

Є. Ю. Кузькін, О. В. Шишко

РОЗШИРЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ: ОСНОВНІ НАПРЯМИ ТА ПОДОЛАННЯ ПЕРЕШКОД

Важливим завданням реалізації положень реформи фіскальної децентралізації в Україні залишається вдосконалення інституту місцевих фінансів та міжбюджетних відносин. Збільшення фіскальних розривів між видатковими потребами та доходним потенціалом пов'язане насамперед із поглибленням диференціації доходної спроможності органів місцевого самоврядування. В умовах низької мобільності податкових баз (або практичної відсутності деяких із них) фіскальних інструментів, що закріплені за органами місцевого самоврядування, зниження ділової активності призводить до істотного збільшення горизонтальних фіскальних дисбалансів. Відсутність портфельного підходу до формування доходної бази місцевих бюджетів створює додаткові ризики для фінансової автономії місцевого самоврядування. Виникнення й поглиблення вертикальних фіскальних дисбалансів зумовлені передусім недостатньо обґрунтованим алгоритмом визначення видаткових потреб органів місцевого самоврядування та їх пріоритетів, унаслідок чого інструменти міжбюджетних трансфертів використовуються некоректно. Тому органи місцевої влади не завжди мають відповідні стимули для надання суспільних послуг належного рівня людям, котрі постійно проживають на території місцевої громади, а локальна мережа бюджетних установ не може забезпечити необхідний обсяг і якість цих послуг. Отже, ключовою фінансовою проблемою здійснення повноважень органами місцевого самоврядування в Україні є брак власних фінансових ресурсів та обмежені можливості їх ефективного витрачання.

Ключові слова: місцеві бюджети, міжбюджетні відносини, базова дотація, реверсна дотація.

Рис. 3. Табл. 2. Літ. 15.

Є. Ю. Кузькин, А. В. Шишко

РАСШИРЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПРЕОДОЛЕНИЕ ПРЕПЯТСТВИЙ

Важной задачей реализации положений реформы фискальной децентрализации в Украине остается совершенствование института местных финансов и межбюджетных отношений. Увеличение фискальных разрывов между расходными потребностями и доходным потенциалом связано прежде всего с углублением дифференциации доходной способности органов местного самоуправления. В условиях низкой мобильности налоговых баз (или практического отсутствия некоторых из них) фискальных инструментов, которые закреплены за органами местного самоуправления, снижение деловой активности приводит к существенному увеличению горизонтальных фискальных дисбалансов. Отсутствие портфельного подхода к формированию доходной базы местных бюджетов создает дополнительные риски для финансовой автономии местного самоуправления. Возникновение и углубление вертикальных фискальных дисбалансов обусловлены прежде всего недостаточным обоснованным алгоритмом определения расходных потребностей органов местного самоуправления и их приоритетов, вследствие чего инструменты межбюджетных трансфертов используются некорректно. Поэтому органы местной власти не всегда располагают соответствующими стимулами для предоставления общественных услуг надлежащего уровня людям, которые постоянно проживают на территории местной общины, а локальная сеть бюджетных учреждений не может обеспечить необходимый объем и качество этих услуг. Следовательно, ключевой финансовой проблемой осуществления полномочий органами местного самоуправления в Украине

© Кузькін Є. Ю., Шишко О. В., 2015

является недостаток собственных финансовых ресурсов и ограниченные возможности их эффективного расходования.

Ключевые слова: местные бюджеты, межбюджетные отношения, базовая дотация, реверсная дотация.

Yevhen Kuzkin, Oleksandr Shyshko

IMPROVEMENT OF LOCAL GOVERNMENT IN MODERN CONDITIONS: CORE DIRECTIONS AND OVERCOMING OBSTACLES

An important task of implementation of the fiscal decentralization reform in Ukraine is improvement of local finances and intergovernmental fiscal relations. Increased fiscal gap between expenditure needs and potential revenues is associated primarily with deepening the differentiation of revenue capacity of local governments. Within low mobility of tax bases (or practical absence of some of them) of fiscal instruments that are granted to local governments, reduced business activity leads to a significant increase in horizontal fiscal imbalances. The lack of an integrated approach to the revenue base of local budgets creates additional risks for financial autonomy of local governments. The emergence and deepening of the vertical fiscal imbalances primarily due to insufficiently substantiated algorithm of determination of expenditure needs of local governments and their priorities, as a result intergovernmental transfers tools are used incorrectly. Therefore, local authorities do not always have adequate incentives to provide adequate level of public services to residents who are permanent residents of the local community, and the local network of budgetary institutions cannot provide the necessary volume and quality of these services. Thus, the key financial challenge of powers by local authorities in Ukraine lies in insufficient own financial resources and limited opportunities for their effective spending.

