

**ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА імені В. М. КОРЕЦЬКОГО
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ГОРБАЙЧУК ЛЮДМИЛА ВАСИЛІВНА

УДК 336.1:352

**ДИСЕРТАЦІЯ
ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ
МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

081 – «Право»
Галузь знань: 08 – «Право»

Подається на здобуття ступеня доктора філософії (PhD)

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ Л. В. Горбайчук

Науковий керівник: **НАГРЕБЕЛЬНИЙ Володимир Петрович**, кандидат юридичних наук, член-кореспондент НАПрН України, старший науковий співробітник

Київ – 2022

АНОТАЦІЯ

Горбайчук Л. В. **Правові засади забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади.** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії (PhD) за спеціальністю 081 – «Право» (08 – Право). – Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2022.

Дисертація є комплексним дослідженням правового забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади в Україні.

У дисертації досліджено особливості фінансово-правової природи місцевих бюджетів з огляду на різні аспекти змістовного тлумачення поняття місцеві бюджети, розроблені у науці фінансового права. Виявлено підходи до розуміння понять «місцевий бюджет» та «бюджет місцевого самоврядування» та обґрунтовано потребу у вдосконаленні українського законодавства у частині їх розмежування шляхом закріплення у бюджетному законодавстві та законодавстві про місцеве самоврядування єдиних підходів до тлумачення зазначених понять.

З'ясовано, що фінансово-правова природа місцевого бюджету проявляється у тому, що місцевий бюджет є системою відносин щодо розподілу й перерозподілу частини вартості валового продукту з метою формування фонду фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування для задоволення потреб місцевого населення. Місцеві бюджети забезпечують самостійність органів місцевого самоврядування, що надає їм можливість якомога повніше задовольняти потреби мешканців громад.

У ході дослідження виявлено, що в процесі становлення і розвитку бюджетної системи України правове регулювання дохідної частини місцевих бюджетів зазнавало постійних змін. На даний час в Україні реформування

бюджетних відносин відбувається у напрямку забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів. Зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів та розвиток їх самостійності здійснюється шляхом досягнення збалансованості між бюджетами по вертикалі та вирівнювання місцевих бюджетів по горизонталі.

Розширення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, за рахунок зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів активізувалось із проведенням реформи децентралізації влади, і у зв'язку із внесенням низки змін до бюджетного та податкового законодавства України було розширено склад доходів місцевих бюджетів.

Місцеві бюджети є ваговою складовою бюджетної системи країни, тому зміна умов їх формування та виконання може суттєво позначитися на збалансованості національної бюджетної системи, фінансовій безпеці країни загалом. Роль місцевих бюджетів можна визначати шляхом вирахування частки доходів та видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, оцінюючи таким чином участь місцевого самоврядування у розв'язанні нагальних проблем соціально-економічного розвитку країни та окремих громад, певну обмеженість функцій центральних органів влади. Дана частка є загальним показником, має відображати рівень фінансової незалежності органів місцевого самоврядування і давати змогу оцінити ступінь розвитку місцевих бюджетів.

Вітчизняне законодавство про місцеві бюджети в своєму розвитку пройшло ряд етапів, які мають свої особливості, які визначаються характером розвитку українського суспільства. У дисертації розглянуто та охарактеризовано основні етапи розвитку законодавства України про місцеві бюджети. З часу проголошення незалежності України на основі періодичності оновлення базового спеціального бюджетного закону можна виокремити чотири відносно самостійні етапи розвитку законодавства про місцеві бюджети. Перший етап характеризується створенням законодавчого підґрунтя для регулювання бюджетних відносин на території незалежної

держави – України, і відповідно, поступовий відхід від підходів, що домінували у радянському бюджетному законодавстві. Таким чином, даний етап можна назвати підготовчим, оскільки з одного боку його здобутком стало прийняття низки законодавчих актів, які не існували до цього часу на території України як самостійної держави. З іншого боку, окремі закони, які діяли у радянські часи, були прийняті у нових редакціях, і продовжували діяти на території незалежної України. Аналіз законодавства щодо другого етапу, пов'язаного з розвитком системи місцевих бюджетів, свідчить про збереження у ньому централізації повноважень у питаннях розподілу бюджетних коштів, залежність бюджетів нижчого рівня від бюджетів вищого рівня та відсутність фінансової автономії і самостійності органів місцевого самоврядування. Третій етап пов'язаний із комплексним оновленням бюджетного та податкового законодавства шляхом прийняття відповідних кодифікованих актів. Такі зміни стосувалися не тільки джерел доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, а й розширення переліку джерел формування бюджету розвитку місцевих бюджетів за рахунок чого планувалося збільшити обсяг власних доходів місцевих бюджетів. Четвертий етап – за своїм змістом і спрямуванням являє собою етап проведення реформ, зокрема, в частині децентралізації влади та фінансової децентралізації. На цьому етапі суттєво розширено дохідну частину місцевих бюджетів за рахунок перегляду ставок відрахувань окремих загальнодержавних податків і зборів до місцевих бюджетів у бік збільшення, а також передачі окремих загальнодержавних податків на місцевий рівень. Крім того, законодавчі зміни цього періоду закріпили підвищення бюджетної та фінансової самостійності місцевих бюджетів; позбавлення права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися; децентралізацію видаткових повноважень у соціально-культурній сфері та чіткий розподіл компетенцій, сформульований за принципом субсидіарності.

