоврядування та його фінансова основа в умовах децентралізації [Текст] / І.С. Волохова // Теорія і практика сучасної економіки: Матеріали XII міжнародної науково-практичної конференції: 5-7 жовтня 2011 року. / Відповідальний редактор Хомяков В.І. - Черкаси: ЧДТУ, 2011. - С.32-34.

55. Волохова І.С. Місцеве самоврядування та місцеві фінанси в Україні (на прикладі фінансування галузі освіти) [Текст] / І.С. Волохова // Прометей: регіональний збірник наукових праць з

економіки / Донецький економіко-гуманітарний інститут МОНМС України; Інститут економіки промисловості НАН України. - Донецьк: ДЕГІ, 2011. - Вип.1 (34). - С. 214-218.

56. Волохова І.С. Напрями вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні [Текст] / І.С. Волохова // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. - Гуманітарний університет "ЗІДМУ". - 2006. - № 6. - С. 342-345.

57. Волохова І.С. Необхідність проведення фінансової децентралізації: економічна ефективність [Текст] / І.С. Волохова // Економіка та держава. - 2013. - №5. - С. 22-25.

58. Волохова І.С. Передумова ефективного реформування міжбюджетних відносин в Україні [Текст] / І.С. Волохова // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип.35 /ОДЕУ. - Одеса: ОДЕУ, 2009. - С. 40-45.

59. Волохова І.С. Податкова децентралізація та методологія визначення її ступеня [Текст] / І.С. Волохова // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип. 3 (46) /ОНЕУ. - Одеса: ОНЕУ, 2012. - С. 144 - 150.

60. Волохова І.С. Принципи побудови територіальних фінансів в умовах децентралізації [Текст] / І.С. Волохова // Сучасні проблеми економіки і менеджменту. Тези доповідей Міжнар. наук.-практ. конференції. - Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2011. - С. 594 - 595.

61. Волохова І.С. Проблеми адміністрування суспільних благ органами місцевого самоврядування та шляхи їх вирішення [Текст] / І.С. Волохова // Економічний простір: Збірник наукових праць. - № 48/1. - Дніпропетровськ: ПДАБА, 2011. - С. 36-44.

62. Волохова І.С. Проблеми визначення структурних елементів системи територіальних фінансів в умовах децентралізації [Текст] / І.С. Волохова // Фінансовий потенціал суб'єктів господарювання як чинник сталого розвитку ринкової економіки: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (1 лютого 2013р.) / Відповідальний редактор Глущенко В.В. - Х.: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2013. - С. 210-213.

63. Волохова И.С. Проблемы внедрения инноваций в систему использования средств территориальных бюджетов Украины [Текст] / И.С. Волохова // Россия и Европа: связь культуры и экономики: Материалы V международной научно-практической конференции (15 марта 2013 года). - В 2-х частях. - Ч. 2. / Отв. редактор Уварина Н.В.-

Прага, Чешская Республика: Изд-во WORLD PRESS s r.o., 2013. - С. 212-222.

64. Волохова І.С. Проблеми диверсифікації дохідних джерел територіальних бюджетів [Текст] / І.С. Волохова // Економіст. - 2013. - № 4. - С. 17-20.

65. Волохова И.С. Проблемы поиска и диверсификации доходных источников местных бюджетов Украины [Текст] / И.С. Волохова // Новый Университет. Йошкар-Ола: 2014. - № 2.

66. Волохова І.С. Проблеми розвитку фінансової діяльності органів самоорганізації населення [Текст] / І.С. Волохова // Актуальні проблеми економіки. - №9(135). - 2012. - С. 169 - 179.

67. Волохова І.С. Проблеми розподілу видаткових повноважень між рівнями влади в Україні [Текст] / І.С. Волохова // Економіка України. - 2013. - № 8 (621). - С. 55-63.

68. Волохова І.С. Проблеми сучасного розуміння місцевих, регіональних та територіальних фінансів [Текст] / І.С. Волохова // Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки [Текст]: Вип. 28 Ч.ІІ / М-во освіти і науки України, Черкас. Держ. Технол. Ун-т. – Черкаси: ЧДТУ, 2011. - С. 166 – 171.

69. Волохова І.С. Проблеми фінансування суспільних благ за рахунок коштів територіальних бюджетів (на прикладі галузі освіти) [Текст] / І.С. Волохова // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип. 2 (49). Ч. ІІ / ОНЕУ. - Одеса: ОНЕУ, 2013. - С. 20 - 27.

70. Волохова І.С. Проблеми функціонування цільових міжбюджетних трансфертів та шляхи їх вирішення [Текст] / І.С. Волохова // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип.39 /ОДЕУ. - Одеса: ОДЕУ, 2010. - С. 206 - 211.

71. Волохова І.С. Реалізація специфічних принципів у місцевому оподаткуванні (на прикладі майнового оподаткування) [Текст] / І.С. Волохова // Економіка та держава. - 2013. - № 10. - С. 19-22.

72. Волохова І.С. Регулюючі доходи місцевих бюджетів України [Текст] / І.С. Волохова // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип.31 /ОДЕУ. - Одеса: ОДЕУ, 2008. - С. 42-48.

73. Волохова І.С. Регулюючі доходи: перспективи відновлення в Україні [Текст] / І.С. Волохова // Материали І Международной научно-практической конференции "Наука и технологии: шаг в

будущее - "2006". Том 18. Экономические науки. - Белгород: Роснауцкнига, 2006. - С. 50-53.

74. Волохова І.С. Розподіл видаткових повноважень між рівнями влади: концептуальні підходи до реформування [Текст] / І.С. Волохова // Регіональна економіка. - 2013. - № 2 (68). - С. 98-105.

75. Волохова І.С. Соціальна мобілізація й ефективність фінансової діяльності органів місцевого самоврядування [Текст] / І.С. Волохова // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. - Бердянськ: БУМБ, 2012. - С. 127 - 131.

76. Волохова І.С. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в світовій практиці [Текст] / І.С. Волохова // Науковий вісник - Одеський державний економічний університет. Всеукраїнська асоціація молодих науковців. - Науки: економіка, політологія, історія. - 2007. - № 16(53). - С.73 - 83.

77. Волохова І.С. Суспільні блага: ознаки та умови надання за рахунок публічних фінансових ресурсів [Текст] / І.С. Волохова // Вчені записки Університету "КРОК" / Ун-т економіка та права "КРОК". - Вип. 1 (1997). - Вип. 32. - Т.1 - К., 2012. - С. 152-156.

78. Волохова І.С. Фінансова децентралізація, її недоліки та переваги [Текст] / І.С. Волохова // Прометей: регіональний збірник наукових праць з економіки / Донецький економіко-гуманітарний інститут МОНМС України; Інститут економіки промисловості НАН України. - Донецьк: ДЕГІ, 2011. - Вип.3 (36). - С. 281 - 285.

79. Волохова І.С. Фінансове вирівнювання в Україні: пошук ефективної моделі [Текст] / І.С. Волохова // Проблеми економіки. - 2013. - № 4. - С. 324 - 330.

80. Волохова І.С. Функції територіальних фінансів в умовах децентралізації [Текст] / І.С. Волохова // Наука в інформаційному просторі: матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції 4-5 жовтня 2012 р.: В 7 т. - Дніпропетровськ: Біла К.О., 2012. - С. 67-70.

81. Волохова І.С. Шляхи наповнення місцевих бюджетів: оподаткування доходів [Текст] / І.С. Волохова // Економіст. - 2013. - № 7. - С. 26-29.

82. Волохова І.С. Эффективность использования ресурсов территориальных бюджетов при различных формах демократии [Текст] / И.С. Волохова // Новая экономика. Минск: 2014. - № 1 (63). - С. 195 - 201.

83. Всемирный доклад по образованию 2007 год: Сравнение мировой статистики в области образования [Текст] / Институт Статистики ЮНЕСКО. - Монреаль. - 2007. - 207 с.
84. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування від 26 вересня 1985 року [Текст] // Місцеве самоврядування. - 1997. - № 1-2. - С. 95-97.
85. Гальчинський А.С., Єщенко П.С. Економічна теорія [Текст]: підруч. / А.С. Гальчинський, П.С. Єщенко. - К.: Вища шк., 2007. - 503 с.
86. Ганевич Є.М., Михайленко С.В. Фінанси [Текст]: учбовий посібник / Є.М. Ганевич, С.В. Михайленко. - Одеса: Автограф, 2004. - 308 с.
87. Гелей С.Д., Рутар С.М. Політологія навч. посіб. [Текст] / С.Д. Гелей, С.М. Рутар. - 7-ме вид., перероб. і доп. - К.: Знання, 2008. - 415 с.
88. Герасимчук З.В., Хвищун Н.В. Формування недержавного сектора житлово-комунального господарства в регіоні [Текст]: монографія / З.В. Герасимчук, Н.В. Хвищун. - Луцьк: Надстир'я. - 2007. - 224 с.
89. Государственные и муниципальные финансы [Текст]: учебник / А. Я. Быстряков [и др.]; общ. ред. И. Д. Мацкуляк ; Российская академия гос. службы при Президенте РФ. - М.: Издательство РАГС, 2003. - 677 с.
90. Государственные и муниципальные финансы [Текст]: Учебник. - Изд. 2-е, доп. и перераб.; под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. - М.: Изд-во РАГС, 2007. - 640 с.
91. Грамацки, Ганс Эрих. Политика пространственного развития в Европейском Союзе: европейские, национальные и региональные измерения [Текст] / Ганс Эрих Грамацки // Регіональна економіка. - 2003. - № 4. - С. 146 - 154.
92. Гриньова В.М., Коюда В.О. Фінанси підприємств в схемах [Текст]: навч. посібник / В.М. Гриньова, В.О. Коюда; Харківський держ. економічний ун-т. - Х.: ВД "ІНЖЕК", 2003. - 191 с.
93. Грицяк І. А. Проблеми теорії та практики державного управління та місцевого самоврядування [Текст] / І. А. Грицяк // Матеріали щорічної науково-практичної конференції професорсько-викладацького складу та слухачів Української академії державного управління (31.05.1996). - К., 1996. - С. 58.

94. Громовий В. Як управляти шкільною освітою? (Американський досвід на тлі українських освітніх реалій) [Електронний ресурс] / В. Громовий // Директор школи. Україна. - №3-4. - 2005. - Режим доступу: http://ostriv.in.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=6320&Itemid=-5.
95. Гура Н.О. Облік у житлово-комунальному господарстві: теорія та практика [Текст] / Н.О. Гура. - К.: Знання, 2006. - 351 с.
96. Гурне Б. Державне управління [Текст] / Б. Гурне; пер. з франц. В. Шовкуна. - К.: Основи, 1994. - 165 с.
97. Дашиєва Ц.Д. Система фінансування общего образования в зарубежных странах [Текст] / Ц.Д. Дашиєва // Аудит и финансовый анализ. - 2009. - № 4. - С. 411-414.
98. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети [Текст]: монографія; за ред. З.С. Варналія. - К.: НІСД, 2007. - 820 с.
99. Державні фінанси в транзитивній економіці [Текст]: навч. посібник. / [М.І. Карлін, Л.М. Горбач, Л.Я. Новосад та ін.]; за ред. М.І. Карліна. - К.: Кондор. - 2003. - 220 с.
100. Державне регулювання економіки [Текст]: навч. посібник / С.М. Чистов, А.Є. Никифоров, Т.Ф. Куценко [та ін.]. - К.: КНЕУ, 2000. - 316 с.
101. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація [Текст]: монографія / кол. авт. ; відп. ред. проф. Н. Р. Нижник. - К.: УАДУ при Президентові України, 1997. - 448 с.
102. Державне управління і менеджмент [Текст]: навч. посіб. у таблицях і схемах / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов [та ін.]; за заг. ред. проф. Г. С. Одінцової. - Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. - 492 с.
103. Державне управління та державна служба [Текст]: словн.-довід. / уклад. О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2005. - 480 с.
104. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз [Текст]: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / А.П. Лелеченко; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К., 2006. - 20 с.
105. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування [Текст]: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ: ПРООН/ МПВСР. - 2007. - 269 с.

106. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів [Текст]: монографія / [Луніна І.О., Кириленко О.П., Лучка А.В. та ін.]; за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. - К., 2010. - 320 с.
107. Длугопольський О.В. Теорія економіки державного сектора [Текст]: навчальний посібник / О.В. Длугопольський. - К.: "ВД "Професіонал", 2007. - 592 с.
108. Добриловський М. Основи фінансової науки [Текст]: курс лекцій / М. Добриловський. - Подєбради: Українська господарська академія в ЧСР, 1934. - С. 1.
109. Дрожжина С. Теоретичні аспекти впливу процесів децентралізації влади на рівень демократії в державі [Електронний ресурс] / С. Дрожжина; Донецький державний університет економіки і торгівлі імені М.Туган-Барановського. - Режим доступу: <http://www.ualogos.kiev.ua/fulltext.html?id=642>.
110. Дроздовська О. С. Теоретичні засади фінансової децентралізації [Текст] / О. С. Дроздовська // Фінанси України. - 2008. - № 8. - С. 19-25.
111. Економічний енциклопедичний словник [Текст]: У 2 т. Т.2 / За ред. С.В. Мочерного. - Л.: Світ, 2005. - С. 504.
112. Експрес - випуск "Показники Єдиного Державного Реєстру Підприємств та Організацій України (ЄДРПОУ) на 1 вересня 2011 року" / Державна служба статистики України. - 20 вересня 2010 року. - №232. - 10 с.
113. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, підписана від імені України 6 листопада 1996 року в м. Страсбурзі [Текст], ратифікована Законом України "Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування" від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 1997. - N 38. - ст.249.
114. Єфремова І.І. Місцеві бюджети та бюджети місцевого самоврядування: проблеми правового визначення [Текст] / І. І. Єфремова // Форум права. - 2009. - № 1. - С. 157-161.
115. Жемеренко Є. В. Використання коштів місцевих бюджетів України [Текст] / Є. В. Жемеренко // Фінанси України. - 2009. - № 8. - С. 13.
116. Жилина Н.Н. Нормативное подушевое финансирование образования: модели и механизмы [Електронний ресурс] / Н.Н.Жилина // Актуальные проблемы экономики и права. - №1. -

2009. - Режим доступу:
<http://www.ieml.ru/economproblem/2009/1/x2.html>.