Keywords: local budgets, intergovernmental fiscal relations, basic grant, reversible grant.

JEL classification: H70, H72, H76, H77.

Закладені в Україні конституційні засади місцевого самоврядування створюють правове й фінансове підґрунтя діяльності органів місцевого самоврядування. Проте від часу прийняття Конституції України, ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування останнє розвивалося фактично лише на рівні міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Проблеми фінансового забезпечення місцевого самоврядування та міжбюджетного регулювання в умовах нинішньої бюджетної реформи широко розглядаються в працях вітчизняних дослідників І. О. Луніної, В. М. Опаріна, І. З. Сторонянської, А. Л. Тарангул [1—4]. У працях таких зарубіжних науковців, як К. Деві [5], Г. Петері [6], також досліджується проблематика ефективного використання різних форм міжбюджетних трансфертів для ефективного їх використання органами місцевого самоврядування. Проте питання оцінки ефективності реалізованих заходів реформи фіскальної децентралізації, з метою прийняття рішень про реалізацію її наступних етапів, особливе застосування чи коригування запроваджених інструментів міжбюджетних відносин на цих етапах, залишаються актуальними.

Метою статті є проведення оцінки нових інструментів міжбюджетних відносин, що були впроваджені на проміжному етапі реформи фіскальної децентралізації в Україні, а також їхнього впливу на рівень фінансової забезпеченості місцевих бюджетів.

Відповідно до положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [7], а також Плану заходів щодо її реалізації [8], до основних завдань реформи фіскальної децентралізації належать:

- розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;
- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування за принципом субсидіарності;
- створення необхідних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

На підготовчому етапі реалізації Концепції виконано значну частину поставлених завдань. Передусім результатом практичної імплементації урядових ініціатив у частині фінансової децентралізації, що передбачало розширення фінансової спроможності місцевого самоврядування, реформування системи міжбюджетних відносин, стало внесення змін до Бюджетного кодексу України [9]. Відповідно до цих змін, істотно вдосконалено більшість складових системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування та впорядковано підходи до її організації.

По-перше, скасовано традиційний розподіл видатків місцевих бюджетів на такі, що враховуються, й ті, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, — сформовано єдиний перелік видатків для кожної групи місцевих бюджетів. Ці зміни створюють рівні умови для всіх категорій видатків у межах групи, тим самим гарантуючи повноцінне фінансування делегованих органам місцевого самоврядування повноважень із державного бюджету. Також перерозподілено склад видатків місцевих бюджетів між їх рівнями. Як зазначалося, істотна традиційна частина видатків бюджетів міст районного значення, сіл і селищ була передана до районних бюджетів. За таких змін надано єдиний перелік видатків для районних бюджетів, бюджетів міст обласного значення та об'єднаних громад.

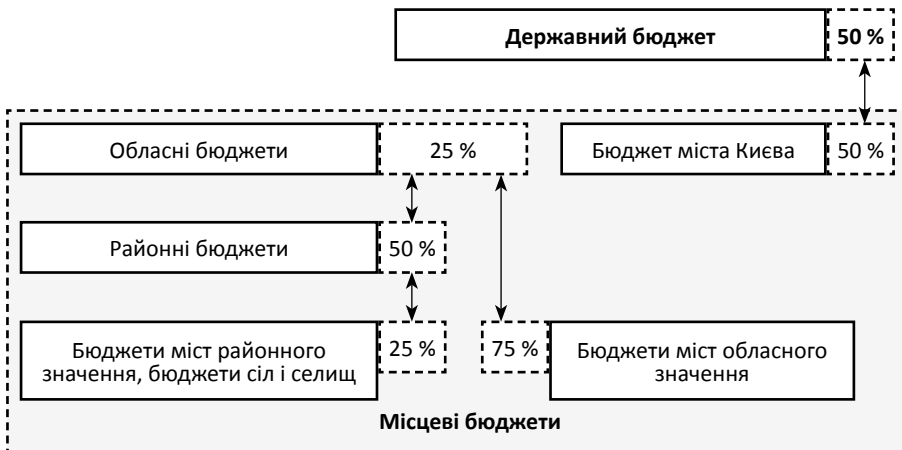
По-друге, розширено перелік закріплених податків та здійснено перегляд нормативів їх розподілу між рівнями бюджетної системи. Аналогічно до видаткової частини, розподіл доходів місцевих бюджетів на такі, що враховуються, й ті, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, скасовано. Наразі всі доходи місцевих бюджетів розглядаються як власні, а формалізовані процедури доведення планових показників доходів Міністерством фінансів України до місцевих фінансових органів відсутні. Зокрема, до доходів обласних бюджетів віднесено 10 % надходжень від

податку на прибуток підприємств; підвищено частку надходжень від екологічного податку до місцевих бюджетів з 35 до 80 %, а також переглянуто нормативи розщеплення податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) між рівнями бюджетної системи. Збільшення частки надходжень екологічного податку (з 10 до 55 %) стосувалося насамперед обласних бюджетів, а норматив для міських, селищних і сільських бюджетів залишився без змін (25 %).