Місцеві бюджети є невід'ємним елементом структури бюджетної системи України, яка останнім часом зазнає змін. З метою забезпечення фінансової стабільності місцевих бюджетів, останні повинні ґрунтуватися на системі чітко встановлених принципів. У дослідженні розглянуто систему принципів формування дохідної частини місцевих бюджетів з'ясовано, що розмаїття принципів бюджетної системи не відображає цілісної концепції, відповідно до якої має здійснюватися формування дохідної частини місцевих бюджетів різних рівнів. Враховуючи перелік принципів бюджетної системи, закріплених у БК України, запропоновано виокремити такі основні принципи формування дохідної частини місцевих бюджетів різних рівнів: принцип публічності, прозорості та партиципаторності формування дохідної частини місцевих бюджетів; принцип самостійності та забезпеченості формування доходів місцевих бюджетів задля реалізації самозабезпечення при здійсненні основних видатків на місцевому рівні; принцип розмежування доходів між бюджетами принцип розмежування доходів між бюджетами відповідно до напрямів їх використання відповідними органами місцевого самоврядування; принцип кооперації між органами місцевого самоврядування з метою виконання спільних завдань територіального розвитку та надання послуг населенню.

Із врахуванням значущості реформи децентралізації влади для удосконалення законодавства про місцеві бюджети увага у дисертації приділена також питанням правового забезпечення фінансової децентралізації в Україні на сучасному етапі. Зокрема, розглянуто наукові підходи до розуміння сутності цього поняття та запропоновано фінансову децентралізацію розуміти як поєднання наступних складових: децентралізацію доходів; децентралізацію повноважень компетентних органів щодо здійснення видатків; організаційну самостійність органів місцевого самоврядування. Суттєвий вплив на проведення фінансової децентралізації справили законодавчі зміни, що започаткували створення добровільних об'єднань територіальних громад, до складу яких входять

суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст. Фінансова децентралізація значною мірою вплинула на формування доходів загального фонду бюджетів таких об'єднаних територіальних громад. Констатовано, що на даний час в Україні правові основи фінансової децентралізації у цілому є сформованими. Найбільш повного відображення в нормативно-правових актах набула складова фінансової децентралізації, яка стосується сфери бюджетних відносин (бюджетна децентралізація), яка полягала, зокрема, у зміцненні дохідної спроможності територіальних громад.

З'ясовано, що необхідною умовою досягнення цілей та реалізації місцевим самоврядуванням покладених на нього повноважень є фінансова самостійність та фінансова спроможність місцевого самоврядування. Обґрунтовано поняття фінансової спроможності органів місцевого самоврядування як сукупності таких категорій: фінансовий потенціал, фінансова достатність та фінансова стійкість, які дозволяють визначити можливості територіальних громад щодо мобілізації, розподілу та використання коштів місцевих бюджетів для забезпечення розвитку територій в середньо- та довгостроковій перспективі та закріпити його в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Фінансова спроможність органів місцевого самоврядування, передбачає необхідний обсяг джерел наповнення бюджетів місцевого самоврядування ресурсами для вирішення визначених у законодавстві завдань і функцій місцевого самоврядування в інтересах населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Враховуючи, що до інструментів вирівнювання фінансової спроможності належать міжбюджетні трансферти у праці досліджено питання правового регулювання міжбюджетних трансфертів як складової дохідної частини місцевих бюджетів. Виявлено, що бюджетне законодавство розкриває зміст словосполучення «міжбюджетний трансферт», але не закріплює поняття трансферт. Наразі, поряд із цим, трансферти віднесено до одного із чотирьох розділів класифікації доходів бюджету, і крім того

нормативно визначено трансферти, що надаються із Державного бюджету до місцевих бюджетів. Тобто у бюджетному законодавстві терміни міжбюджетні трансферти та трансферти як однопорядкові. Зважаючи на це, доцільно по тексту кодексу використовувати саме поняття міжбюджетний трансферт для позначення коштів, що передаються з одного бюджету до іншого на безоплатній і безповоротній основі.

У дисертації досліджено особливості формування доходів бюджету столиці України – міста Києва, які полягають у наступному: на відміну від інших місцевих бюджетів бюджет столиці України – міста Києва завжди характеризувався високим ступенем бюджетної автономії; в умовах проведення децентралізації в структурі столичного бюджету підвищилась питома вага неподаткових надходжень; вирішальний вплив на формування доходів бюджету столиці України – міста Києва мають чотири основні податки – податок на доходи фізичних осіб, плата за землю, єдиний податок, податок на прибуток підприємств; характерною рисою фіскальної політики у м. Києві є те, що практично за всіма видами платежів, що знаходяться в частковій або повній компетенції столичної влади, використовуються максимальні ставки, тобто універсальні податкові пільги якщо й застосовуються, то по мінімуму; зважаючи на те, що переважна частка податку на прибуток, який зараховується до доходів бюджету м. Києва, надходить від зареєстрованих у столиці вітчизняних підприємств-монополістів, зважаючи на що фактичні доходи бюджету м. Києва залежать від стану експортно-імпортних відносин; високий рівень фінансової автономії м. Києва визначається низькою питомаю вагою міжбюджетних трансфертів у доходах бюджету та зростаючою роллю неподаткових платежів.