117. Заборгованість населення за житлово-коунальні послуги на серпень 2013 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу:
<http://statistic.jkg-portal.com.ua/ua/statistic?page=2>.

118. Загородній А.Г., Вознюк Г.Л., Смовженко Т.С. Фінансовий словник [Текст] / А.Г. Загородній, Г.Л. Вознюк, Т.С. Смовженко. - 3-тє вид., випр. та доп. - К.: Т-во "Знання", КОО, 2000. - 587 с.

119. Занфіров В. Розвиток діяльності органів управління і влади в регіоні [Текст] / В. Занфіров // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. - Д.: ДРІДУ НАДУ, 2006. - Вип. 1 (23). - С. 181-188.

120. Запатрина И.В. Жилищно-коммунальная инфраструктура: реформы и система их финансового обеспечения [Текст] / И.В. Запатрина; НАН Украины; Ин-т экон. и прогнозирова. - К., 2010. - 336 с.

121. Зайчикова В.В. Особливості нормативно-правового регулювання у галузі суспільних фінансів [Текст] / В.В. Зайчикова // Фінанси України. - 2007. - №4. - С. 44-57.

122. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління [Текст] / Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.04 / М.В. Харитончук; НАН України. Ін-т світ. економіки і міжнар. відносин. - К., 2000. - 17 с.

123. Зубарева Т.М. Финансирование на основе нормативно-подушевого принципа [Електронний ресурс] / Т.М. Зубарева. - Режим доступу:
<http://ims.srkc.ru/index.php/>"Финансирование_на_основе_нормативно-подушевого_принципа".

124. Зятковський І.В. Фінанси підприємств [Текст]: навч. Посібник / І.В. Зятковський. - 2-ге вид., перероб. та доп. - К.: Кондор. - 2003. - 364 с.

125. Иванов И. Д. Европа регионов [Текст] / И.Д. Иванов. - М.: Междунар. отнош., 1998. - 192 с.

126. Иванский В. Опыт исследования деятельности органов земского самоуправления в России [Текст] / В. Иванский, изд. 1884.

127. Иллюстрированный энциклопедический словарь Ф. Брокгауза и И. Ефрона [Текст]. - М.: Изд-во Эксмо, 2006. - 960 с.

128. Іщенко О., Кравченко В., Пухтинський М. Актуальні проблеми розвитку місцевого самоврядування в контексті

європейського вибору України [Електронний ресурс] / О. Іщенко, В. Кравченко, М. Пухтинський. - Режим доступу: http://www.municipal.gov.ua/data/loads/8sluh_zbirn_innovac_statta_ishenko_kravch_pyht.doc.

129. Карлін М.І. Фінанси зарубіжних країн [Текст]: навч. посібник для студ. вищих навч. закл. / М. І. Карлін ; Волинський держ. ун-т ім. Лесі Українки. - К.: Кондор, 2004. - 384 с.

130. Карлін М.І. Фінанси України та сусідніх держав [Текст]: Навч.посіб. / М.І. Карлін. - К.: Знання, 2007. - 589 с.

131. Карнаух В. Принципи організації публічно-владних відносин у місцевому самоврядуванні [Текст] / В. Карнаух // Політичний менеджмент. - 2005. - № 5 (14). - С. 118-124.

132. Карпінський Б.А. Фінансова система [Текст]: навч. посіб. / Б.А. Карпінський, О.В. Герасименко. - К.: Центр навчальної літератури, 2003. - 184 с.

133. Каун О.Б. Концептуальні засади формування механізму міжбюджетних відносин в Україні [Текст] / О.Б. Каун // Фінанси України. - 2001. - №6. - С. 31-38.

134. Квітка С.А. Місьцеве самоврядування [Текст]: навч. посіб. / С.А. Квітка; 2-ге від., доповн. - Д.: ДРІДУ НАДУ, 2004. - 108 с.

135. Кириленко О.П. Місьцеві бюджети України (історія, теорія, практика) [Текст] / О.П. Кириленко. - К.: НІОС, 2000. - 384 с.

136. Клець Л. Є. Місьцеві фінанси [Текст]: термінол. словник / Л. Є. Клець, М. Б. Тристан; Донбаська держ. машинобудівна академія. - Краматорськ: ДДМА, 2007. - 223 с.

137. Климчук С.В., Вожжов А.П., Колодий С.Ю., Корчинский В.Е., Бондарь А.П., и др. Финансово - кредитный механизм обеспечения развития региона [Текст]: монография. - Симферополь : ООО "ДиАйПи", 2010 - 375 с.

138. Климчук С. В. Проблемы и перспективы осуществления финансовой реструктуризации предприятиями Украины [Текст]: Монография. / Климчук С. В. - Симферополь: Таврида, 2005. - 318 с.

139. Климчук, С. В. Ретроспектива методологічного розвитку архітекτονіки фінансового простору / С. В. Климчук. - Науковий вісник: фінанси, банки, інвестиції [Текст]: науково-практичний журнал/ Національна академія природоохоронного та курортного будівництва (Сімферополь). - Сімферополь: Національна академія природоохоронного та курортного будівництва, 2012г. - № 5. - С. 18-22.

140. Климчук С. В. Фінансові аспекти стратегії регіональної політики економічного зростання [Текст] / С. В. Климчук // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". - 2007. - № 579. - С. 113-115.
141. Ковтун О.І. Державне регулювання економіки [Текст]: навч. посібн. / О.І. Ковтун. - Львів: "Новий Світ - 2000", 2010. - 429 с.
142. Колпакова Г.М. Финансы. Денежное обращение. Кредит [Текст]: учеб. пособие / Г.М. Колпакова. - М.: Финансы и статистика, 2002. - 368 с.
143. Колушко І. Доповідь [Електронний ресурс] / І. Колушко //Матеріали круглого столу "Реформа публічної адміністрації в Україні: місцевий та регіональний рівні. Адміністративно-територіальна реформа. Проблеми та перспективи" 26 липня 2006 р. - Режим доступу: <http://www.cld.org.ua/news/18>.
144. Комплексна програма розвитку органів самоорганізації населення міста Луганська на 2012 - 2015 роки [Електронний ресурс]: Рішення Луганської міської ради "Про затвердження Міської цільової програми від 30 вересня 2011 року, № 14/3. - Режим доступу: <http://gorod.lugansk.ua/index.php?newsid=5331>.
145. Коновалова Н. Луганский манифест федерализма [Текст] / Н. Коновалова // Права людини. - 2004. - № 35. - С. 4 - 5.
146. Конституція (Основний Закон) України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року [із змінами і доповненнями, внесеними законом України від 8 грудня 2004 року, № 2222-IV] [Текст]. - Київ: Атіка, 2006. - 46 с.
147. Кормич Л.І., Гансова Е.А. Державна соціальна політика та майнове розшарування в Україні [Електронний ресурс] / Л.І. Кормич, Е.А. Гансова / III міжнародна конференція "Розвиток демократії та демократична освіта в Україні" (2005). - Режим доступу: // <http://www.edportal.org.ua>.
148. Котляревський С. А. Бюджет и местные финансы [Текст] / С. А. Котляревський. - М.: Экономическая жизнь, 1926. - 320 с.
149. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України [Текст] / В.І. Кравченко. - К.: Т-во "Знання", КОО, 1999. - 487 с.
150. Кудряшов В.П. Курс фінансів [Текст]: навч. посіб. / В.П. Кудряшов. - К.: Знання, 2008. - 431 с.
151. Кукарцев О. Інституціональні механізми регіональної політики: централізація і децентралізація влади [Текст] / О. Кукарцев

// Вісник Національного університету "Львівська політехніка". - №19. - 2007. - С. 102 - 108.

152. Кульчицький М.І. Місцеві бюджети і механізм їх формування [Текст] / М.І. Кульчицький // Фінанси України. - №9. - 2001. - С. 98 - 104.

153. Курс экономической теории: Общие основы экономической теории. Микроэкономика. Макроэкономика. Основы национальной экономики [Текст]: учебное пособие / Под ред. д.э.н., проф. А.В. Сидоровича; МГУ им. М.В. Ломоносова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство "Дело и Сервис", 2001. - 832 с.

154. Лаврів М. Місцеві податки і збори як атрибут фінансової автономії органів місцевого самоврядування [Текст]. / М. Лаврів. // Регіональна економіка. - 2003. - №3. - С. 197-207.

155. Лагутін В.Д., Боровик Ю.І. Пріоритети цінового (тарифного) регулювання природних монополій в Україні [Текст] / В.Д. Лагутін, Ю.І. Боровик // Економіка України. - 2013. - №7. - С. 44 - 57.

156. Лагутов Ю. Е. Аналіз регламентації діяльності органів самоорганізації населення на локальному рівні [Електронний ресурс] / Ю.Е. Лагутов. - Режим доступу: // http://sd.net.ua/2009/12/30/organy_samovryaduvannya.html.

157. Лайко П.А., Мних М.В. Фінанси підприємств [Текст]: підручник для студ. вузів / П.А. Лайко, В.М. Мних. - К.: Знання України, 2004. - 428 с.

158. Леоненко П.М. Теорія фінансів [Текст]: навч. посіб./ П.М. Леоненко, П.І. Юхименко, А.А. Ільєнко [та ін.]; за заг. ред. О.Д. Василика. - К.: Центр навчальної літератури, 2005. - 480 с.

159. Лондар С.Л. Фінанси [Електронний ресурс]: навчальний посібник для студ. вищих навч. закладів / С.Л. Лондар, О.В. Тимошенко. - Вінниця : Нова Книга, 2009. - 384 с. - Режим доступу: http://pidruchniki.com.ua/10561127/finansy/funktsiyi_finansiv.

160. Луніна І.О. Державні фінанси України у перехідний період [Текст] / І.О. Луніна. - Харків: Форт, 2000. - 296 с.

161. Луніна І. Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування [Текст] / І. Луніна // Економіка України. - 2002. - №5. - С. 10-16.

162. Макконнелл К. Р., Брю С.Л. Экономикс: Принципы, проблемы и политика [Текст] / К. Р. Макконнелл, С.Л. Брю; В 2 т.: Пер. с англ. 11-го изд. Т. I. - М.: Республика, 1992. - 399 с.

163. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління [Текст] / В. Я. Малиновський. - 2-ге вид., доповн. і виправл. - К.: Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. - 254 с.

164. Маршалл А. Принципы экономической науки [Текст] / А. Маршалл; т.І.; Пер. с англ. - М.: Издательская группа "Прогресс", 1993. - 415 с.

165. Меньков Ф.А. Основные начала финансовой науки [Текст] / Ф.А. Меньков. - М., 1924. - 131 с.

166. Местные бюджеты СССР (Статистический сборник) [Текст]. - М.: Госфиниздат, 1960. - С.10.

167. Местные бюджеты СССР (Статистический сборник) [Текст]. - М.: Издательство "Финансы", 1970. - С. 383.

168. Методика формування тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення на принципах стимулюючого регулювання: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг від 02.11.2012 № 356 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://nkr.gov.ua/ukr/scms/view/312>.

169. Методика формування тарифів на транспортування теплової енергії магістральними і місцевими (розподільчими) тепловими мережами на принципах стимулюючого регулювання: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг від 02.11.2012 № 357 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://nkr.gov.ua/ukr/scms/view/312>.

170. Ми - представники громади! [Текст]: Збірник практик діяльності та розвитку органів самоорганізації населення в Україні / Під редакцією Г.С. Трепалюк. - Одеса: ПП "Євродрук", 2011. - 136 с.

171. Міжбюджетні відносини в структурі державних фінансів [Текст]. Автореф. дис... к-та екон. наук: 08.01.01 / І.О. Карпухно; Дон. нац. ун-т. - Донецьк, 2005. - 16 с.

172. Мікроекономіка і макроекономіка [Текст]: підруч. для студентів екон. спец. закл. освіти: У 2ч. / С. Будаговська, О.Кілієвич, І. Луніна [та ін.]; За заг. ред., С. Будаговської.- К.: Основи, 2007. - 518 с.

173. Милль Дж. С. Основы политической экономии [Текст]: в 3-х т. / Дж.С. Милль; пер с англ. - М.: Прогресс, 1980 - 1981. - Т. 3. - 1981. - 448 с.

174. Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн [Текст] / Л.О. Миргородська. - Київ: Центр навчальної літератури, 2003. - 240 с.
175. Місцеве оподаткування в умовах демократичних перетворень [Текст]: автореф. дис... канд. екон. наук / В.В. Письменний; Терноп. нац. екон. ун-т. - Т., 2008. - 20 с.
176. Місцеві бюджети в економічній системі держави [Текст]. Автореф. дис... д-ра екон. наук: 08.04.01 / О.П. Кириленко; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. - К., 2002. - 32 с.
177. Місцеві фінанси [Текст]: Підручник / За ред. О. П. Кириленко. - К.: Знання, 2006. - 677 с.
178. Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади [Електронний ресурс] / П. Моргос. - Режим доступу: <http://soskin.info/ea/2006/5-6/20060513.html>.
179. Мочерний С.В., Ларіна Я.С., Устенко О.А., Юрій С.І. Економічний енциклопедичний словник [Текст]: У 2-х т.; Т. 2 / За ред. С.В. Мочерного. - Л.: Світ, 2005. - 568 с.
180. Музика-Стефанчук О.А. Фінансове право [Текст]: навчальний посібник / О.А. Музика-Стефанчук. - 3-тє вид., доп. і перероб. - К.: Атіка, 2007. - 264 с.
181. Муниципальные и региональные процессы в условиях глобализации и европеизации [Текст]: нем.-рос. проект: [сборник]. / Под ред. Г.В. Витткэмпера, Г.Я. Козлова, В.С. Авдоница. - М.: КДУ. - 2006. - 456 с. (Библиотека Центра европейской политики и права; вып. 3).
182. Мысляева И.М. Государственные и муниципальные финансы [Текст]: учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. - М: ИНФРА-М, 2007. - 360 с.
183. Мэнкью Н.Г. Принципы экономикс [Текст] / Н.Г. Мэнкью. - СПб: Питер Ком, 1999. - 784 с.
184. На розмежування державної і комунальної землі необхідно 600 млн гривень [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/29472>.
185. Нагребельний В.П. Фінансове право України: методи та правові форми фінансової діяльності держави. [Електронний ресурс] / В.П. Нагребельний. - Режим доступу: // <http://www.libr.org.ua/book/102/2965.html>.