Стосовно нарощення потенціалу місцевих податків і зборів створено умови для розширення бази оподаткування податку на майно в частині плати за землю. Передбачено встановлення органами місцевого самоврядування ставок та пільг з плати за землю не тільки в межах, а й за межами населених пунктів [10]. У перспективі органи місцевого самоврядування об'єднаних громад отримають виключні повноваження з розпорядження, володіння й користування земельними ділянками в рамках своєї юрисдикції (як у межах, так і за межами населених пунктів).

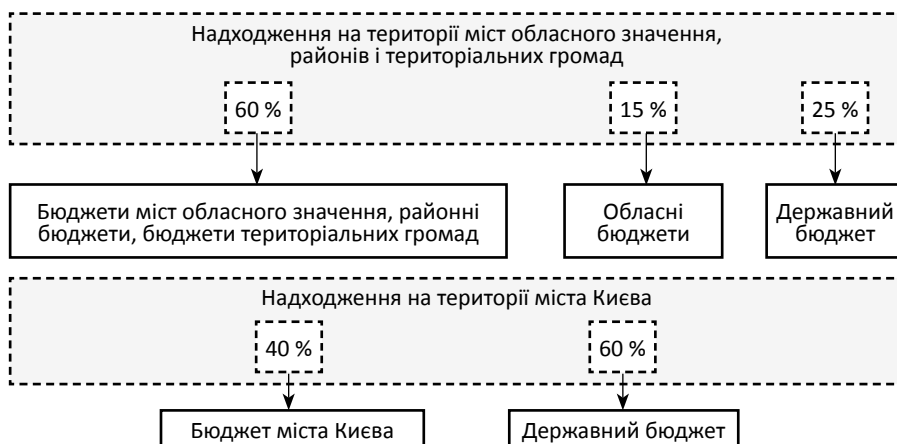
Щодо змін нормативів розщеплення ПДФО слід зазначити, що за попереднього алгоритму практично весь обсяг його надходжень зараховувався до місцевих бюджетів (рис. 1). При цьому до державного бюджету включалося лише 50 % обсягу надходжень податку на території м. Києва. Внесеними змінами скасовано частку надходжень податку до бюджетів міст районного значення, сіл і селищ, збільшено нормативи зарахування до державного й районних бюджетів та відповідно зменшено для бюджетів міст обласного значення, обласних бюджетів (рис. 2).

По-третє, змінено інструментарій системи фінансового вирівнювання. Зокрема, замість дотації вирівнювання місцевим бюджетам запроваджено



Джерело: побудовано за положеннями Бюджетного кодексу України.

Рис. 1. Нормативи розподілу надходжень ПДФО між рівнями бюджетної системи згідно з вимогами Бюджетного кодексу України до внесення змін від 28 грудня 2014 р.



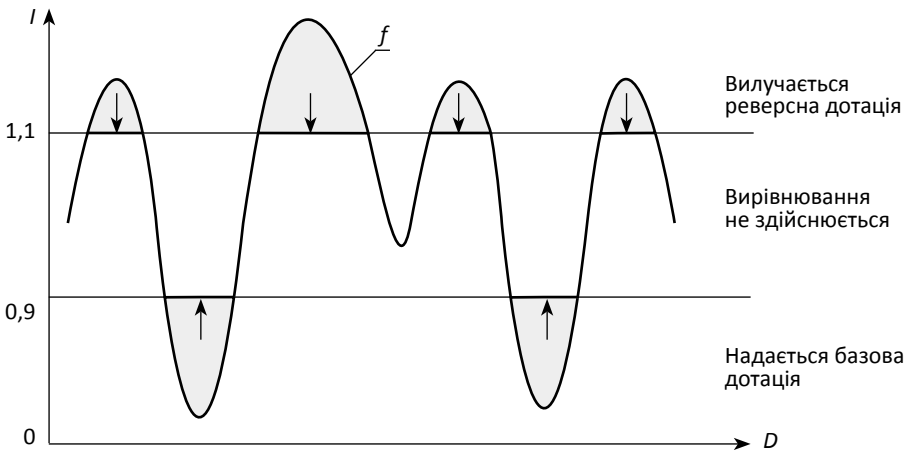
Джерело: побудовано за положеннями Бюджетного кодексу України.

Рис. 2. Розподіл надходжень ПДФО між рівнями бюджетної системи відповідно до вимог Бюджетного кодексу України в редакції від 28 грудня 2014 р.