У дисертації приділено увагу аналізу зарубіжного досвіду з формування й регулювання системи місцевих бюджетів з метою визначення напрямків удосконалення вітчизняного бюджетного законодавства в даній

сфері. З цією метою досліджено особливості правового регулювання місцевих бюджетів окремих зарубіжних держав.

Ключові слова: адміністративні процедури, інвестиційне середовище, діджиталізація, методи державного контролю, міжбюджетні трансферти, місцеві бюджети, місцеве самоврядування, національна безпека, територіальна громада, фінансова децентралізація, фінансова діяльність, фінансова спроможність, фінансові технології, центральний орган виконавчої влади, цифрова економіка.

ANNOTATION

Gorbaichuk L.V. Legal principles of ensuring the revenue part of local budgets in conditions of decentralization of power. – Qualifying scientific work on manuscript rights.

Dissertation research for the scientific degree of PhD in specialty 081 "Law". V. M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, 2022.

The dissertation is a comprehensive study of the legal provision of the revenue part of local budgets in the conditions of decentralization in Ukraine.

Approaches to understanding the concepts of "local budget" and "budget of local self-government" have been identified and the need to improve Ukrainian legislation in terms of their delineation has been substantiated by establishing uniform approaches to the interpretation of these concepts in budget legislation and legislation on local self-government.

It was found that the financial and legal nature of the local budget is manifested in understanding it as a system of relations regarding the distribution and redistribution of part of the value of the gross product with the aim of forming a fund of financial resources of local self-government bodies to meet the needs of the local population. Local budgets ensure the independence of local self-

government bodies, which gives them the opportunity to meet the needs of community residents as fully as possible.

The expediency of understanding the role of local budgets through the calculation of the share of local budget revenues and expenses in the consolidated budget of Ukraine is substantiated, thereby evaluating the participation of local self-government in solving urgent problems of the socio-economic development of the country and individual communities, a certain limitation of the functions of central authorities. It is emphasized that this share is a general indicator that should reflect the level of financial independence of local self-government bodies and make it possible to assess the degree of development of local budgets.

The dissertation examines and characterizes the main stages of the development of Ukrainian legislation on local budgets. The first (preparatory) stage is characterized by the creation of a legislative basis for the regulation of budgetary relations on the territory of an independent state - Ukraine, and, accordingly, a gradual departure from the approaches that dominated Soviet budgetary legislation. The second stage of the development of the legislation is related to the development of the system of local budgets while preserving the normative approach to the centralization of powers regarding the distribution of budget funds, observing the "tradition" of the dependence of lower-level budgets on higher-level budgets and the lack of financial autonomy and independence of local self-government bodies. The third stage is singled out, related to the comprehensive updating of budget and tax legislation, which was manifested in the adoption of relevant special codified acts. It was emphasized that the process of codification of Ukrainian legislation covered not only the issue of revenue formation of local budgets, but also taking into account the determination of the volumes of inter-budgetary transfers, due to which it was planned to increase their volume. It was established that the fourth stage in terms of its content and functional direction is the stage of carrying out reforms of power decentralization and financial decentralization, which made it possible to significantly expand the revenue part of local budgets due to the upward revision of the rates of deductions

of certain national taxes and fees to local budgets, as well as the transfer of certain national taxes at the local level. It was concluded that the legislative changes of this period fixed: increasing the budgetary and financial independence of local budgets; deprivation of the right to exercise the powers delegated by the state to local self-government bodies in villages, towns, and cities of district significance that have not united; decentralization of spending powers in the social and cultural sphere and a clear division of competences formulated according to the principle of subsidiarity.

The dissertation determined that ensuring the financial stability of local budgets should be based on such principles as: publicity, transparency and participatory formation of the revenue part of local budgets; independence and security of the formation of local budget revenues in order to realize self-sufficiency in the implementation of basic expenditures at the local level; allocation of revenues between budgets, the principle of allocation of revenues between budgets in accordance with the directions of their use by relevant local self-government bodies; cooperation between local self-government bodies for the purpose of fulfilling joint tasks of territorial development and providing services to the population.

It is suggested that financial decentralization be understood as a combination of the following constituent elements: income decentralization; decentralization of the powers of the competent authorities regarding expenditure; organizational independence of local self-government bodies. It was established that legislative changes that initiated the creation of voluntary associations of territorial communities, which include adjacent territorial communities of villages, towns, and cities, had a significant impact on financial decentralization. It was determined that financial decentralization had a significant impact on the formation of revenues of the general fund of the budgets of such united territorial communities. It was established that the component of financial decentralization, which concerns the sphere of budgetary relations (budgetary decentralization), was most fully

reflected in regulatory acts, which was reflected in the strengthening of the income capacity of territorial communities.

It was found that a necessary condition for the achievement of the goals and the implementation of the powers entrusted to the local self-government is its financial independence and financial capacity. The author's approach to understanding the category of "financial capacity of local self-government bodies" as a set of the following components: financial potential, financial sufficiency and financial stability, which allow determining the capabilities of territorial communities to mobilize, distribute and use funds from local budgets to ensure the development of territories in the medium and long-term perspective and enshrine it in the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine".