186. Нанівська В. Шість українських міфів [Електронний ресурс] / В. Нанівська; Міжнародний центр перспективних досліджень. - Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/298823>.

187. Национальная экономика [Текст]: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Под ред. П.В. Савченко. - М.: ИНФРА-М, 2011. - 832 с.

188. Нехайчук Д.В. Формування механізму фінансового забезпечення сталого розвитку регіону: теорія, методологія, практика [Текст]: монографія. / Д.В. Нехайчук. - Сімферополь: Тарпан. - 2011. - 475 с.

189. Нитти Ф. Основные начала финансовой науки [Текст] / Ф. Нитти; пер. с итал. - М.: Издание М. и С. Сабашниковых, 1904. - 623 с.

190. Озеров И.Х. Основы финансовой науки [Текст]: Выпуск 1-й. Учение об обыкновенных доходах. Изд. 5-е (с отдельным дополнением). - М., 1917. - 544, V с.

191. Озеров И.Х. Основы финансовой науки [Текст] / И.Х. Озеров. - Вып. 2-й. Бюджет. - Формы взимания. - Местные финансы. - Государственный кредит. - Изд. 3-е дополненное. - М.: Типография Г-ва И.Д. Сытина, 1910. - 354 с.

192. Олсон Мансур Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп [Текст] / Мансур Олсон; пер. с англ. - М.: ФЭИ, 1995. - 174 с.

193. Опарін В.М., Малько В.І., Кондратюк С.Я. Бюджетна система [Текст] / В.М. Опарін, В.І. Малько, С.Я. Кондратюк. - К.: КНЕУ, 2000. - 208 с.

194. Опарін В.М. Фінанси (Загальна теорія) [Текст]: навч. посіб. / В. М. Опарін; Київський національний економічний ун-т. - К. : КНЕУ, 1999. - 164 с.

195. Опарін В. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) [Текст]: монографія / В. Опарін. - К.: КНЕУ, 2005. - 240 с.

196. Орлюк О. П. Фінансове право [Текст]: навчальний посібник / О. П. Орлюк. - К. : Юрінком Інтер, 2003. - 528 с.

197. Основы экономической теории [Текст]: підручник для студ. нееконом. спец. вузів / А. А. Чухно [та ін.] ; за ред. А. А. Чухно ; М-во освіти і науки України. - Київ : Вища школа, 2001. - 606 с.

198. Отрошко О.В. Суспільні блага: уявні та дійсні відмінні риси [Текст] / О.В. Отрошко // Теоретичні та прикладні питання економіки. Збірник наукових праць. Випуск 26 (за заг. ред. проф.

Єханурова Ю.І., Шегди А.В.) - К.: Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2011. - С. 70 - 74.

199. Павлюк К. В. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування [Текст] / К. В. Павлюк // Фінанси України. - 1996. - № 8. - С. 24-29.

200. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн [Текст]: навч. посіб. / Ю.В. Пасічник. - К.: Знання - Прес, 2002. - 495 с.

201. Паспорт житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс] / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. - Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/1215/Ukrein.pdf>.

202. Петренко О.С. Проблеми децентралізації в умовах реформування публічного управління України [Електронний ресурс] / О.С. Петренко // Публічне адміністрування: теорія та практика [електрон. збірник наук. праць]. - №1 (3). - 2010. - Режим доступу: <http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2010-01/10pospuu.pdf>.

203. Петровська І.О., Клиновий Д.В. Фінанси (з елементами статистики фінансів) [Текст]: навчальний посібник / І.О. Петровська, Д.В. Клиновий. - К.: ЦУЛ. - 2002. - 300 с.

204. Петти В. Избранные работы. Трактат о налогах и сборах [Текст] / В. Петти; пер. с англ. - М.: Ось-89 (Серия "Библиотека "Элит-класс""), 1997. - 112 с.

205. Пискотин М. И. Бюджетные права местных советов депутатов трудящихся [Текст] / М. И. Пискотин. - М. : Госюриздат, 1961. - 326 с.

206. Питання Міністерства освіти і науки України: Указ Президента України від 25 квітня 2013 року, № 240/2013. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/240/2013>.

207. Плахотнюк Н.Г. Децентралізація як шлях розвитку демократії в Україні [Електронний ресурс] / Н.Г. Плахотнюк. - Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/sport/control/uk/publish/article;jsessionid=6B25D031E091A0EF32FBDC5E97CA9551?art_id=71719&cat_id=71712.

208. Податковий кодекс України [Текст] від 2 грудня 2010 року, № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст.112.

209. Покась В.І. Формування основ фінансової автономії місцевого самоврядування [Текст]. / В.І. Покась. // Фінанси України. - 2000. - №8. - С. 67-73.

210. Положение О волосном земском управлении [Текст] // Русский конституционализм в период думской монархии: Сб. документов / Авт.-сост.: А.В. Гоголевский (вступительная статья, комментарии), Б.Н. Ковалев (комментарии, библиография). - М.: Гардарики, 2003. - С. 341-373.

211. Поляк Г.Б. Финансы местных советов: науч. издание [Текст] / Г.Б. Поляк. - М.: Финансы и статистика. - 1991. - 152 с.

212. Права людини в Україні - 2006. XVI. Право на освіту [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1187753689>.

213. Принципы //Большая Советская Энциклопедия [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://bse.sci-lib.com/article092857.html>.

214. Про внесення змін та доповнень до Програми розвитку органів самоорганізації населення в місті Одесі на 2008-2011 роки, затвердженої рішенням Одеської міської ради від 21.12.2007 року №2088-V [Електронний ресурс]: Рішення Одеської міської ради від 8 квітня 2011 року, № 536-VI. - Режим доступу: <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/34045/>.

215. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг [Текст]: Закон України від 9 липня 2010 року, N 2479-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 2010. - № 49. - ст.571.

216. Про дошкільну освіту [Текст]: Закон України від 11 липня 2001 року, №2628-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 2001. - № 49. - ст.259.

217. Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 року, № 869. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/869-2011-%D0%BF/page>.

218. Про загальну середню освіту [Текст]: Закон України від 13 травня 1999 року, № 651-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 1999. - № 28. - ст.230.

219. Про затвердження Базового переліку засобів навчання та обладнання навчального і загального призначення для навчальних кабінетів початкової освіти [Електронний ресурс]: наказ Міністерства

освіти і науки України від 5 квітня 2006 року, № 264. - Режим доступу: <http://www.uazakon.com/big/text1660/pg1.htm>.

220. Про затвердження Інструкції з організації харчування дітей у дошкільних навчальних закладах [Електронний ресурс]: наказ Міністерства освіти і науки України та Міністерства охорони здоров'я України від 17 квітня 2006 року, № 298/227. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0523-06>.

221. Про затвердження Інструкції про порядок організації розробки, виробництва та доставки друкованих навчально-наочних посібників до закладів освіти та Інструкції про порядок організації розробки, виробництва та доставки демонстраційних приладів та навчального обладнання до закладів освіти [Електронний ресурс]: наказ Міністерства освіти України від 27 лютого 1998 року, № 75. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0306-98>.

222. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення положення про структурний підрозділ освіти і науки, молоді та спорту місцевої державної адміністрації [Електронний ресурс]: наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 21 листопада 2012 року, № 1308. - Режим доступу: <http://osvita.ua/legislation/other/32472/>.

223. Про затвердження Міжгалузевих норм витрат палива для опалювальних котлів, які експлуатуються в Україні [Електронний ресурс]: наказ Державного комітету України з енергозбереження від 7 травня 2001 року, № 46. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0688-01>.

224. Про затвердження норм матеріального та нормативів фінансового забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також вихованців шкіл-інтернатів [Електронний ресурс]: наказ Міністерства освіти і науки України від 17.11.2003 року, № 763. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0027-04>.

225. Про затвердження норм харчування у навчальних та оздоровчих закладах [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 листопада 2004 року, № 1591. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1591-2004-п>.

226. Про затвердження Положення про групу продовженого дня загальноосвітнього навчального закладу [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2009 року, №

1121. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1121-2009-п>.

227. Про затвердження Положення про навчальні кабінети загальноосвітніх навчальних закладів [Електронний ресурс]: наказ Міністерства освіти і науки України від 20 липня 2004 року, № 601. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1121-04>.

228. Про затвердження Порядку організації харчування дітей у навчальних та оздоровчих закладах [Електронний ресурс]: наказ Міністерства освіти і науки України та Міністерства охорони здоров'я України від 1 червня 2005 року, № 242/329. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0661-05>.

229. Про затвердження Примірного положення про батьківські комітети (раду) дошкільного навчального закладу [Електронний ресурс]: наказ Міністерства освіти і науки України від 27 квітня 2011 року, № 398. - Режим доступу: <http://osvita.ua/legislation/doshkilna-osvita/17695/>.

230. Про затвердження Програми сприяння місцевому самоврядуванню, підтримки діяльності органів самоорганізації населення та місцевих ініціатив у м. Києві на 2007 - 2011 роки [Електронний ресурс]: Рішення Київської міської ради від 28 грудня 2006 року, № 602/659. - Режим доступу: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/B22C284BDB99A5BBC22573C0005352CB?OpenDocument.

231. Про затвердження Типових штатних нормативів дошкільних навчальних закладів [Електронний ресурс]: наказ Міністерства освіти і науки України від 4 листопада 2010 року, № 1055. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1157-10>.

232. Про затвердження Типових штатних нормативів загальноосвітніх навчальних закладів [Електронний ресурс]: наказ Міністерства освіти і науки України від 6 грудня 2010 року, № 1205. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1308-10>.

233. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [Текст]: Закон України від 8 липня 2010 року, N 2464-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 2011. - N 2-3. - ст.11.

234. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст]: Закон України від 21 травня 1997 року, № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 1997. - № 24. - Ст. 170.

235. Про місцеві державні адміністрації [Текст]: Закон України від 9 квітня 1999 року, № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 1999. - № 20-21. - Ст. 190.

236. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування [Текст]: Закон України від 7 грудня 1990 року, № 533-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). - №2. - 1991. - ст. 5.

237. Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2002 р., № 1298. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1298-2002-п>.

238. Про органи самоорганізації населення [Текст]: Закон України від 11 липня 2001 року, № 2625-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 2001. - N 48. - ст. 254.

239. Про організацію харчування окремих категорій учнів у загальноосвітніх навчальних закладах [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 червня 2002 року, № 856. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/856-2002-п>.

240. Про освіту [Текст]: Закон України від 23 травня 1991 року, № 1060-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). - 1991. - № 34. - ст.451.

241. Про позашкільну освіту [Текст]: Закон України від 22 червня 2000 року, № 1841-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 2000. - № 46. - ст.393.

242. Про порядок обчислення заробітної плати працівників освіти [Електронний ресурс]: Інструкція, затверджена наказом Міністерства освіти України від 15 квітня 1993 року, № 102. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0056-93>.

243. Про розмежування земель державної та комунальної власності [Текст]: Закон України від 5 лютого 2004 року, № 1457-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 2004. - N 35. - ст.411.

244. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р., № 1184-р. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1184-2009-р>.

245. Проблемы и реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты [Текст]. - М.: ИЭПП, 2005. - С. 415-416.

246. Прокопенко, Л.Л. Розвиток регіонального співробітництва України в контексті європейської інтеграції [Текст]: монографія / Л.Л. Прокопенко, О.М. Рудік, І.Д. Шумляєва; за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. - Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. - 132 с.

247. Rau К.Г. Основные начала финансовой науки [Текст] / К.Г. Рау. Т. I. Перев. с 5-го нем. изд. А. Корсака. СПб.: 1867. - 344 с.

248. Рейснер М.А. Государство [Текст]: Пособие к лекциям по общему учению о государстве / М.А. Рейснер. - М.: Типография Т-ва И.Д. Сытина. - 1911. - 291 с.

249. Рикардо Д. Сочинения [Текст]: в 4-х т. / Д. Рикардо; пер. под ред. М. Н. Смит. - М.: Госполитиздат, 1955 - Т. 1 : Начала политической экономии и налогового обложения. - 1955. - 360 с.

250. Римаренко С. Федералізм, регіоналізм, децентралізація [Електронний ресурс] / С. Римаренко; Інститут політичних і етнонаціональних досліджень НАНУ. - Режим доступу: <http://www.kennan.kiev.ua/kkr/content/conf06/papers/Rymarenko.html>.

251. Розвиток міжбюджетних відносин в Україні [Текст] / І. С. Волохова // Бюджетна система України: проблемні питання: колект. моногр. / За заг. ред. В.Г. Баранової. - Одеса: ВОИ СОИУ "Атлант", 2013. - С. 181 - 230.

252. Розвиток місцевого оподаткування в Україні [Текст]: автореф. дис... канд. екон. наук: 08.00.08 / А.В. Ібатулліна; Ін-т аграр. економіки УААН. - К., 2009. - 19 с.

253. Розенбаум А. Демократія, урядування і децентралізація [Електронний ресурс]: доповідь для Конференції Організації Об'єднаних Націй з проблем нових і відроджених демократичних країн. - Бухарест, Румунія. - 2-4 вересня 1997 року. - Режим доступу: <http://www.pdp.org.ua/index.php/2009-02-09-14-31-13/-ii-i/933-168-a4---> ----.