базову (реверсну) дотацію, освітню, медичну субвенції, а також субвенцію на підготовку робітничих кадрів. У попередній моделі фінансового вирівнювання враховувались як дохідна спроможність, так і видаткові потреби місцевих бюджетів. Чинний підхід передбачає врахування диференціації видаткових потреб органів місцевого самоврядування за делегованими їм повноваженнями при розподілі обсягів галузевих субвенцій, а також вирівнювання дохідної спроможності місцевих бюджетів через базову й реверсну дотації. Концептуально лише такий розподіл критеріїв вирівнювання (за доходами та видатками) за різними інструментами забезпечить спрощення алгоритму кожного з них.

Обрахунок дохідної спроможності ґрунтується на індексі відносної податкоспроможності, проте методика розрахунку обсягу базової й реверсної дотацій передбачає визначення індексу окремо щодо ПДФО та податку на прибуток підприємств. Ще одна відмінність нового алгоритму від попереднього стосується кількості груп місцевих бюджетів, у межах яких розраховується індекс податкоспроможності. Якщо раніше він визначався в межах трьох груп місцевих бюджетів (обласні, районні, бюджети міст обласного значення), то внесеними змінами передбачається об'єднання груп бюджетів міст і районних бюджетів для проведення розрахунку значень індексу.

При цьому окремі елементи методики запозичені з дохідної складової формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам, зокрема елементу коригування значень індексу відносної податкоспроможності на основі методу “зрізання вершин”. Практична реалізація цього методу проілюстрована на рис. 3.



Умовні позначення: I — значення індексу податкоспроможності; D — доходи місцевих бюджетів відповідної групи, що беруть участь у системі фінансового вирівнювання; f — теоретична крива, яка ілюструє розподіл значень індексів податкоспроможності місцевих бюджетів відповідно до обсягів їхніх доходів.

Джерело: побудовано за статтями 98, 99 Бюджетного кодексу України.

Рис. 3. Реалізація механізму горизонтального вирівнювання дохідної спроможності через базову й реверсну дотації

Слід зауважити, що обсяги перерозподілу фінансових ресурсів через механізм горизонтального вирівнювання істотно зменшилися порівняно з попередньою моделлю. Згідно з плановими показниками, розмір дотації вирівнювання у 2014 р. становив 60,5 млрд грн, а базової й реверсної дотацій у 2015 р. — 5,4 і 3,6 млрд грн відповідно. Зазначене свідчить про можливість спрощення алгоритму розрахунку обсягів трансфертів у частині коригуючих процедур для обрахованих значень індексу. Як наслідок, знижуються похибки при розрахунках, процедури набувають більшої прозорості.

Співвідношення кількості обласних, районних бюджетів та бюджетів міст обласного значення, щодо котрих застосовуються процедури горизонтального вирівнювання дохідної спроможності, вказує на те, що диференціація фіскальних можливостей місцевих бюджетів у межах їх груп залишається на критичному рівні (табл. 1).

Порівняння розподілу значень індексу відносної податкоспроможності, розрахованого за фактичними показниками доходів обласних, районних бюджетів і бюджетів міст обласного значення за період 2009—2014 рр., та кількості місцевих бюджетів вказаних груп, які отримують базову дотацію у 2015 р., дає підстави для висновку, що проблема диференціації дохідної спроможності була як до, так і після бюджетної реформи (табл. 2).

За інформацією Міністерства фінансів України, у 2015 р. очікуване розширення дохідної частини місцевих бюджетів збільшить їх загальний фонд

Таблиця 1. Реалізація механізму горизонтального вирівнювання дохідної спроможності через базову й реверсну дотації у 2015 р.

Значення індексу податкоспроможності	Варіанти використання інструментів горизонтального вирівнювання	Кількість місцевих бюджетів		
		обласних	районних	міст обласного значення
менше 0,9	Надання базової дотації (80 % обсягу коштів, необхідного для досягнення значення індексу 0,9)	18	421	60
від 0,9 до 1,1	Вирівнювання не здійснюється	0	28	39
більше 1,1	Вилучення реверсної дотації (50 % обсягу перевищення при значенні індексу 1,1)	6	25	71

Джерело: складено за даними Закону України “Про Державний бюджет України на 2015 рік”; статтями 98, 99 Бюджетного кодексу України.

Таблиця 2. Розподіл значень індексу податкоспроможності обласних, районних бюджетів та бюджетів міст обласного значення за період 2009—2014 рр.