Taking into account that interbudget transfers belong to the instruments of equalization of financial capacity, the issue of their legal regulation as a component of the revenue part of local budgets is investigated in the dissertation. Interbudget transfers are assigned by the dissertation to one of the four sections of the classification of budget revenues, which are normatively provided from the State budget to local budgets, which indicates the synonymy of the categories interbudget transfers and one-order transfers. On the basis of this, the dissertation justified the feasibility of using the concept of "interbudget transfer" in the Budget Code of Ukraine to denote funds transferred from one budget to another on a free and irrevocable basis.

The dissertation examines such peculiarities of the formation of budget revenues of the capital of Ukraine - the city of Kyiv, as: a high degree of budgetary autonomy; specific weight of non-tax revenues; accumulation of public finances at the expense of four main taxes - personal income tax, land tax, single tax, corporate income tax; the use of maximum rates, i.e. leveling off the expediency of applying universal tax benefits; dependence on the state of export-import relations; low specific weight of inter-budgetary transfers in budget revenues and the growing role of non-tax payments.

The dissertation pays attention to the analysis of foreign experience in the formation and regulation of the system of local budgets in order to determine directions for improving domestic budget legislation in this area. For this purpose, the peculiarities of legal regulation of local budgets of individual foreign states were investigated.

The theoretical conclusions and practical recommendations formulated in the dissertation are the basis for further improvement of the legal regulation of ensuring the revenue part of local budgets in conditions of decentralization.

Key words: administrative procedures, investment environment, digitalization, state control methods, interbudgetary transfers, local budgets, local self-government, national security, territorial community, financial decentralization, financial activity, financial capacity, financial technologies, central executive body, digital economy.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Горбайчук Л. В. Правові засади державної політики у сфері міжбюджетних відносин. *Держава і право*. 2016. Вип. 74. С. 377–349.
2. Горбайчук Л. В. Міжбюджетний трансфер як інструмент фінансово-господарського регулювання доходів місцевих бюджетів. *Правова держава. Щорічник наукових праць*. 2017. Вип. 28. С. 454–462.
3. Горбайчук Л. В. Фінансова децентралізація в Україні: питання законодавчого регулювання. *Правова держава. Щорічник наукових праць*. 2018. Вип. 29. С. 416–425.
4. Горбайчук Л. В., Габрелян А. Ю. Проблемні питання використання коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва. *Правові системи*. 2018. №№ 1–2. С. 290–302.

5. Горбайчук Л.В. Правові аспекти ефективного використання коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва в умовах децентралізації. *Держава і право*. Серія. Юридичні науки. 2018. Випуск 81. С. 211-226.

Статті в іноземних виданнях:

6. Gorbaychuk Lyudmila. Economical and legal aspects of financial decentralization in Ukraine. *European political and law discourse*. 2020. Volume 7. Issue 3. P. 150–157. URL: <https://eppd13.cz/wp-content/uploads/2020/2020-7-3/23.pdf> DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.21

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Горбайчук Л.В. Основні етапи становлення законодавчого забезпечення міжбюджетних відносин в Україні. *Сучасні проблеми правової системи України*. Збірник матеріалів VIII Міжнародної науково-практичної конференції (24 листоп. 2016 р.). Випуск 8. Львів, «Галицька видавнича спілка, 2016. С.89-91;

8. Gorbaychuk L. V. Problems of using funds received in order to compensate for losses of agricultural and forestry production. *Scientific development prospects: Proceedings of XXX International scientific conference* (Morrisville, 17 October 2018). Morrisville. 2018. P. 68–72;

9. Горбайчук Л. В. Окремі аспекти та перспективи формування доходів місцевого бюджету в умовах фінансової децентралізації. *Концептуальні засади реформування адміністративного права та фінансового права України в сучасних умовах: матеріали Круглого столу* (м. Київ, 02 листоп. 2018 р.). Київ, 2018. С. 150–154;

10. Горбайчук Л. В. Перспективи розвитку фінансової децентралізації на сучасному етапі. *Auctoritate magis quam imperio: Юридична наука у громадянському суспільстві*: Зб. наук. праць. Матеріали X Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 30 жовт. 2019 р.). Київ, 2019. С. 100–104.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	3
ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. Теоретико-правові засади формування місцевих бюджетів в Україні в умовах децентралізації влади	15
1.1 Фінансово-правова природа місцевого бюджету та генезис законодавчого забезпечення функціонування системи місцевих бюджетів	15
1.2 Становлення та розвиток законодавства України про місцеві бюджети	35
1.3 Принципи та особливості формування дохідної частини місцевих бюджетів різних рівнів	56
1.4 Організаційно-правові аспекти фінансової децентралізації	81
Висновки до Розділу 1	98
РОЗДІЛ 2. Правове забезпечення формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади	102
2.1 Правове забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування на сучасному етапі їх розвитку	102
2.2 Фінансово-правова природа міжбюджетних трансфертів як складової дохідної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації	127
2.3 Особливості формування доходів бюджету столиці України – міста Києва	152
2.4 Досвід окремих країн Європейського Союзу у сфері правового забезпечення формування доходів місцевих бюджетів та його значення для України	167
Висновки до Розділу 2	183
ВИСНОВКИ	189
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	196
ДОДАТКИ	227

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ФРН – Федеративна Республіка Німеччини