254. Романенко О.Р. Фінанси [Текст]: підручник / О.Р. Романенко. - К.: Центр Навчальної Літератури, 2003. - 312 с.

255. Руководство по статистике государственных финансов 2001 года [Текст] / Статистическое управление.- [2-е изд.]. Международный Валютный Фонд, 2001. - 230 с.

256. Сазонець І.Л., Гринько Т.В., Придатко Г.Ю. Управління місцевими фінансами [Текст]: навч. посібник / І.Л. Сазонець [та ін.]. - К.: Центр навчальної літератури, 2006. - 264 с.
257. Самуельсон Пол Э., Нордхаус Вильям Д. Экономика [Текст] / Пол Э. Самуельсон, Вильям Д. Нордхаус. - 16-е изд. - М.: Вильямс, 2000. - 688 с.
258. Самуельсон Пол Экономика [Текст] / Пол Самуельсон // Хрестоматия по экономической теории / Сост. Е.Ф. Борисов. - М.: Юристъ, 2000. - 536 с.
259. Сінченко В. Децентралізація і демократизація в Україні [Електронний ресурс] / В. Сінченко. - Режим доступу: <http://narodna.uz.ua/publish.php?id=240>.
260. Сиринов М.А. Местные финансы [Текст] /М.А. Сиринов. - М-Л, ГИЗ, 1926. - 216 с.
261. Слав'юк Р.А. Фінанси підприємств [Текст]: навч. Посібник / Р.А. Слав'юк. - Київ: ЦУЛ. - 2002. - 460 с.
262. Сломан, Дж. Экономика [Текст] / Дж. Сломан; пер. с англ. под ред. С. В. Лукина. 5-е изд. - СПб.: Питер, 2005. - 832 с.: ил. - (Серия "Учебник" для вузов").
263. Слухай С. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій [Текст] / С. Слухай. - К.: АртЕк. - 2002. - 279 с.
264. Смірнова Т., Ільчук П., Вівчар О., Віблій П. Напрями формування та використання доходів місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / Т. Смірнова [та ін.] // Схід. - № 2 (102). - 2010. - Режим доступу: www.experts.in.ua/baza/analitic/index.php?ELEMENT_ID=63025.
265. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов [Текст] / А. Смит; пер. с англ. - М: Соцэкгиз, 1962. - 684 с.
266. Статистичний бюлетень ЖКГ- 2012. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://statistic.jkg-portal.com.ua/ua/statistic/statistichnij-bjuleten-zhkg-2012/?page=5>.
267. Статистичний щорічник України за 2012 рік [Текст] // Державний комітет статистики України / За ред. О.Г. Осауленко. - К.: 2013. С. 69 - 83.
268. Стеців Л.П., Копилюк О.І. Фінанси [Текст]: навч. посіб. / Л. П. Стеців, О. І. Копилюк. - К. : Знання, 2007. - 235 с.

269. Стігліц, Джозеф Е. Економіка державного сектора [Текст] / Джозеф Е. Стігліц; пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. - К.: Основи, 1998. - 854 с.

270. Столыпин П.А. Речь по поводу законопроекта о распространении Земского положения 1890 года на девять губерний западного края, произнесенная в Государственной думе 7 мая 1910 г. [Текст] // Русский конституционализм в период думской монархии: Сб. документов / Авт.-сост.: А.В. Гоголевский (вступительная статья, комментарии), Б.Н. Ковалев (комментарии, библиография). - М.: Гардарики, 2003. - С. 374-388.

271. Стрик Дж. Государственные финансы Канады [Текст] / Дж. Стрик; пер. с англ.; Сев. Осет. Науч. центр; Владикавказский ин-т упр.; общ. ред. А.Л. Кудрина, В.Д. Дзгоева. М.: ОАО "НПО "Экономика", 2000. - 399 с.

272. Структура собівартості послуг з утримання будинків та прибудинкових територій [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://statistic.jkg-portal.com.ua/ua/statistic/struktura-sobvartost-poslug-z-utrimannja-budinkv-ta-pribudinkovih-teritorj/>.

273. Сунцова О.О. Місцеві фінанси [Текст]: навч. посіб. / О.О. Сунцова - К.: Центр учбової літератури, 2010. - 488 с.

274. Сучасний стан та проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні (2004 р.) [Текст] // Кур'єр місцевого самоврядування (Офіційне видання Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України). - №8. - 2004. - 48 с.

275. Тарангул Л.Л. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика) [Текст]: монографія. / Л.Л. Тарангул. - Ірпінь: Академія ДПС України. - 2003. - 286 с.

276. Тарасенко М.В. Фінанси [Текст]: навчальний посібник / М.В. Тарасенко. - Одеса: Пальміра, 2008. - 320 с.

277. Твердохлебов В.Н. Местные финансы [Текст] / В.Н. Твердохлебов. - М.: Госиздат, 1927. - 264 с.

278. Теорія фінансів [Текст]: підручник / П. І. Юхименко [та ін.]; заг. ред. В. М. Федосов, С. І. Юрій. - К.: Центр учбової літератури, 2010. - 576 с.

279. Тігіпко С.Л. Україна: Проект розвитку [Текст] / С.Л. Тігіпко - К.: "Саміт-книга", 2009. - 168 с.

280. Тропіна В.Б. До питання про публічні фінанси [Текст] / В.Б. Тропіна // Фінанси України. - 2009. - №12. - С. 28-34.

281. Узунов Ф.В. Формування організаційно-функціональних механізмів розвитку державно-приватного партнерства в галузі житлово-комунального господарства [Текст] / Ф.В. Узунов // Економіка та держава. - 2013. - №10. - С. 135-137.
282. Федосов В., Опарін В., Львовчкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями [Текст]: монографія / За наук.ред. В.Федосова. - К.: КНЕУ, 2002. - 387 с.
283. Фінанси: вишкіл студії [Текст]: Навч. посіб.; за ред. С.І. Юрія. - Т.: Карт-бланш, 2002. - 357 с.
284. Фінанси: курс для фінансистів [Текст]: навч.посібник / В. І. Оспіщев [та ін.]. - К. : Знання, 2008. - 567 с.
285. Фінанси [Текст]: навч. посібник / О. П. Близнюк [та ін.]; ред. В. І. Оспіщев. - К. : Знання, 2006. - 415 с.
286. Фінанси [Текст]: підручник / За ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. - К.: Знання, 2008. - 611 с.
287. Фінанси підприємств [Текст]: Навч. посіб. / Гончаров В. М., Непочатов С.І., Пчелинська Г.В., [та ін.]; Східноукраїнський національний ун-т ім. Володимира Даля. - Донецьк: ТОВ "Альматео", 2006. - 185 с.
288. Фінанси підприємств [Текст]: підручник / А. М. Поддєрьогін [та ін.]; наук. ред. А. М. Поддєрьогін; Київський національний економічний ун-т ім. Вадима Гетьмана. - б.вид., перероб. та доп. - К.: КНЕУ, 2006. - 552 с.
289. Финансирование школьного образования в Российской Федерации: опыт и проблемы [Текст]. (Серия "Актуальные вопросы развития образования") / Представительство Всемирного банка в России, Национальный фонд подготовки кадров. - М.: "Алекс". - 2004. - 92 с.
290. Финансовая энциклопедия [Текст] / Под ред. И.А. Блинова и А.И. Буковецкого. - М.: Гос. Изд-во, 1924. - 973 с.
291. Финансово-экономические проблемы муниципальных образований [Текст]: науч. издание / [под. Ред. Н.Г. Сычева и К. И. Таксира]. - М.: Финансы и статистика. - 2002. - 704 с.
292. Финансы [Текст] / В.М. Родионова, Ю.Я. Вавилов, Л.И. Гончаренко и др.; Под ред. В.М. Родионовой. - М.: Финансы и статистика, 1995. - 432 с.
293. Финансы [Текст]: Учебник для вузов/ Под ред. проф. Л.А. Дробозиной. - М.: ЮНИТИ, 2002. - 527 с.

294. Финансы [Текст]: Учебник / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти. - М.: Перспектива: Юрайт, 2000. - 520 с.
295. Финансы капитализма [Текст]: Учебник / Б.Г. Болдырев, Л.П. Окунева, Л.П. Павлова [и др.]; Под ред. Б.Г. Болдырева. - М.: Финансы и статистика, 1990 - 384 с.
296. Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономика [Текст] / С. Фишер, Р. Дорнбуш, Р. Шмалензи; Пер. с англ. со 2-го изд. - М.: "Дело ЛТД", 1995. - 864 с.
297. Фон-Кауфман Р. Государственные и местные расходы главнейших европейских стран по их назначениям [Текст] / Р. Фон-Кауфман; пер. с 3-го нем.изд. А.Гурьевой. - СПб.: Типография В.Киршбаума, 1895. - 163 с.
298. Формування місцевих бюджетів області у механізмі бюджетного регулювання [Текст]. Автореф. дис... к-та екон. наук: 08.04.01 / Л.П. Максимова; Наук.-досл. фін. ін-т при Мін. фін.-в. Укр. - К., 2005. - 20 с.
299. Ханкевич Л.А. Финансовое право Беларуси [Текст]: учеб. пособие / Л.А. Ханкевич. - Мн.: "Завигар", 1997. - 380 с.
300. Харитончук М. Теорія та практика процесу демократизації суспільних відносин (Критичний аналіз сучасних концепцій) [Текст] / М. Харитончук. - К. : Ін-т політ. та етнонаціональних досліджень НАНУ, 2000. - 247 с.
301. Хей Д., Моррис Д. Теория организации промышленности [Текст]. В 2 т. / Д. Хей, Д. Моррис. - Т. 2. - СПб. : Экономическая школа, 1999. - 592 с.
302. Хейвуд, Эндрю Политология [Текст]: учебник для студентов вузов / Пер. с англ. под ред. Г.Г. Водолазова, В.Ю. Бельского / Эндрю Хейвуд. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. - 544 с. - (Серия "Зарубежный ученик").
303. Хесин Я.Б. Пути повышения устойчивости доходной базы местных бюджетов [Текст] / Я.Б. Хесин. - М.: Финансы. - 1976. - 94 с.
304. Ходский Л.В. Основы государственного хозяйства [Текст]: Пособие по финансовой науке / Л.В. Ходский. 2-е издание пересмотренное и значительно дополненное. - СПб.: типография М. Стасюлевича, 1901. - 568 с.
305. Хоруженко О. Становлення регіонального самоврядування в Україні в контексті європейської інтеграції [Електронний ресурс] /

О. Хоруженко. - Режим доступу:
http://dialogs.org.ua/print.php?part=issue&m_id=11843.

306. Цивільний кодекс України [Текст] від 16 січня 2003 року, № 435-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 2003. - NN 40-44. - ст.356.

307. Циммерманн Х. Муниципальные финансы [Текст]: учебник. / Хорст Циммерманн / [пер. с нем.]. - М.: Изд-во "Дело и Сервис". - 2003. - 352 с.

308. Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика [Текст]: монография / А. Черкасов. - М. : Изд. группа "ФОРУМ-ИНФРА-М", 1998. - 160 с.

309. Чернов С. Концептуальні аспекти реформування влади на місцях в Україні [Електронний ресурс] / С. Чернов // Матеріали щорічної науково-практична конференція за міжнародною участю "Актуальні проблеми регіонального управління та місцевого самоврядування" 8 квітня 2011 року. - Режим доступу: <http://alau.com.ua/?p=1827>.

310. Чернявский А., Вартапетов К. Бюджетная децентрализация в странах с переходной экономикой [Текст] / А. Чернявский, К. Вартапетов // Вопросы экономики. - 2004. - №11. - С. 126 - 141.

311. Чернявський О.П. Местное самоуправление Украины в контексте Европейской Хартии о местном самоуправлении [Текст] / О.П. Чернявський // Розвиток фінансової системи України в умовах ринкових трансформацій: Збірник матеріалів II Всеукраїнської науково-практичної конференції вчених, викладачів та практичних працівників, 14-15 жовтня 2004 р. - Вінниця: "Ландо ЛТД", 2004 - С. 13-19.

312. Чернявський О.П. Проблеми формування заощаджень інвестицій [Текст] / О.П. Чернявський // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип.13. - Одеса: ОДЕУ, 2002. - С. 34-37.

313. Швецов А.Н. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля [Текст] / А.Н. Швецов. - Изд. 3-е, испр. и существ. доп. - М.: Едиториал УРСС. - 2004. - 224 с.

314. Ширкевич Н. А. Местные бюджеты [Текст] / Н. А. Ширкевич. - М. : Финансы и статистика, 1991 - 128 с.

315. Экономика общественного сектора [Текст]: учебник / Под ред. П.В. Савченко, И.А. Погосова, Е.Н. Жильцова. - М.: ИНФРА-М, 2010. - 763 с.

316. Экономическая теория [Текст]: учебник для бакалавров / под ред. Е. Н. Лобачевой. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2012. - 516 с.

317. Экономическая теория [Текст]: учебник / под ред. И.П. Николаевой. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ - ДАНА, 2008. - 527 с.

318. Юрій С.І., Бескид Й.М. Бюджетна система України [Текст]: Навчальний посібник / С.І. Юрій, Й.М. Бескид. - К.: НІОС, 2000. - 400 с.

319. Ященко А. Теория федерализма [Текст] / А. Ященко. - Юрьев. - 1912. - 445 с.

320. Armstrong M., Cowan S., Vickers J. Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience [Text] / M. Armstrong, S. Cowan, J. Vickers. - London: The MIT Press, 1994. - 392 p.

321. Bach S., Blochliger H., Wallau D. The spending power of sub-central governments [Text]: a pilot study / S. Bach, H. Blochliger, D. Wallau // OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. - OECD, Paris. - 2009. - #8. - 20 p.

322. Bastable Charles F. Public Finance [Text] / Charles F. Bastable. - London: Macmillan and Co., Limited. 1892.

323. Bird Richard M. Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications [Text] / Richard M. Bird; International Center for Public Policy (formerly the International Studies Program); Working Paper Series, at AYSPS, GSU paper0002, International Center for Public Policy (formerly the International Studies Program), Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2000.