Рік	Менше 0,75	0,75—0,85	0,85—0,95	0,95—1,05	1,05—1,15	1,15—1,25	Понад 1,25
<i>Обласні бюджети</i>							
2009	6	6	3	3	2	3	2
2010	7	5	3	3	2	3	2
2011	7	4	5	1	3	2	3
2012	15	3	2	1	0	1	3
2013	16	1	3	2	0	0	3
2014	16	2	1	3	0	0	3
<i>Районні бюджети</i>							
2009	129	64	75	53	49	22	96
2010	121	66	73	63	37	37	91
2011	125	66	65	55	43	39	95
2012	129	61	60	45	49	31	113
2013	129	65	63	54	50	37	90
2014	131	48	62	45	48	38	116
<i>Бюджети міст обласного значення</i>							
2009	95	22	15	5	11	4	26
2010	94	19	22	3	9	9	22
2011	97	21	16	5	11	4	24
2012	99	22	16	10	3	11	17
2013	99	25	14	11	6	6	17
2014	101	18	17	12	4	9	17

Джерело: складено за даними Міністерства фінансів України.

додатковим ресурсом у обсязі до 25 млрд грн. Загалом, враховуючи сальдо міжбюджетних трансфертів, у цьому році передбачається передача до місцевих бюджетів 45 млрд грн додаткового ресурсу [11]. Тобто, за прогнозними

розрахунками, фінансовий ресурс місцевих бюджетів на 2015 р. у стандартних умовах зросте на 24,6 %, до 205 млрд грн.

Проте співвідношення кількості місцевих бюджетів щодо використання базової й реверсної дотацій (див. табл. 1) свідчить про те, що такий істотний приріст не характерний для більшості місцевих бюджетів, а надані Міністерством фінансів України показники зростання дохідної бази місцевих бюджетів описують лише загальні тенденції. Зокрема, в групі районних бюджетів у 2015 р. збереглася чимала частка бюджетів, які отримують базову дотацію (майже 90 % бюджетів групи).

Незважаючи на декларовані урядом завдання щодо повноцінного фінансового забезпечення делегованих повноважень місцевого самоврядування при реформуванні міжбюджетних відносин, помітних змін, котрі вказували б на їх розв'язання, не спостерігається. Потенціал нових інструментів міжбюджетних відносин, які повинні були забезпечити прозорий механізм фінансування видатків місцевих бюджетів на освіту та охорону здоров'я, повною мірою не використано.

Принципово вимогою до методики розподілу обсягів субвенцій на освіту й охорону здоров'я є обґрунтованість процедури обчислення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості. Зокрема, в методиці розподілу обсягу дотації вирівнювання [12], що діяла до прийняття змін до Бюджетного кодексу України, відсутні алгоритми розрахунку загального розміру видатків місцевих бюджетів у розрізі галузей, що беруться до уваги при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, обчислення додаткових (цільових) видатків, а також видатків, передбачених для врахування особливостей адміністративно-територіальних одиниць. Також відсутня методика обрахунку фінансових нормативів бюджетної забезпеченості або вимоги до неї.

Разом із тим у Бюджетному кодексі України (в редакції від 28 грудня 2014 р.) не встановлено показники, які використовуються у фінансових нормативах бюджетної забезпеченості (на відміну від попередньої редакції Кодексу, ст. 96). Прописано лише, що обсяг фінансування по зазначених субвенціях розраховується на основі державних соціальних стандартів (ст. 94 Кодексу).

Щодо передбачених у Законі України “Про Державний бюджет України на 2015 рік”, а також у відповідних постановах Кабінету Міністрів України методик розподілу цільових субвенцій місцевим бюджетам слід зазначити, що вони практично аналогічні алгоритму розрахунку планових показників видатків місцевих бюджетів на освіту та охорону здоров'я, відображених у Формулі розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів [12]. Принципово нових підходів до обчислення обсягу видаткових потреб місцевих бюджетів у названих галузях немає. Оскільки значення коефіцієнтів приведення, охоплення та коригуючих коефіцієнтів не змінилися, пропорції розподілу фінансового

ресурсу між місцевими бюджетами при запровадженні цільових субвенцій таким бюджетам залишаються без змін.