США – Сполучені Штати Америки

ЄС – Європейський Союз

БК України – Бюджетний кодекс України

ПК України – Податковий кодекс України

СРСР – Союз Радянських Соціалістичних Республік

АР Крим – Автономна Республіка Крим

ВСТУП

Актуальність теми дослідження обумовлюється проведенням в Україні децентралізації влади, спрямованої на підвищення ефективності функціонування і вдосконалення організації публічної влади та забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Невідповідність обсягів фінансових ресурсів, які надаються для здійснення функцій місцевого самоврядування, завданням та ролі, яку органи місцевого самоврядування покликані відігравати в житті територіальних громад існувала протягом тривалого часу. Враховуючи зазначене, а також необхідність належної реалізації визначених Конституцією України та законодавством України завдань та функцій органів місцевого самоврядування, значно актуалізувалась необхідність зміцнення та розвитку фінансової основи місцевого самоврядування, місцевих бюджетів, і, відповідно, вдосконалення їх правового забезпечення.

Започаткована після проголошення незалежності України самостійність органів місцевого самоврядування і на сьогоднішній день не забезпечена повною мірою дієвим механізмом реалізації та відповідними гарантіями їх самостійності у сфері фінансової діяльності. Значна централізація та концентрація великої кількості податків на загальнодержавному рівні призводить до досить високого рівня залежності органів місцевого самоврядування від фінансової допомоги з бюджетів вищих рівнів. Ці та інші чинники негативно впливали на стан фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні, що логічно призвело до необхідності в процесі здійснення децентралізації влади в Україні вирішення проблеми децентралізації у бюджетній сфері.

У зв'язку з цим важливим є подальше зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, удосконалення організації міжбюджетних відносин для реалізації цілей і завдань соціально-економічного розвитку територіальних громад, що вимагає також вдосконалення їх правового регулювання.

На сьогодні питання формування дохідної частини місцевих бюджетів залишаються недостатньо чітко врегульованими на законодавчому рівні. У першу чергу це стосується податкових надходжень до місцевих бюджетів. Істотні проблеми існують також у законодавчому регулюванні міжбюджетних трансфертів. Крім того, численні та не завжди виправдані зміни бюджетного та податкового законодавства не дозволяють ефективно використовувати програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів. Все це призводить до виникнення проблем не лише у процесі бюджетного планування, але й в ході виконання місцевих бюджетів, що актуалізує продовження наукових досліджень проблем правового регулювання доходів місцевих бюджетів.

Актуальність теми дослідження обумовлена також зростанням значення належного правового забезпечення кожного джерела доходу, що наповнює як загальнодержавний бюджет, так і місцеві бюджети, на фоні впливу різноманітних чинників на економіку України та вжиття органами державної влади заходів щодо стимулювання грошових надходжень до бюджетів, постійної зміни ставок податкових платежів, підходів до їх оцінки та їх значення в складі доходів бюджетів усіх рівнів.

Вирішення зазначених проблем потребує також подальшого дослідження теоретичних засад правового регулювання місцевих бюджетів та зокрема їх доходної частини.

Тому аналіз та дослідження правових засад забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади в Україні, пошук найбільш ефективних способів збільшення їх наповнюваності має не лише важливе практичне, а й теоретичне значення.

Проблеми правового забезпечення децентралізації влади в Україні організації та функціонування місцевого самоврядування, в тому числі забезпечення його фінансової основи, досліджувалися у роботах значного кола науковців, зокрема це такі вчені як: О. Андрійко, О. Батанов, Т. Бондарук, С. Буковинський, А. Буряченко, О. Василик, І. Вахович,

О. Вінницька, В. Вишневецький, О. Власюк, І. Волохова, Л. Воронова, Н. Воротіна, О. Демків, Т. Демченко, І. Запатріна, Т. Затонацька, Н. Ісаєва, М. Карлін, О. Кириленко, М. Козоріз, В. Кравченко, А. Кулай, І. Луніна, В. Маргасова, В. Мельник, С. Мельник, С. Михайленко, О. Музика-Стефанчук, В. Нагребельний, Ц. Огонь, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, М. Пухтинський, Д. Полозенко, О. Рожко, В. Савченко, О. Сукач, С. Слухай, А. Соколовська, В. Федосов, В. Чернадчук, І. Чікіта, І. Чугунов, К. Швабій, С. Юрій та інші.

Водночас, проблеми вдосконалення правових засад забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації обумовлюють їх подальше наукове дослідження. Крім того, процес децентралізації влади в Україні в сучасний період визначив низку нових завдань, які потребують вирішення шляхом комплексного дослідження його впливу на досягнення цілей соціально-економічного розвитку територіальних громад та подальшого вдосконалення інституту місцевого самоврядування. При цьому, динаміка розвитку як державних інституцій так і фінансової сфери в Україні вимагає постійного переосмислення результатів наукових досліджень присвячених даній проблематиці. Тому вибір теми дисертаційної роботи обумовлений необхідністю наукового пошуку системного і комплексного підходу до дослідження проблеми правового регулювання дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади в Україні .

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертацію виконано у межах тем науково-дослідної роботи відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України «Проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації виконавчої влади» (І кв. 2017 р. – IV кв. 2019 р., номер державної реєстрації РК0117U002704); «Організаційно-правове забезпечення управлінської діяльності органів виконавчої влади в сучасних умовах:

проблеми теорії і практики» (2020 р. – 2022 р., номер державної реєстрації РК0119V103169).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є дослідження правового регулювання доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади в Україні та розробка науково обґрунтованих рекомендацій і пропозицій щодо його вдосконалення.