324. Bird R.M., Wallich C. Financing Local Government in Hungary [Text]: Policy Research Working Paper Series 869 / R.M. Bird, C. Wallich. - The World Bank, 818 H Street, NW Washington, D.C.: 1992.

325. Blochliger H., Rabesona J. The fiscal autonomy of sub-central governments: an update [Text] / H. Blochliger, J. Rabesona // OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. - OECD, Paris. - 2009. - #9. - 20 p.

326. Brown C.V., Jackson P.M. Public Sector Economics [Text] / C.V. Brown, P.M. Jackson. - Oxford, 1990. - 622 p.

327. Buchanan James M., Musgrave Richard A. Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State [Text] / James M. Buchanan, Richard A. Musgrave; CESifo Book Series. - The MIT Press, 1999. - 264 p.

328. Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999 [electronic resource]. - it is access Mode: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:EN:PDF>.

329. Downs A. An Economic Theory of Democracy [Text] / A. Downs. - New York: Harper and Brothers, 1957. - 310 p.

330. Economides N., White L.J. Access and Interconnection Pricing: How Efficient is the Efficient Component Pricing Rule? [Text] / N. Economides, L.J. White // Antitrust Bulletin. - 1995. - Vol. XL. - № 3. - P. 557-579.

331. Fisher R.S. State and local public finance [Text] / R.S. Fisher; 2. Aufl. - Chicago: 1996. - P. 179.

332. Gregory P. and Stuart R. Comparative Economic Systems [Text] / P. Gregory. R. Stuart. -6 th edition. - Houston Mifflin College: 1999. - P. 78.

333. Hamilton B.W. Is the Property Tax a Benefit Tax? [Text] / B.W. Hamilton // Local Provision of Public Services: The Tiebout Model after Twenty Five Years, G.R. Zodzow, (Ed.), New York, NY: Academic Press, Inc., 1983 // Guilfoyle J.P. The effect of property taxes on home values // Journal of real estate literature. - 2000. - Vol.8. - P. 109-127.

334. Homburg S. Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs [Text] / S. Homburg; in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 51, 1994. - S. 312-330.

335. King D. N. A Model of Optimum Local Authority Size [Text] / D. N. King. -1996: In G. Pola, G. France, & R. Levaggi, Developments in Local Government Finance, Theory and Policy (pp. 55-76). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

336. King, D.N. Fiscal tiers: The economics of multi-level government [Text] / D.N. King. - London: 1984. - P. 241.

337. Leibenstein Harvey Allocative Efficiency vs. X-efficiency [Text] / Harvey Leibenstein // American Economic Review. - 1966. - June.- P. 392 - 415.

338. Moreau Felix Manuel de droit administratif [Text] / Felix Moreau. - Paris: 1909. - P. 253-264.

339. Musgrave R.A., Musgrave P.B. Public Finance in Theory and Practice [Text] / R.A. Musgrave, P.B. Musgrave. - 4-th ed. - New-York: McGraw-Hill, 1984. - 824 p.

340. Oates W.E. Fiscal Federalism [Text] / W.E. Oates. - Princeton: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972 // Goodspeed T.J. Tax competition, benefit taxes, and fiscal federalism. - P. 580.
341. Pedreja-Chaparro F., Salinas-Jimenez J., Suarez-Pandisillo J. Financing local governments: the Spanish experience [Text] / F. Pedreja-Chaparro, J. Salinas-Jimenez, J. Suarez-Pandisillo; International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, w.p. 06-11, USA, 2006. - P. 11-12.
342. Peffekofen R. Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen // Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften. - Stuttgart, 1980. - Bd.2 - S.622.
343. Rosalind Levacic Formula Funding of Schools in England and Wales [Text]: Case Study 2 / Levacic Rosalind; Chapter 8; 1999.
344. Ross Kenneth N., and Rosalind Levacic Needs&based Resource Allocation in Education via Formula Funding of Schools [Text] / Kenneth N. Ross, Levacic Rosalind. - Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning (ed.). - 1999.
345. Sax Emil Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft [Text] / Emil Sax. - Wien: 1887. - P. 419.
346. Schumpeter J.A. History of Economic Analysis [Text] / J.A. Schumpeter. - London: George Allen & Unwin, 1955.
347. Stein Lorenz v., Lehrbuch d. Finanzwissenschaft [Text]: P. I. / Lorenz v. Stein. - Leipzig: 1885. - P. 56-58.
348. Steinherr M. Das Schlüsselzuweisungssystem im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen [Text]: Ifo-Studien zur Finanzpolitik / M. Steinherr; Bd. 63, Muenchen, 1997. - S. 93.
349. Stimpfl Hans Kommunale selbstverwaltung [Text] / Hans Stimpfl. - M?nchen Bayrische Verwaltungsschule K?rperschaft des ?ffentlichen Rechts; Bonn: Bundesakademie f?r ?ffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern. - 1998. - 210 p.
350. Thompson Fred, Green Mark T. Handbook of Public Finance [Text] / Fred Thompson, Mark T. Green. - CRC Press, 1998. - 684 p.
351. Tiebout Charles M. A Pure Theory of Local Expenditures [Text] / Charles M. Tiebout // The Journal of Political Economy. Volume 64. Issue 5. Oct., 1956. - P. 416-424.
352. Vocke W., Grundz?ge d. Finanzwissenschaft [Text] / W. Vocke. - Leipzig.: 1894. - P. 4-5.

353. Vogelsang I. Price Regulation of Access to Telecommunications Networks [Text] / I. Vogelsang // Journal of Economic Literature. - 2003. - Vol. 41. - № 3. - p. 830-862.

354. Volokhova Irina Semenovna Methodology of determination of degree of financial decentralization on profits [Text] / Irina Semenovna Volokhova // European Applied Sciences. #1/2 /Stuttgart: 2013. - P. 106-110.

355. Volokhova Irina Municipal Charges In Financing Production And Provision Of Public Benefits [Text] / Irina Volokhova // Intellectual Archive. #6 / Ontario: 2013. - P. 40-46.

356. Wagner Ad., Finanzwiss [Text]: P I. / Ad. Wagner; 3-th ed. - P. 93-94.

357. Wagner Ad., Finanzwissenschaft [Text]: P. II. / Ad. Wagner. Leipzig, 1890. - 182 s.

358. Wellisch Dietmar Theory of Public finance in a Federal state [Text] / Dietmar Wellisch. - Cambridge University Press, 2004. - 214 p.

359. Zimmermann H., und Henke K.-D. Finanzwissenschaft. Eine Einfuehrung in die Lehre von der oeffentlichen Finanzwirtschaft [Text] / H. Zimmermann, K.-D. Henke; 7. Aufl., Muenchen, 1994. - S. 191.

ДОДАТКИ

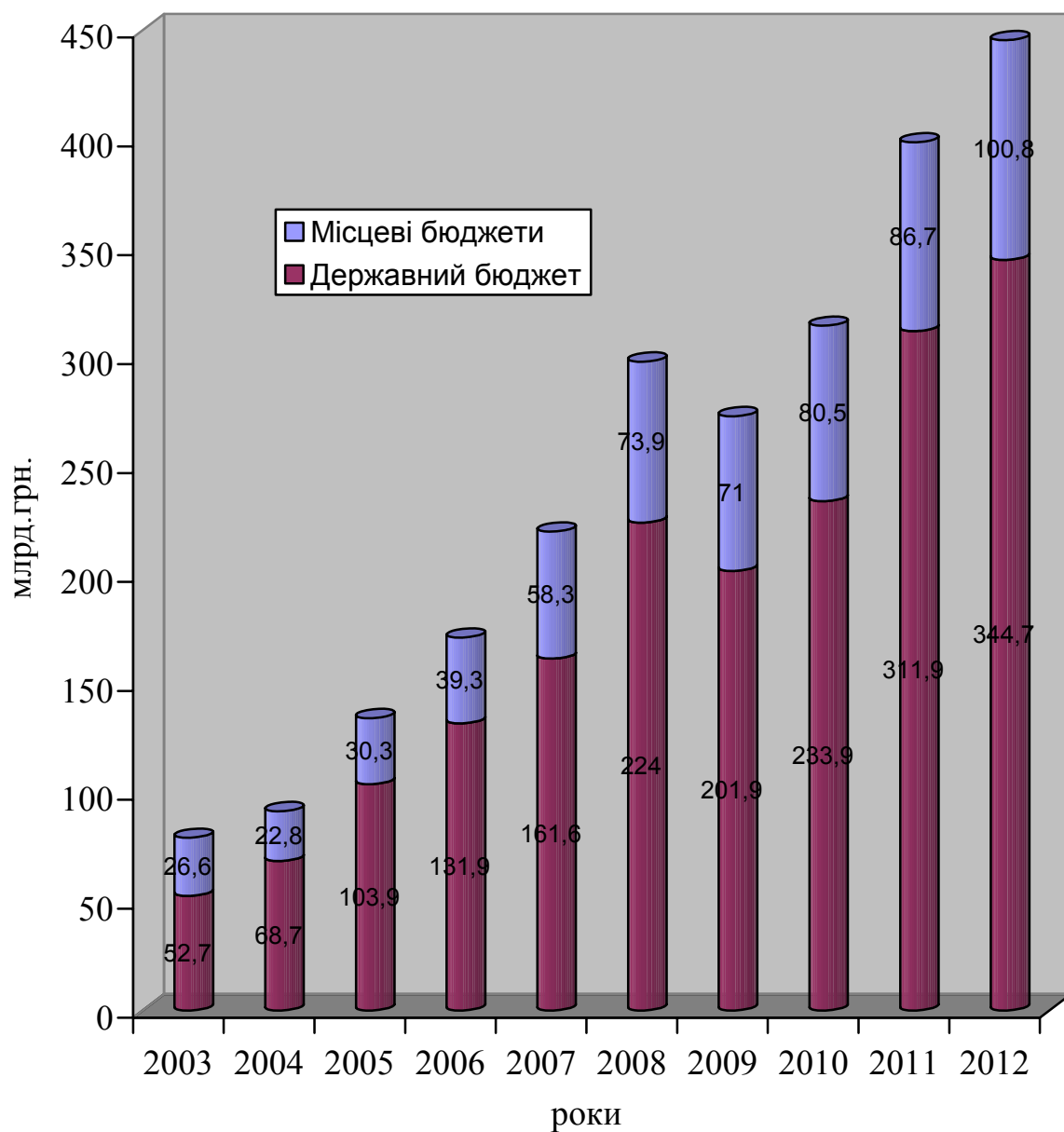


Рис. Доходи Державного та місцевих бюджетів України (без міжбюджетних трансфертів)