Для того щоб виконати вимогу до методики розподілу обсягів субвенцій галузей освіти та охорони здоров'я щодо обґрунтованості процедури обчислення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, передусім доцільно використати формалізовані процедури розроблення стандартів надання суспільних послуг, вимірювання потужності бюджетних установ із надання розрахункового обсягу і складу (структури) бюджетних послуг на основі зазначених вище стандартів та розрахувати загальну видаткову потребу у фінансуванні таких послуг на середньострокову перспективу. Відсутність системи стандартів надання суспільних послуг слугуватиме катализатором недостатньої прозорості процедур формування й виконання видаткової частини місцевих бюджетів відповідними місцевими фінансовими органами, зниження їх ініціативності щодо пошуку резервів збільшення надходжень до бюджетів, малоефективного використання бюджетних коштів їх розпорядниками, несистемних змін методики розрахунку обсягів галузевих субвенцій. Запровадження соціальних стандартів створить можливості головним розпорядникам коштів цільових субвенцій місцевим бюджетам для здійснення формалізованого обрахунку потреби у фінансовому забезпеченні послуг освіти та охорони здоров'я на місцевому рівні. Необхідність проведення оцінки делегованих органам місцевого самоврядування повноважень визначена Прикінцевими положеннями Бюджетного кодексу України в редакції від 8 липня 2010 р., а також у редакції від 28 грудня 2014 р. Проте вимоги Прикінцевих положень щодо інвентаризації галузевих нормативів надання суспільних послуг та формування на їх основі соціальних стандартів виконані не були. Саме тому проблема фінансового забезпечення місцевого самоврядування залишилася не розв'язаною.

Крім того, варто підкреслити непослідовність вжитих заходів із реформування місцевого самоврядування. Насамперед слід наголосити, що внесення змін до Бюджетного кодексу України до прийняття змін до Конституції, нових редакцій законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про адміністративно-територіальний устрій” не могло забезпечити необхідний ефект від змін у бюджетному законодавстві. Саме на цьому етапі такі зміни могли лише створити умови для уточнення складу видатків місцевих бюджетів новоутворених громад, а також визначити вимоги до якості фінансових джерел цих бюджетів. Однак терміни для об'єднання територіальним громадам у 2015 р. були встановлені вкрай обмежені, що пов'язано із затримкою процедур прийняття відповідного законодавства [13; 14], а також його імплементації. Як наслідок, із очікуваних 1500—2000 громад станом на 9 вересня 2015 р. об'єдналося лише 159 [15]. Тому передбачене в Бюджетному кодексі України положення про стимулювання об'єднаних громад (повноваження

та фінансовий ресурс на рівні міст обласного значення, пріоритет підтримки їхніх інфраструктурних проектів із Державного фонду регіонального розвитку) на практиці мало негативний ефект у вигляді обмеження повноважень і фінансових можливостей міст районного значення, сіл та селищ.

Серед видатків відповідних місцевих бюджетів залишилися тільки видатки на житлово-комунальне господарство та державне управління, а видатки на освіту (дошкільну й частково загальну середню) було передано до районних бюджетів. Тобто при внесенні змін до Бюджетного кодексу України передбачено, що до об'єднання органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення виконуватимуть лише самоврядні повноваження. Такі зміни спричинили напруження в організації надання послуг дошкільної освіти, оскільки районні органи влади не завжди могли вчасно укласти угоди та здійснювати їх фінансування (передусім у частині харчування дітей і теплопостачання). Зокрема, органи влади обласного й районного рівнів при розробленні своїх бюджетів відмовлялися від фінансування закладів соціально-культурної сфери в малих населених пунктах та вимагали їх передання з комунальної в обласну або районну власність. Зазначені дискусійні положення частково врегульовані Перехідними положеннями Бюджетного кодексу України (п. 20). Наприклад, передбачено можливість фінансування цих закладів із бюджетів міст районного значення, селищ і сіл за рахунок міжбюджетних трансфертів із районного бюджету бюджетам місцевого самоврядування. Таким чином, Бюджетний кодекс України передбачає два варіанти фінансування подібних закладів: із районного бюджету та з відповідних бюджетів сіл, селищ, міст районного значення за рахунок міжбюджетних трансфертів із районного бюджету. Тому випадки, коли районні ради відмовляються від належного фінансування закладів соціально-культурної сфери, є порушенням бюджетного законодавства. Закріплення такої альтернативи не забезпечує правової виключності бюджетного законодавства, а ризики посилення фінансової напруженості в перехідний період реформи адміністративно-територіального устрою залишаються актуальними.

Викладене вказує на те, що розв'язати проблему фінансової незабезпеченості виконання власних і делегованих повноважень місцевого самоврядування виключно змінами до Бюджетного кодексу України неможливо. Отже, критикуючи нововведення, треба враховувати відсутність практичних змін у адміністративно-територіальному устрої.

Обсяг фіскальних повноважень органів місцевого самоврядування, пропорції розщеплення дохідних джерел між ланками бюджетної системи повинні визначатися відповідно до обсягів власних видаткових повноважень таких органів. З огляду на обмеженість чинної системи місцевих податків і зборів, варто розглянути можливість закріплення за органами місцевого самоврядування базового рівня встановлення надбавки до ставок оподаткування загальнодержавних

податків та зборів (податок на прибуток підприємств, ПДФО). Практичні кроки в цьому напрямі потрібно робити виключно після уточнення складу власних повноважень і формування нових територіальних громад.