Відповідно до поставленої мети визначено і коло взаємопов'язаних задач, теоретичне вирішення яких становить зміст даного дослідження, а саме:

– охарактеризувати особливості розуміння місцевих бюджетів виходячи із їхньої фінансово-правової природи та генезису законодавчого забезпечення функціонування системи місцевих бюджетів в Україні;

– визначити основні етапи розвитку законодавства України про місцеві бюджети та ключових змін у правовому регулюванні відносин щодо формування дохідної частини місцевих бюджетів;

– виявити та розкрити зміст основоположних принципів формування дохідної частини місцевих бюджетів та їхньої ролі у забезпеченні належного правового регулювання таких відносин у ході децентралізації;

– охарактеризувати правове регулювання процесу фінансової децентралізації в Україні та визначити її вплив на формування дохідної частини місцевих бюджетів;

– встановити основні закономірності забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі;

– визначити роль міжбюджетних трансфертів при формуванні дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації;

– розкрити особливості правового регулювання формування доходів бюджету столиці України – міста Києва;

– сформувані обґрунтовані пропозиції щодо можливості використання досвіду окремих країн Європейського Союзу у сфері правового регулювання формування місцевих бюджетів у вітчизняній практиці.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, що виникають при формуванні дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади.

Предметом дослідження є правові засади забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети у процесі дослідження було використано сукупність методів наукового пізнання, які дозволили усебічно розкрити розглядувані у роботі питання. Відтак, було застосовано діалектичний метод пізнання правових явищ, що дає можливість вивчати їх у розвитку як процеси, що перебувають у взаємозв'язку та суперечності один з одним, оскільки це обумовлено сформованими в суспільстві правовими, економічними, соціальними та іншими умовами. Крім того, в ході дисертаційного дослідження були використані загальнонаукові та спеціальні наукові методи. Загальнонаукові методи: аналізу та синтезу, а також функціональний і системний підходи. У якості спеціальних наукових методів використовувалися: формально-юридичний, порівняльно-правовий, історико-правовий, статистичний, логічний та інші методи.

Використання історико-правового методу дозволило виявити еволюцію правового забезпечення функціонування системи місцевих бюджетів в Україні, встановити особливості її формування в різні історичні періоди нашої країни (підрозділи 1.1, 1.2). Порівняльно-правовий метод дав можливість встановлення відмінних рис правових категорій і явищ з урахуванням мінливих суспільних відносин, які їх обумовлюють (розділи 1, 2). Формально-юридичний метод сприяв формулюванню окремих правових понять і визначень по темі дослідження (розділи 1, 2, 3). Системний підхід дозволив розглянути всю сукупність принципів формування дохідної частини місцевих бюджетів різних рівнів (підрозділ 1.3). Статистичний метод

сприяв виявленню правових явищ, які впливають зі статистичних відомостей, що дозволило відтворити наочну картину формування дохідної частини місцевих бюджетів у динаміці їх розвитку (підрозділи 1.3, 2.2, 2.3). Метод логічного узагальнення застосовувався для дослідження зарубіжного досвіду в сфері правового регулювання системи місцевих бюджетів (підрозділ 2.4). Метод наукової абстракції застосовувався для розробки пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання системи місцевих бюджетів (розділи 2, 3). Метод графічного зображення застосовувався при візуалізації основних положень і висновків (розділ 2, підрозділ 3.1).

Інформаційною базою дослідження є законодавчі та нормативні акти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України; наукові праці провідних вітчизняних та зарубіжних учених; статистичні матеріали; аналітичні матеріали автора, підготовлені в процесі проведення дослідження.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що робота є одним із перших у вітчизняній юридичній науці комплексних наукових досліджень, що присвячені визначенню правові засади забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади. Унаслідок проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення та висновки, запропоновані особисто здобувачем, зокрема:

вперше:

– обґрунтовано поняття фінансової спроможності органів місцевого самоврядування як сукупності таких категорій: фінансовий потенціал, фінансова достатність та фінансова стійкість, які дозволяють визначити можливості територіальних громад щодо мобілізації, розподілу та використання коштів місцевих бюджетів для забезпечення розвитку територій в середньо- та довгостроковій перспективі та закріпити його в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Фінансова спроможність органів місцевого самоврядування, передбачає необхідний обсяг джерел наповнення бюджетів місцевого самоврядування ресурсами для вирішення визначених у законодавстві завдань і функцій місцевого

самоврядування в інтересах населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

– обґрунтована необхідність підсилення ролі держави у забезпеченні фінансової основи місцевого самоврядування та запропоновано викласти ч. 3 ст. 142 Конституції України в такій редакції: «Держава бере участь у формуванні доходів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування, вживає заходи для забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою» та внести відповідні зміни до ч. 1 ст. 62 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