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

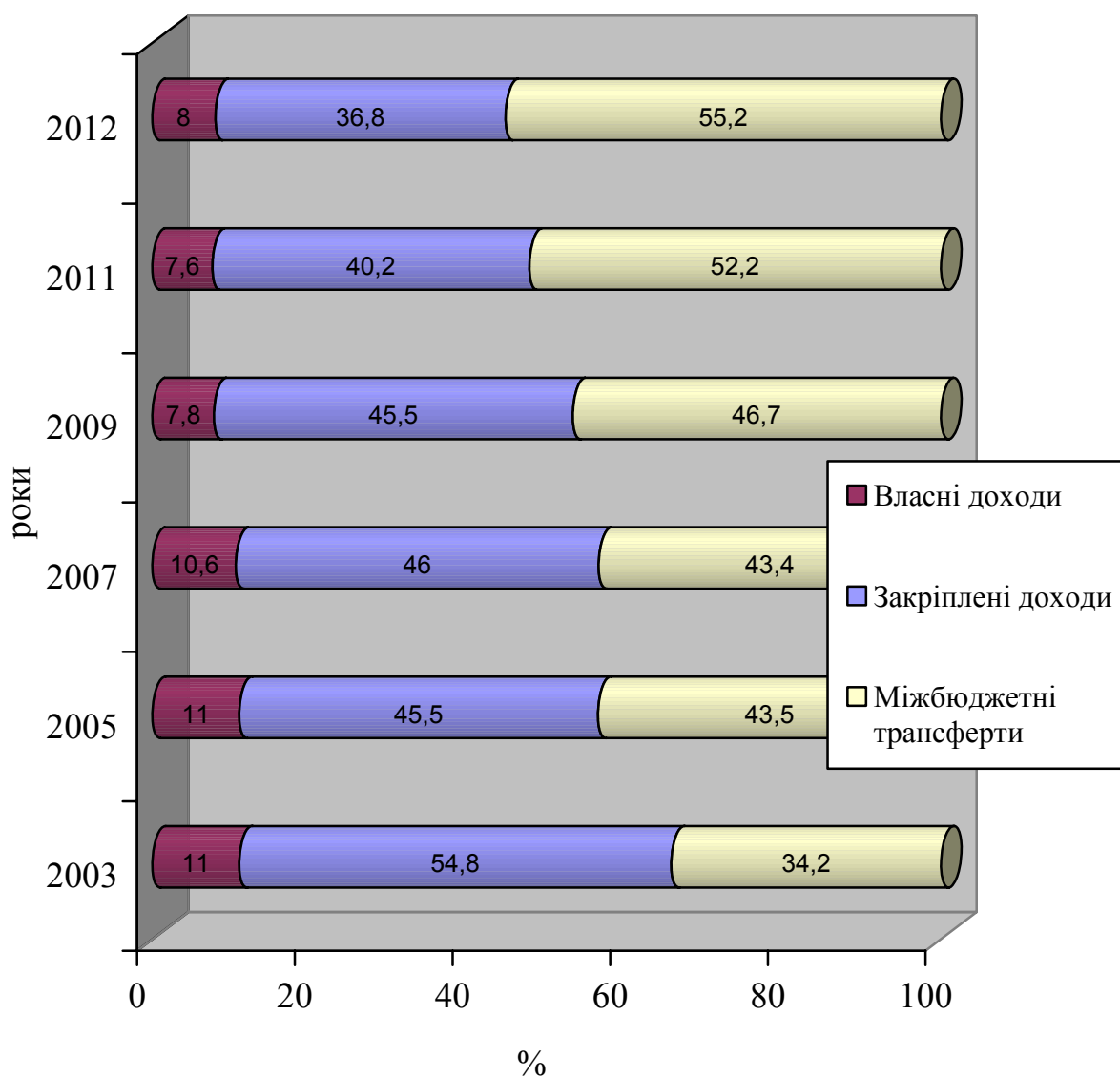


Рис. Структура доходів місцевих бюджетів України

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

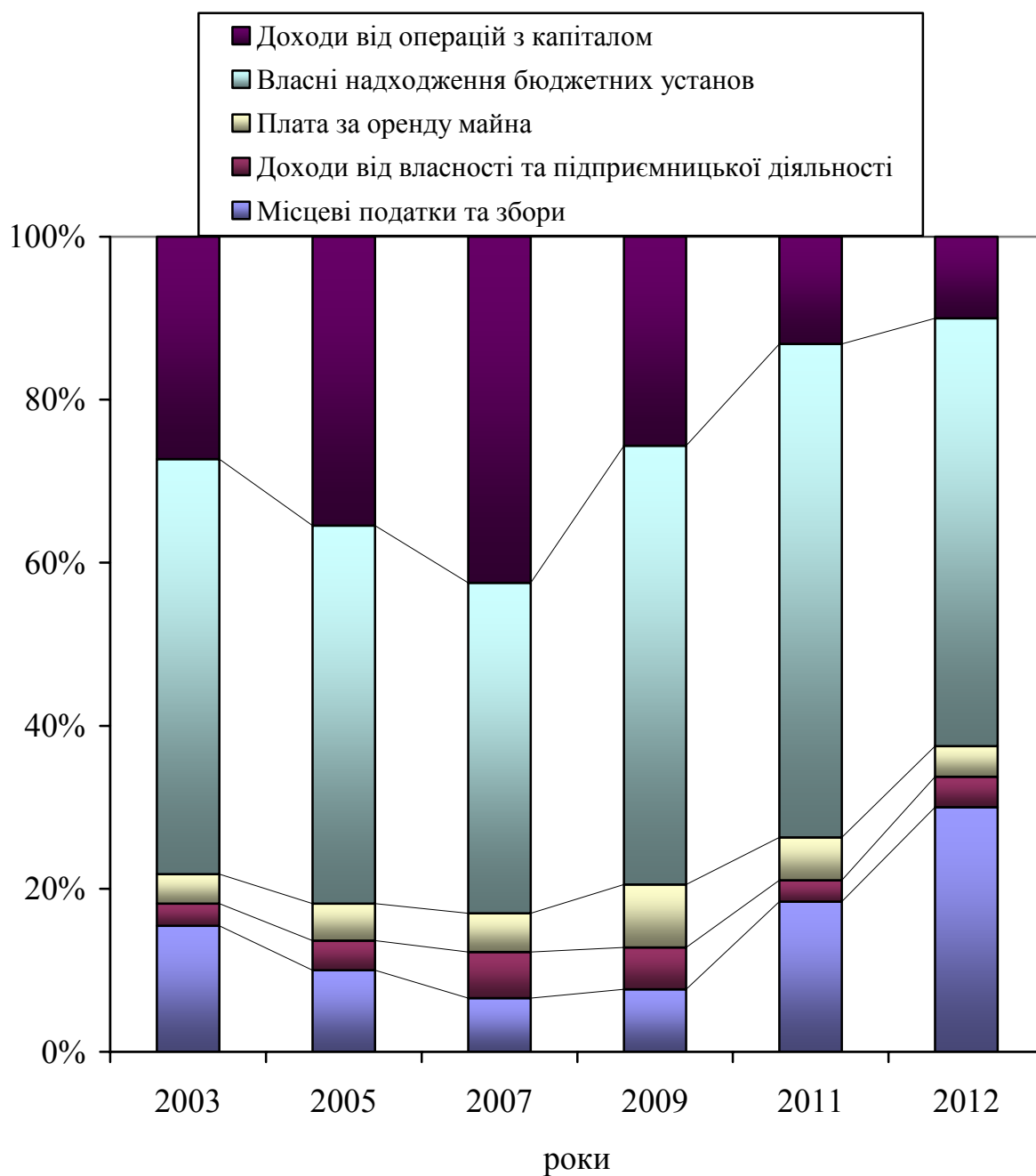


Рис. Структура власних доходів місцевих бюджетів

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

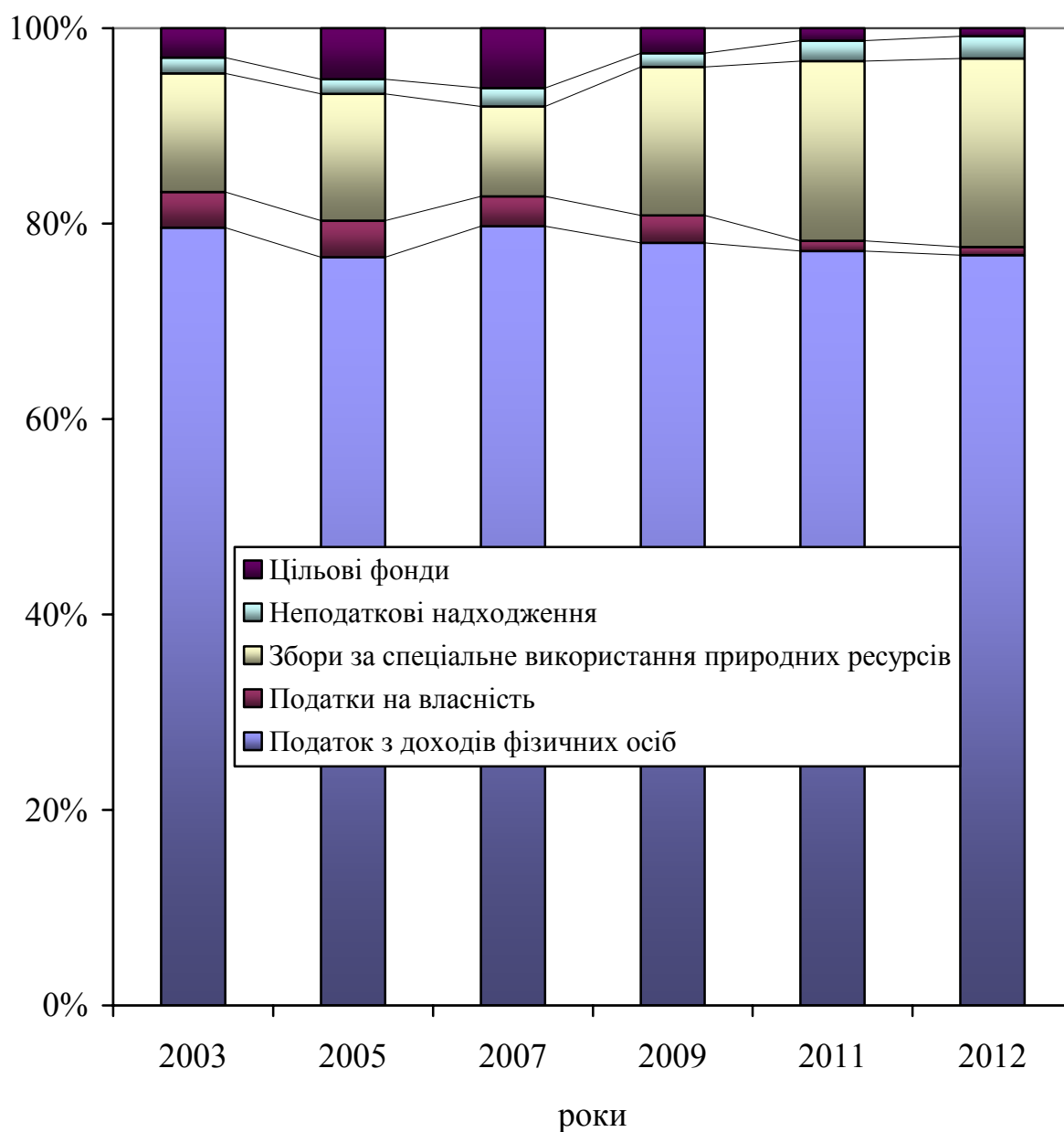


Рис. Структура закріплених доходів місцевих бюджетів

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

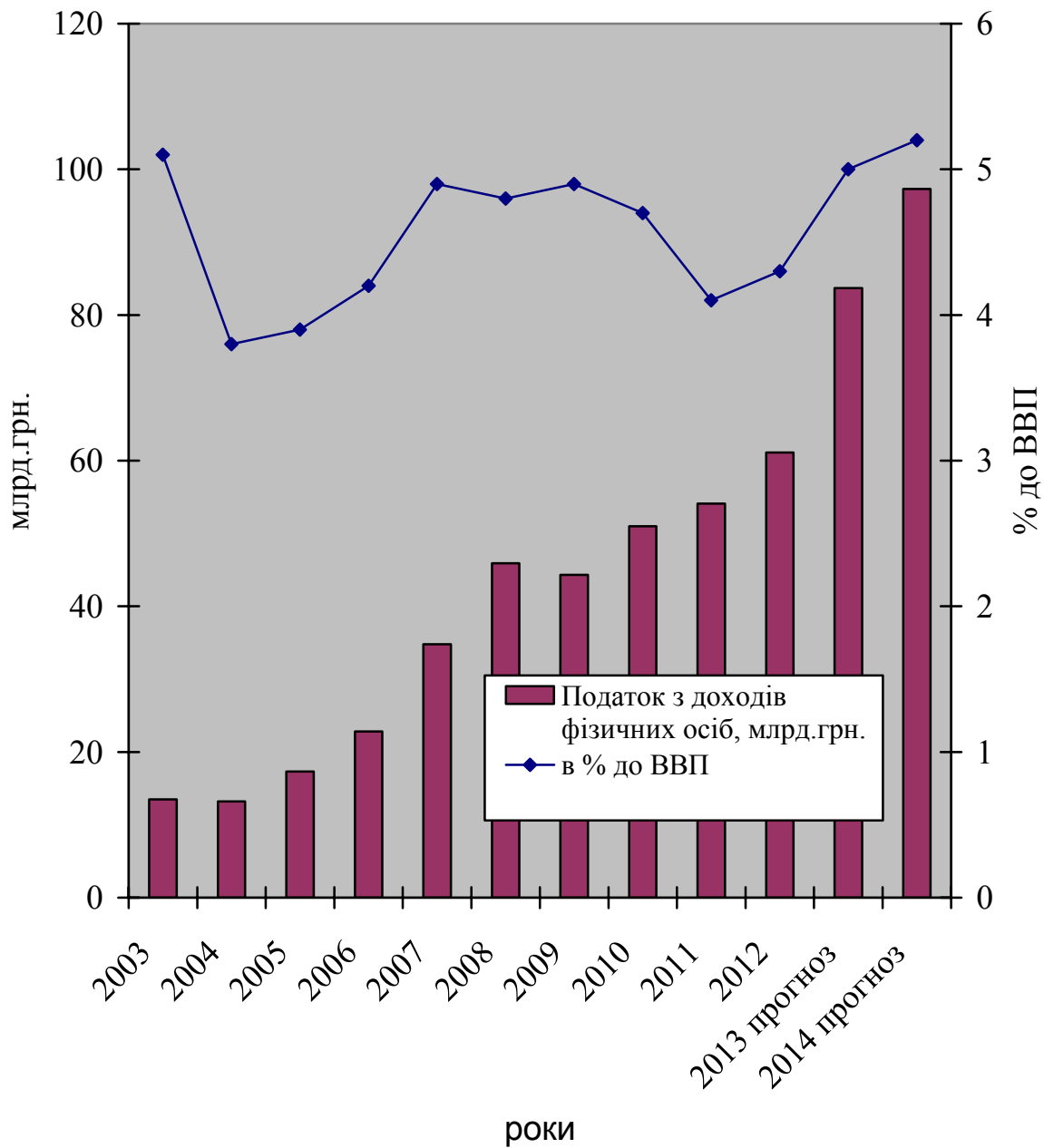


Рис. Динаміка надходжень податку з доходів фізичних осіб