Отже, в процесі реформування місцевих фінансів на умовах фінансової децентралізації в Україні необхідно взяти за основу визначені обсяги видаткових потреб за делегованими органам місцевого самоврядування повноваженнями. Проведення оцінки повноважень дасть можливість розглядати доцільність закріплення таких повноважень, враховуючи об'єктивні умови надання відповідних суспільних послуг та організаційну, інфраструктурну забезпеченість органів місцевого самоврядування. Важливим результатом розроблення й уведення державних соціальних стандартів, на нашу думку, буде також можливість повноцінного впровадження формалізованих методів планування видаткової частини місцевих бюджетів на середньострокову перспективу. Вибір і використання даних методів матиме на меті визначення реальних видаткових потреб місцевих бюджетів відповідно до затверджених стандартів, узгодження цих потреб із фінансовими можливостями таких бюджетів. У перехідний період реформи адміністративно-територіального устрою подібний підхід забезпечить гнучкість використання інструментів міжбюджетного регулювання, оскільки за рахунок галузевих субвенцій фінансується більша частина повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування.

Для повноцінного впровадження положень теорії фіскальної децентралізації потрібний комплексний підхід до перерозподілу повноважень між рівнями державного управління. Оскільки ключовою вимогою є створення умов для розподілу й делегування повноважень, виникає інституційна проблема визначення черговості реформ. Зокрема, проведення бюджетної реформи до реалізації реформи адміністративно-територіального устрою, а отже, подальшого перегляду обсягів видаткових повноважень та власних фіскальних інструментів створених громад апіорі не може забезпечити досягнення цілей фіскальної децентралізації. Крім того, потребують комплексного врахування положення ряду анонсованих галузевих реформ, які безпосередньо чи опосередковано пов'язані з інститутами й інструментами місцевих фінансів, — освітньої, медичної реформ (у частині процедур встановлення видаткових потреб місцевого самоврядування для організації надання публічних послуг) та податкової реформи (в частині розширення повноважень місцевого самоврядування у сфері оподаткування). Слід зрозуміти, що на практиці розв'язання проблеми розподілу повноважень, а саме їх закріплення за органами місцевого самоврядування, є важливішим, ніж удосконалення фінансових інструментів місцевого самоврядування, бюджетних процедур, системи фінансового вирівнювання, оскільки для більшості пропозицій постають істотні обмеження, пов'язані з інституційною спроможністю громад.

Список використаних джерел

1. Луніна І. О. Міжнародні тенденції реформування податкових систем у післякризовий період 2008—2014 рр. та уроки для України / І. О. Луніна, Н. Б. Фролова // *Фінанси України*. — 2015. — № 8. — С. 7—20.
2. Опарін В. М. Домінанти та пріоритети фінансового вирівнювання в Україні / В. М. Опарін // *Фінанси України*. — 2015. — № 6. — С. 29—43.
3. Сторонянська І. З. Фінансова спроможність регіонів у контексті бюджетно-податкової децентралізації / І. З. Сторонянська, Л. Я. Беновська // *Фінанси України*. — 2015. — № 6. — С. 44—57.
4. Тарангул Л. А. Особливості формування міжбюджетних фінансових потоків в умовах запровадження в Україні бюджетної децентралізації / Л. А. Тарангул, Т. А. Коляда // *Фінанси України*. — 2015. — № 3. — С. 30—44.
5. Розвиток місцевих фінансів в Україні та інших державах-членах Ради Європи : збірник / К. Деві, Г. Петері, В. Ю. Росіхіна, В. В. Толкованов. — К. : Крамар, 2011. — 240 с.
6. Péteri G. Fiscal Equalization in South Eastern Europe / G. Péteri ; Local Government and Public Service Reform Initiative — Open Society Institute. — Budapest, 2015. — 16 p.
7. Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
8. Про затвердження Плану заходів з реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 № 591-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-p>.
9. Бюджетний кодекс України : закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
10. Податковий кодекс України : закон України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
11. Виступ Міністра фінансів України Наталії Яресько під час Години Уряду у Верховній Раді 16.01.2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=407049&cat_id=397854.
12. Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним та місцевими бюджетами : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1149-2010-p>.
13. Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 05.02.2015 № 157-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
14. Про затвердження методики об'єднання територіальних громад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p>.
15. Виступ Віце-прем'єр-міністра — Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Геннадія Зубка під час засідання Ради регіонального розвитку від 9 вересня 2015 року [Електронний ресурс]. — <http://www.minregion.gov.ua/news/novi-lideri-obrani-na-miscevih-viborah-stanut-lokomotivom-rozvitku-obednanih-gromad—gennadiy-zubko-45437/>.