– на основі аналізу розвитку законодавства України, що регулює бюджетну систему України і, зокрема, місцеві бюджети, а також визначення особливостей правового регулювання місцевих бюджетів в процесі переходу до підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, виокремлено та охарактеризовано чотири етапи його розвитку: I етап (кінець 1990 – 2001 рр.) – формування законодавства України про місцеві бюджети; II етап (2001 – 2010 рр.) – удосконалення законодавства України про місцеві бюджети в частині визначення системи місцевих бюджетів відповідно до державного унітарного устрою та взаємовідносин між ними; III етап (2010 – 2014 рр.) – комплексне оновлення законодавства України про місцеві бюджети; IV етап (2014 р. – донині) – удосконалення бюджетного законодавства у контексті проведення реформ децентралізації, у т.ч. фінансової;

удосконалено:

- класифікацію доходів місцевих бюджетів за критеріями порядку їх формування, а саме їх поділ на власні доходи та передані. Власні доходи в свою чергу поділяються на доходи, що повністю закріплені за місцевими бюджетами, та доходи, від частини загальнодержавних податків і зборів.

Передані доходи складають міжбюджетні трансферти між державним бюджетом і місцевими бюджетами та між місцевими бюджетами;

– зміст поняття та характерні ознаки міжбюджетних трансфертів, які являють собою форму надання допомоги територіям, що спрямована на вирівнювання їх фінансової спроможності та формування доходів місцевих бюджетів на рівні, що забезпечує мінімальні потреби територіальної громади. Виокремлено ознаки міжбюджетних трансфертів: фінансовий базис – передачу бюджетних коштів; безоплатний та безповоротний характер надання бюджетних коштів; передача коштів з одного бюджету до іншого бюджету; обумовленість потребою забезпечення належного виконання функцій органів місцевого самоврядування тощо, що дозволить конкретизувати відповідні положення Бюджетного кодексу України;

набули подальшого розвитку:

– положення щодо співвідношення термінів «місцевий бюджет» та «бюджет місцевого самоврядування», виходячи з положення статті 142 Конституції, відповідно до якої суб'єктом права власності щодо бюджету місцевого самоврядування є територіальна громада, а районні та обласні бюджети відповідно до ст. 143 Конституції України формуються з коштів державного бюджету для їх 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. Вони також розрізняються механізмом формування доходів який обумовлюються напрямами використання бюджетних коштів;

– положення щодо принципів формування дохідної частини місцевих бюджетів, як основоположних засад її правового регулювання: принцип публічності, прозорості та партиципаторності формування дохідної частини місцевих бюджетів; принцип самостійності та забезпеченості формування доходів місцевих бюджетів; принцип розмежування доходів між бюджетами відповідно до напрямів їх використання відповідними органами місцевого

самоврядування; принцип кооперації між органами місцевого самоврядування з метою виконання спільних завдань територіального розвитку та надання послуг населенню;

– змістовно-концептуальні засади використання трансфертів у сприянні інфраструктурній та інституційній трансформації локальних економічних систем, як основи для вдосконалення їх правового регулювання;

– пропозиції щодо збільшення дохідної частини місцевих бюджетів, шляхом: наділення органів місцевого самоврядування правом самостійно запроваджувати на своїй території місцеві податки та збори в межах встановлених, податковим законодавством, які будуть враховувати специфіку та особливості місцевих територій і наявні потенційні об'єкти оподаткування; удосконалення системи адміністрування податків на майно та податку на доходи фізичних осіб; збільшення частки податку на доходи фізичних осіб, що зараховується до відповідних бюджетів; запровадження інфраструктурної субвенції на розвиток територіальних громад; збільшення обсягу субвенції на здійснення заходів щодо підтримки територій, які зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України та розширення переліку цих заходів; зміни підходів щодо управління публічними фінансами на середньострокову та довгострокову перспективу;

– науково-практичні рекомендації щодо вдосконалення порядку справляння податку на нерухомість, який повинен залежати від вартості об'єкта нерухомості та місця його розташування.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що висновки та пропозиції, які містяться в роботі, можуть бути використані в:

– *науково-дослідній сфері* – шляхом їх використання при подальшій розробці теоретичних проблем, пов'язаних із правовим регулюванням дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації;

– *законотворчій діяльності* – отримані результати можна використовувати для вдосконалення законодавства, яким встановлюються

особливості формування й використання дохідної частини місцевих бюджетів;

– *навчальному процесі* – при складанні посібників, підручників та викладанні курсів з наступних навчальних дисциплін: «Бюджетний процес в Україні», «Бюджетна система України», «Фінанси органів місцевого самоврядування», «Управління державними фінансами», «Правове регулювання фінансової діяльності держави та бюджетних установ» та ін. (акт впровадження в освітній процес ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана» від 23.12. 2021 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею, що відображає результати проведеного дослідження. Сформульовані теоретичні положення, висновки та пропозиції були одержані дисертантом унаслідок аналізу та безпосереднього використання в роботі науково-інформаційних, нормативно-правових джерел і матеріалів щодо забезпечення правових засад забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади. У науковій статті на тему «Проблемні питання використання коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва», опублікованій у співавторстві із А.Ю. Габрелян, здобувач визначила проблематику акумуляції надходжень у сфері природокористування. У дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувалися.