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

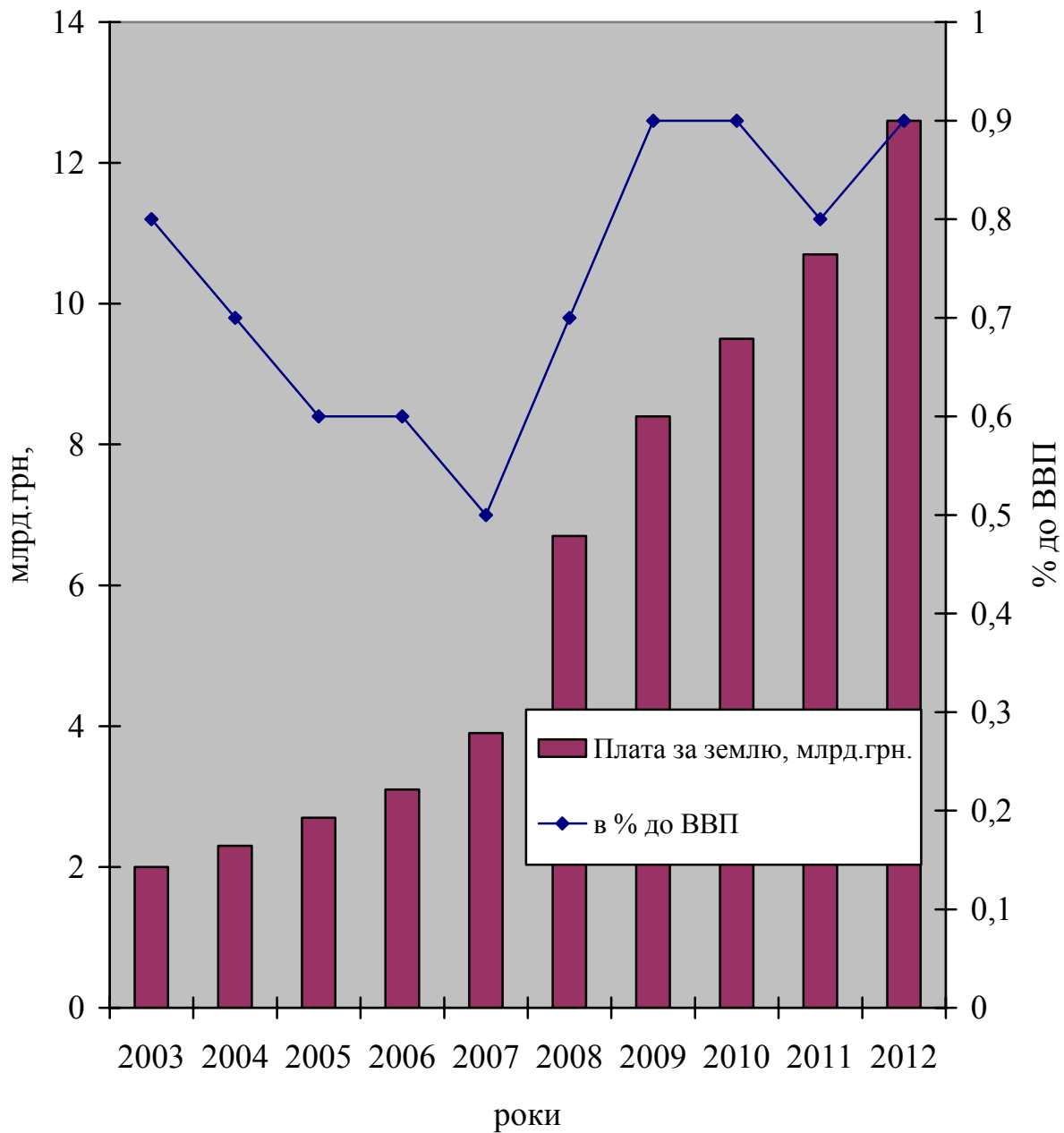


Рис. Динаміка надходжень плати за землю

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

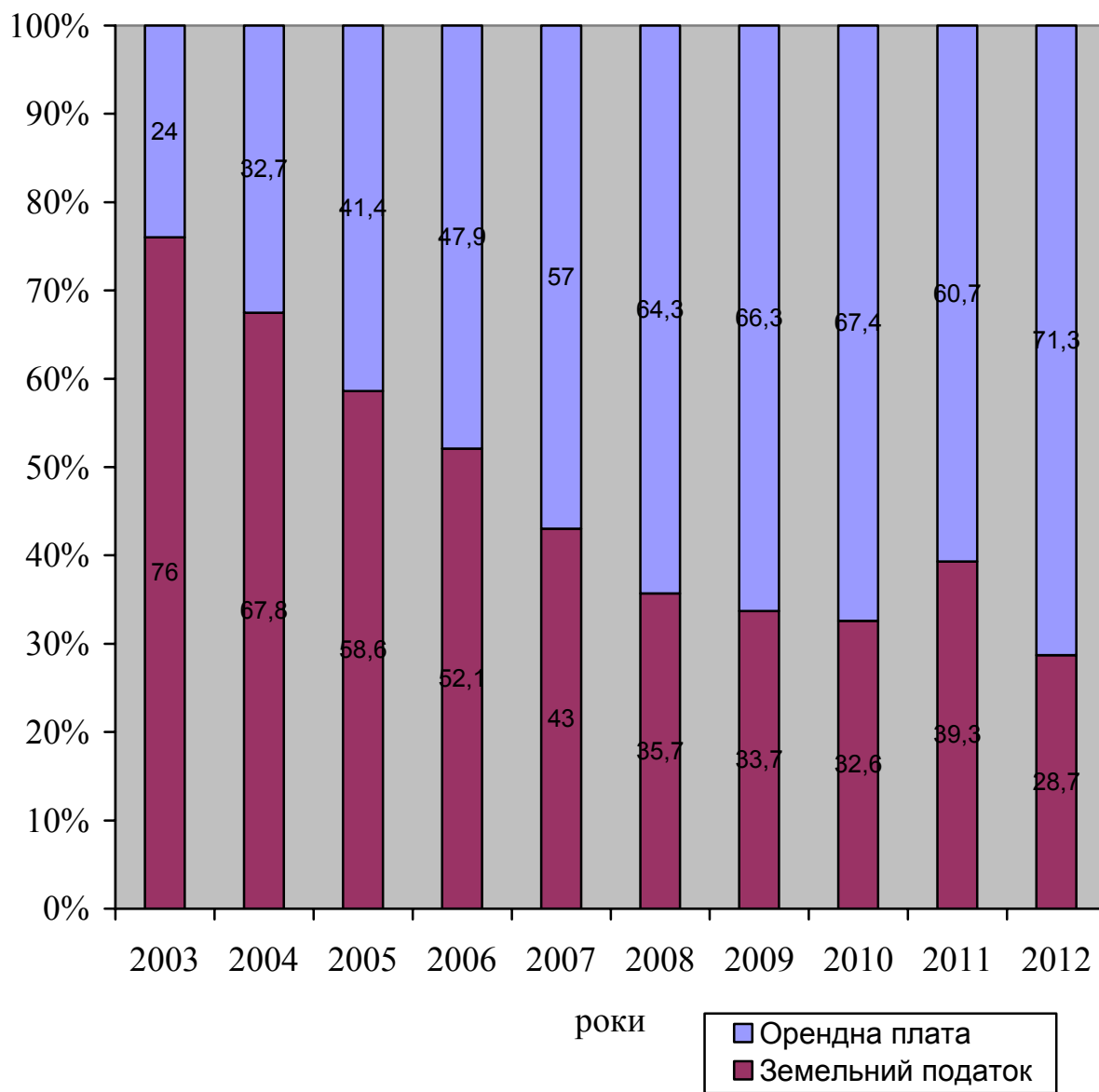


Рис. Структура плати за землю

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

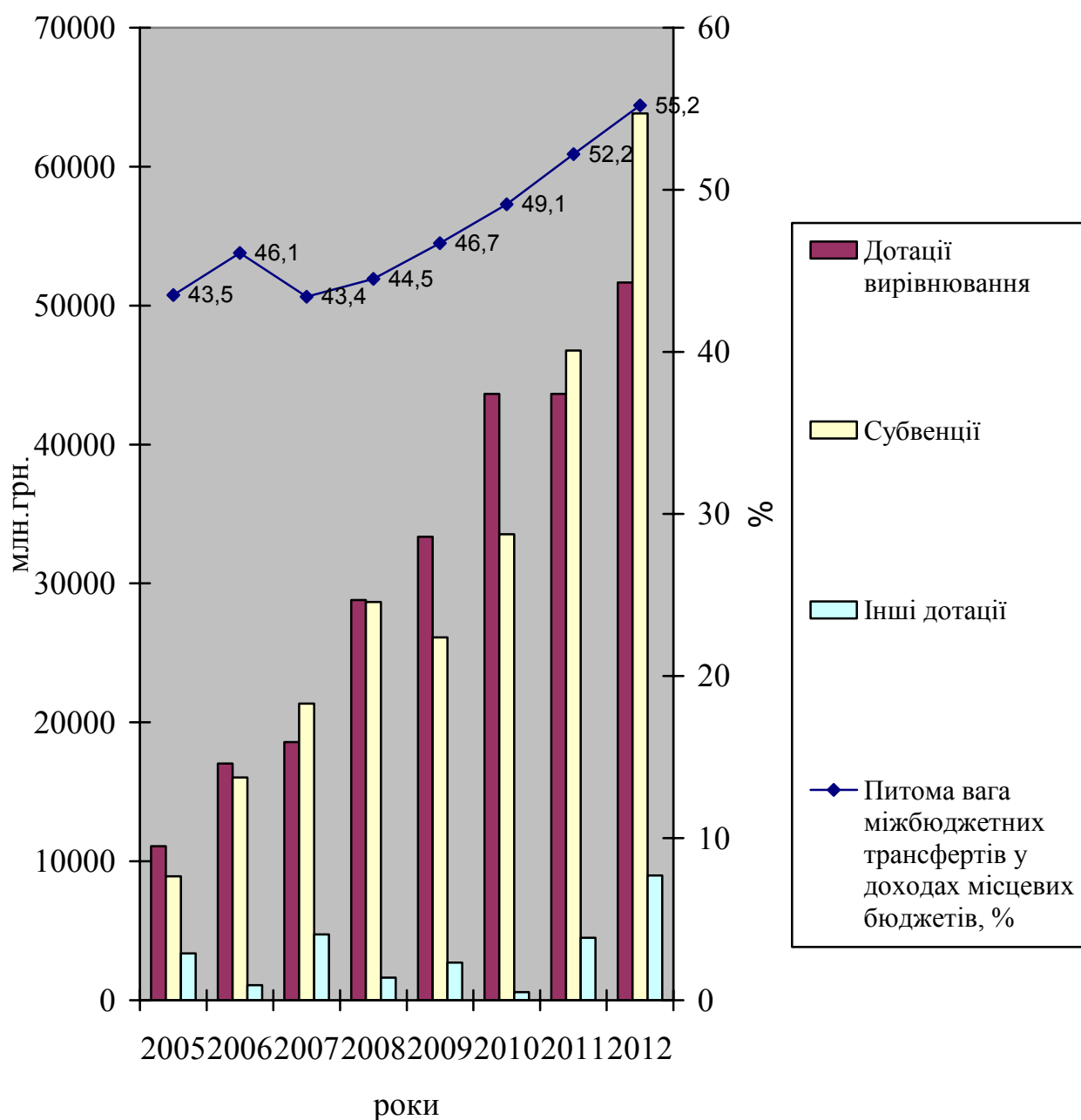


Рис. Структура міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

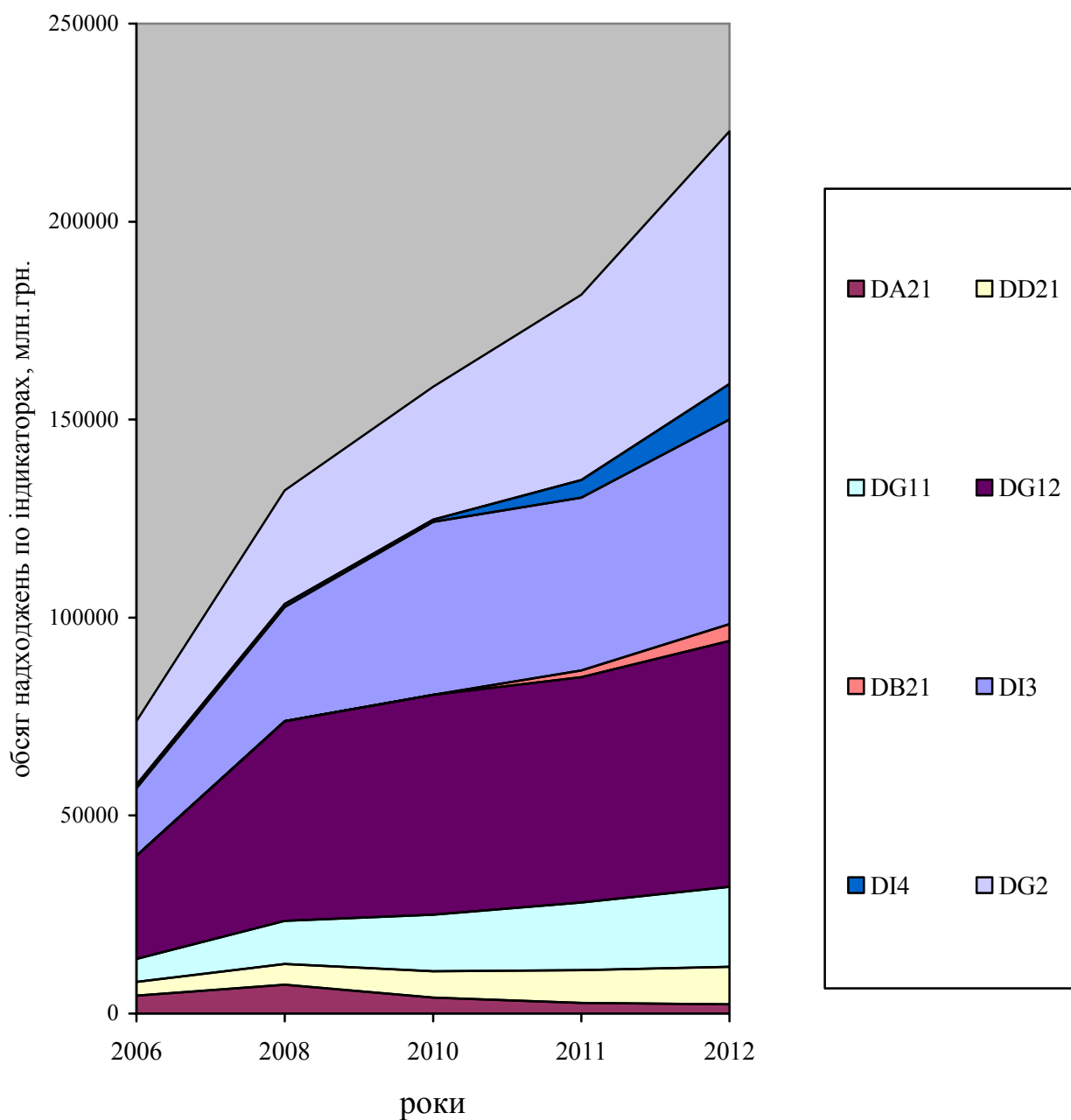


Рис. Обсяги надходжень по доходних індикаторах визначення ступеню бюджетної децентралізації в Україні