References

1. Lunina, I. O., & Frolova, N. B. (2015). Mizhnarodni tendenciyi reformuvannya podatkovykh system u pisl'yakryzovij period 2008—2014 rr. ta uroky dlya Ukrainy [International trends of tax system reformation in post-crisis period of 2008-2014 and lessons for Ukraine]. *Finansy Ukrainy* [Finance of Ukraine], 8, 7-20 [in Ukrainian].

2. Oparin, V. M. (2015). Dominanty ta priorityety finansovoho vyryvnyuvannya v Ukrayini [Dominants and priorities of financial equalization in Ukraine]. *Finansy Ukrayiny* [Finance of Ukraine], 6, 29-43 [in Ukrainian].

3. Storonyans'ka, I. Z., & Benovs'ka, L. Ya. (2015). Finansova spromozhnist' rehioniv u konteksti byudzhetno-podatkovoyi decentralizatsiyi [Financial capacity of regions in the context of fiscal-budgetary decentralization]. *Finansy Ukrayiny* [Finance of Ukraine], 6, 44-57 [in Ukrainian].

4. Taranhul, L. L., & Kolyada, T. A. (2015). Osoblyvosti formuvannya mizhbyudzhetnykh finansovykh potokiv v umovakh zaprovadzhennya v Ukrayini byudzhetnoyi decentralizatsiyi [Features of intergovernmental fiscal flows' formation within implementation of fiscal decentralization in Ukraine]. *Finansy Ukrayiny* [Finance of Ukraine], 3, 30-44 [in Ukrainian].

5. Devi, K., Peteri, H., Rosikhina, V. Yu., & Tolkovanov, V. V. (2011). *Rozvytok miscevykh finansiv v Ukrayini ta inshykh derzhavakh-chlenach Rady Yevropy* [Development of local finance in Ukraine and other member states of the Council of Europe]. Kyiv: Kramar [in Ukrainian].

6. Péteri, G. (2015). *Fiscal Equalization in South Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative — Open Society Institute.

7. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2014). *Pro zatverdzhennya Koncepciyi reformuvannya miscevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukrayini* [On approval of the Concept of reforming local government and territorial organization of authority in Ukraine] (Order No. 333-p, April 1). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> [in Ukrainian].

8. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2014). *Pro zatverdzhennya Planu zakhodiv z realizatsiyi Koncepciyi reformuvannya miscevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukrayini* [On approval of the Action Plan to implement the Concept of reforming local government and territorial organization of authority in Ukraine] (Order No. 591-p, June 18). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-p> [in Ukrainian].

9. Verkhovna Rada of Ukraine. (2010). *Byudzhetnyj kodeks Ukrayiny* [Budget Code of Ukraine] (Law No. 2456-VI, July 8). Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].

10. Verkhovna Rada of Ukraine. (2010). *Podatkovyj kodeks Ukrayiny* [Tax Code of Ukraine] (Law No. 2755-VI, December 2). Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> [in Ukrainian].

11. Vystup Ministra finansiv Ukrayiny Nataliyi Yares'ko pid chas Hodyny Uryadu u Verkhovnij Radi [Statement by the Minister of Finance of Ukraine Natalya Yaresko during the Government Hour in Parliament]. (2015, January 16). www.minfin.gov.ua. Retrieved from http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=407049&cat_id=397854 [in Ukrainian].

12. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2010). *Pro zatverdzhennya Formuly rozpodilu obsyahu mizhbyudzhetnykh transfertiv (dotacij vyryvnyuvannya ta koshtiv, shho peredayut'sya do derzhavnoho byudzhetu) mizh derzhavym ta miscevyim byudzhetamy* [On approval of Formula distributing intergovernmental transfers (equalization grants and funds transferred to the state budget) between state and local budgets] (Regulation No. 1149, December 8). Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1149-2010-p> [in Ukrainian].

13. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). *Pro dobrovil'ne ob'yednannya terytorial'nykh hromad* [On a voluntary association of communities] (Law No. 157-VIII, February 5). Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian].

14. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2015). *Pro zatverdzhennya metodyky ob'yednannya terytorial'nykh hromad* [On approval of Territorial Communities integration methods] (Order No. 214, April 8). Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p> [in Ukrainian].

15. Vystup Vice-prem'yer-ministra — Ministra rehional'noho rozvytku, budivnyctva ta zhytlovo-komunal'noho hospodarstva Ukrayiny Hennadiya Zubka pid chas zasidannya Rady rehional'noho rozvytku [Statement by Vice Prime Minister - Minister of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine Hennadij Zubko during a meeting of Council of regional development]. (2015, September 9). www.minregion.gov.ua. Retrieved from <http://www.minregion.gov.ua/news/novi-lideri-obrani-na-miscevih-viborah-stanut-lokomotivom-rozvitku-obednanih-gromad—gennadiy-zubko-45437> [in Ukrainian].