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

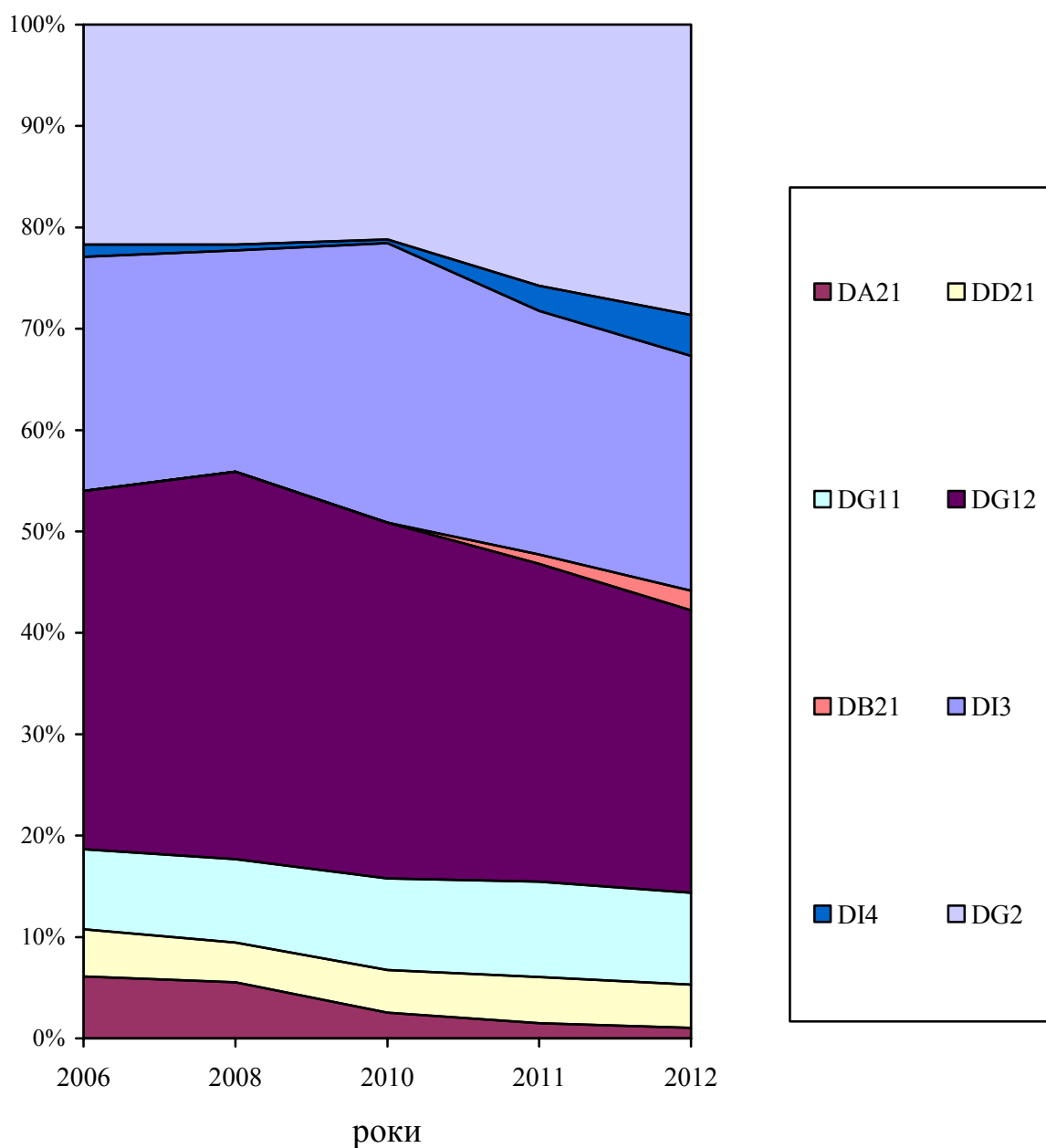


Рис. Структура надходжень по доходних індикаторах визначення ступеню бюджетної децентралізації в Україні, %

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

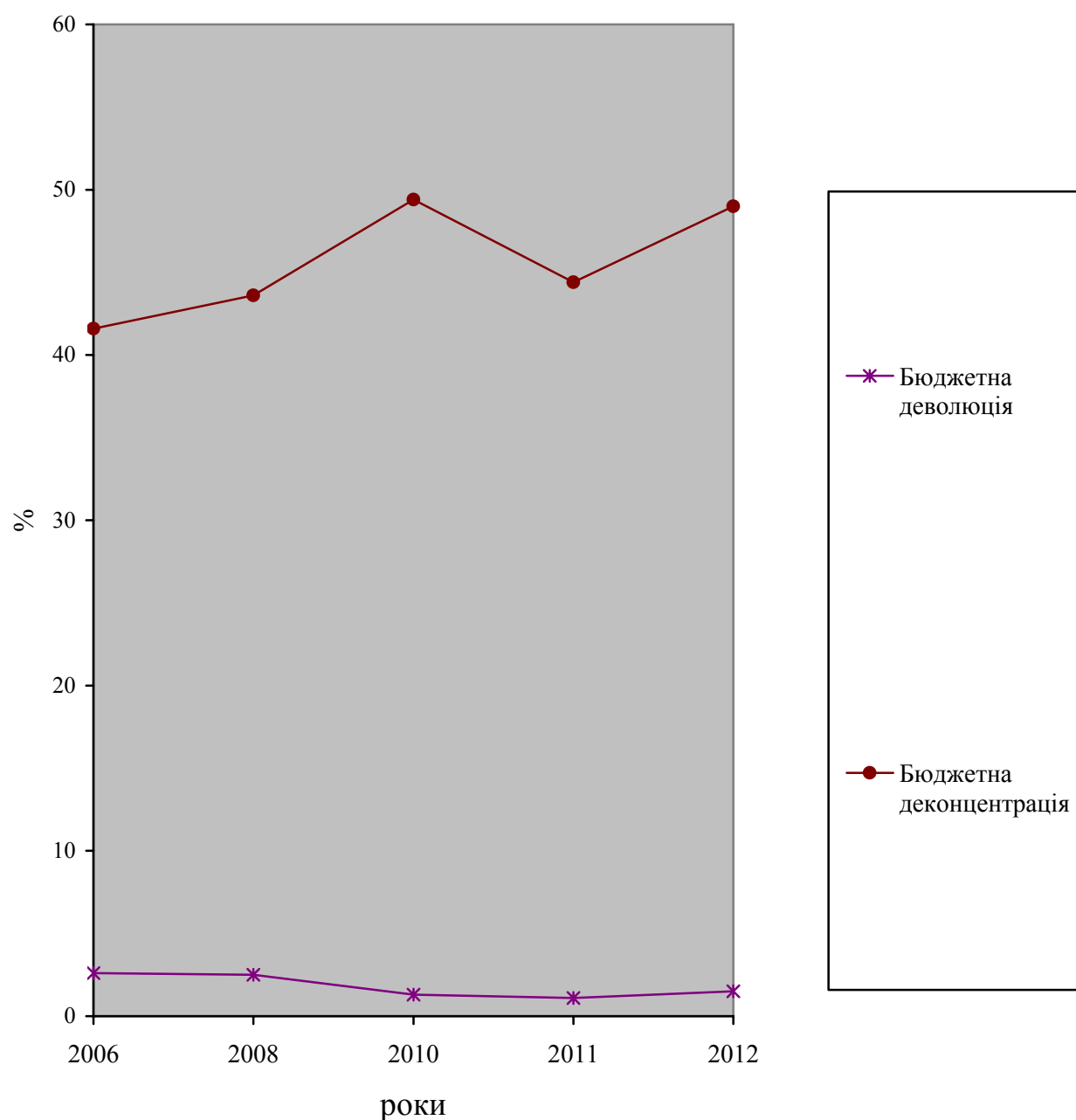


Рис. Ступінь бюджетної деволюції та деконцентрації в Україні

Джерело: складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Витаткові індикатори визначення ступеня бюджетної децентралізації, деконцентрації та деволюції

Підіндикатори	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
VA11	Найменування витатків за функціональною класифікацією								
	Обслуговування боргу	62,1	112,3	201,2	329,8	329	745,1	856,4	
	Інші галузі економіки	4,6	588	182,2	474,1	1086,7	639,7	929,6	
	Всього за підіндикатором	66,7	700,3	383,4	803,9	1415,7	1129,8	1786	
	- у % до загалу	0,2	1,8	0,7	1,1	1,5	0,9	0,6	1,2
VB11	Житлово-комунальне господарство	1740,5	2558,8	3804,1	7843,5	5176,5	8524,5	4586,9	
	Засоби масової інформації	102,7	115,8	123,7	146,2	180,8	213,3	211,8	
	Інша діяльність у сфері охорони навколишнього середовища	95,8	138,9	143,3	172,7	236,6	215,1	300,9	230,4
	Економіка, торгівельна діяльність, сільське, лісове господарство, мисливство, рибацтво, паливно-енергетичний комплекс, промисловість і будівництво, транспорт, зв'язок, телекомунікації та інформатика	3024,2	3862,7	4891,6	6441,3	9687,9	11989,6	6423,8	6872,8
	Всього за підіндикатором	4963,2	6676,2	8962,7	14603,7	15281,8	20942,5	14148,9	11901,9
- у % до загалу	15,8	17,2	17,2	20,2	15,8	16,5	11,1	7,8	
VB41	Проведення виборів та референдумів	3,5	2,2	2,6	188,3	3,7	27	16,6	839,9
	Громадський порядок	138,6	147,7	84,7	135,6	130	2209,8	186,9	254,9
	Позашкільна освіта	557,6	689,7	991,7	1268,1	1718,8	2335,4	2593,4	3025,8
	Збереження природно-заповідного фонду	2	4,2	5,3	4,7	10,2	20,1	31,2	19,9
	Охорона та раціональне використання природних ресурсів	97	144,4	122,8	152,3	185,4	299,3	382,4	329,4
Всього за підіндикатором	798,7	988,2	1207,1	1749	2048,1	4891,6	3210,5	4469,9	
- у % до загалу	2,5	2,5	2,3	2,4	2,1	3,9	2,5	2,9	
VD2	Органи місцевої влади та самоврядування	2089,8	2533,1	3296,6	5208,6	7031,5	8542,6	7543,9	8511,9
	Охорона здоров'я	7356,4	8711,6	11968,4	15638,1	20396,5	26194,4	29029,9	35986,3
	Духовний та фізичний розвиток (без засобів масової інформації)	1304,6	1573,3	2052,4	2792,6	3519,2	4785,2	4916,7	6148

Освіта (без позашкільної освіти)	8684,4	10443,5	15877,2	20394,8	27465,1	37069,7	40254,4	47992,7
Соціальний захист	6137,6	7137,2	8336	11135,9	19297	23271,4	27257,8	35223,6
Всього за підіндикатором	25572,8	30398,7	41530,6	55170	77709,3	99863,3	109002,7	133862,5
- у % до загалу	81,4	78,4	79,7	76,3	80,6	78,7	85,7	88,1
Всього видатків місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів	31401,4	38763,4	52083,8	72326,6	96454,9	126827,2	127142,1	152020,3

Діяльність органів самоорганізації населення міста Одеси в 2012 році та обсяги її фінансування					
№ з/п	Найменування програми або зміст заходу	Головний розпорядник коштів	Джерела фінансування	Заплановані витрати, тис.грн	Стан виконання, тис.грн
			Разом	1 344,5	1 287,7
			Бюджет міста	1 344,5	1 287,7
			Інші джерела	0,0	0,0
1.	Програма розвитку органів самоорганізації населення в м. Одесі на 2012-2015 роки, всього з них:		Усього	1 344,5	1 287,7
			Бюджет міста	1 344,5	1 287,7
			Інші джерела	0,0	0,0
1.1.	Забезпечення залучення на договірних засадах осіб, що надаватимуть послуги з оформлення та передачі відповідним органам МВС України документів для реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання (перебування) громадян, що проживають на території, у межах яких діють органи СОН і які не обслуговуються міськими житлово-комунальними службами	Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради, департамент фінансів Одеської міської ради	Бюджет міста	336,2	311,6
1.2.	Виготовлення проектної документації та технічних умов на електро-, тепло-, водопостачання приміщень органів СОН. Оплата комунальних послуг, послуг зв'язку, Інтернету. Забезпечення органів СОН приладами обліку та засобами зв'язку. Придбання товарів та послуг для належного	Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради	Бюджет міста	43,9	39,2

	утримання приміщень, в яких розташовані органи СОН				
1.3.	Закупівля та ремонт комп'ютерної техніки	Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради	Бюджет міста	78,3	78,3
1.4.	Передбачення технічних та організаційних засобів для інформування мешканців на території діяльності органів СОН про їх роботу (друковані або тиражовані інформаційні матеріали, бюлетені, оголошення і т.д.). Забезпечення органів СОН канцелярським приладдям	Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради	Бюджет міста	151,4	151,4
1.5.	Організація та проведення заходів з нагоди знаменних дат	Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради, департамент інформації та зв'язків з громадськістю Одеської міської ради, департамент фінансів Одеської міської ради, голови органів	Бюджет міста	30,0	30,0

			СОН			
1.6.	Організація проведення поточного ремонту приміщень, що займають органи СОН		Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради	Бюджет міста	32,2	30,2
1.7.	Забезпечення формування повноцінних бюджетів органів СОН		Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради	Бюджет міста	382,6	357,1
1.8.	Створення постійно діючих бригад для благоустрою мікрорайонів, території яких не обслуговуються муніципальними житлово-комунальними службами		Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради	Бюджет міста	289,9	289,9

ВОЛОХОВА ІРИНА СЕМЕНІВНА

**МІСЦЕВІ ФІНАНСИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ
ПОГЛИБЛЕННЯ ФІНАНСОВОЇ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

МОНОГРАФІЯ

Підп. до друку 21.03.2014. Формат 60x84/16. Папір офсетний.
Гарнітура Times New Roman. Ум. Друк. Арк.25,85.
Тираж 500 прим.

Видавництво «Атлант» ВОІ СОІУ
65029, м.Одеса, Ольгіївський узвіз, 8,
Свідоцтво ДК №3564 від 31.08.2009
Тел.: 728-45-71
e-mail: ev_atlant@mail.ru