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення дисертації обговорювались на засіданні відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Результати дослідження були оприлюднені та доповідалися: на 4 науково-практичних конференціях: VIII Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні проблеми правової системи України» (м. Львів, 24 листопада 2016р.); XXX International scientific conference «Scientific development prospects» (XXX Міжнародній науковій конференції «Перспективи розвитку науки») (Морисвіль, Республіка Польща, 17 жовтня

2018 р.); Круглому столі «Концептуальні засади реформування адміністративного права та фінансового права України в сучасних умовах» (м. Київ, 02 листопада 2018 р.); X Міжнародній науково-практичній конференції «Юридична наука у громадянському суспільстві» (м. Київ, 30 жовтня 2019 р.).

Публікації. Основні наукові результати дисертації відображено у 8 наукових працях, серед яких 5 наукових статей, які опубліковані в юридичних фахових виданнях України, затверджених МОН України, 1 наукова праця – в іноземному фаховому виданні, та 4 тези доповідей на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних заходах.

Структура та обсяг дисертації визначається метою та завданням дослідження, складається зі вступу, двох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 251 сторінка, з яких основний текст становить 195 сторінок. Список використаних джерел містить 284 найменувань на 31 сторінки, 5 додатків на 11 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

1.1 Фінансово-правова природа місцевого бюджету та генезис законодавчого забезпечення функціонування системи місцевих бюджетів

Правове забезпечення дохідної частини бюджетів неможливо розглянути без того щоб приділити увагу поняттю фінансово-правової природи місцевих бюджетів. Зважаючи на наявність значної кількості публікацій [222, с. 39], присвячених тематиці «правового забезпечення», доцільно визначитись із застосуванням цього поняття приналежно до досліджуваної проблематики. Розуміння «правового забезпечення», яке використано у дисертації, базується на напрацюваннях учених у галузі теорії права, які відносять процес правового забезпечення до правового регулювання. Правове забезпечення через систему юридичних засобів має на меті створити умови для досягнення цілей нормативно-правового регулювання певного виду суспільних відносин. Такі цілі досягаються через встановлення на законодавчому рівні сукупності взаємопов'язаних між собою норм, що покликані створити умови для реалізації учасниками суспільних відносин певного виду своїх прав і обов'язків. Правове забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів покликано створити умови для досягнення цілей обумовлених, у першу чергу, фінансово-правовою природою місцевого бюджету. Найбільш значущими цілями правового забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів можна визначити повноту та збалансованість наповнення бюджетних фондів коштів на місцевому рівні.

Проблематика фінансово-правової природи місцевого бюджету була і залишається предметом наукового вивчення з огляду на її важливість як для формування фінансової основи місцевого самоврядування, так і досягнення

цілей сталого розвитку територій. Зміна підходів до формування дохідної частини місцевих бюджетів у процесі проведення реформи децентралізації ставить низку питань щодо ефективності правового забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів на сучасному етапі. Тільки системний аналіз фінансово-правової природи дає можливість ґрунтовно оцінити суть, значення, структуру місцевого бюджету, визначити особливості правового регулювання формування бюджетних фондів коштів для їх належного використання на місцях.

С. С. Алексєєв визначає «природу» через характеристики правового явища, що дозволяють визначити структуру, місце і роль серед інших правових явищ відповідно до його соціальною природою [1, с. 227]. На думку І. В. Матвєєва, звернення до терміну «фінансово-правова природа» обумовлено необхідністю дати вичерпну характеристику того чи іншого юридичного факту, процесу, явища і т. ін. При цьому автор конструює свою позицію на значенні самого терміну «природа», під яким зазвичай розуміється сутність, основна властивість чого-небудь [111, с. 5]. Отже, встановити фінансово-правову природу означає визначити місце фінансово-правового явища в системі права з виявленням його специфічних істотних ознак.

З набуттям Україною незалежності та зміною економічної парадигми організаційно-правові засади функціонування бюджетної системи країни (особливе місце серед яких належить місцевим бюджетам) зазнали кардинальних змін. Місцеві бюджети існували і за часів УРСР. За часів СРСР місцеві бюджети (разом з республіканським бюджетом) входили до складу Державного бюджету УРСР. При цьому до місцевих бюджетів відносились бюджети областей, міст, районів, сіл та селищ, а саме поняття «місцеві бюджети» в законодавстві СРСР та союзних республік не деталізувалося. Після розпаду Радянського Союзу в незалежній Україні система місцевих бюджетів почала трансформуватися з розвитком бюджетного законодавства на етапах переходу від Закону УРСР «Про бюджетну систему Української

РСР» від 05 грудня 1990 року № 512-ХІІ [162] до Бюджетного кодексу України від 21 червня 2001 року № 2542-ІІІ [23], а далі – до нині чинного Бюджетного кодексу України від 08 липня 2010 року № 2456-VІ [24].

Конституція України у ст. 142 містить норму, яка відносить доходи місцевих бюджетів до матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування. Також передбачена можливість територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для здійснення заходів щодо спільного фінансування. Таким чином, доходи місцевих бюджетів забезпечують безперервність та стабільність у фінансуванні видатків на місцевому рівні. Тобто виконання плану надходжень доходів місцевих бюджету є одним з вирішальних чинників ефективного економічного та соціального розвитку відповідної території. Вони є основним інструментом реалізації місцевої політики, яка на сучасному етапі детермінована децентралізацією влади і делегуванням функцій держави з питань економічного та соціального розвитку територій на місцевий рівень; усуненням диспропорцій у фінансовому забезпеченні територій; забезпеченням стабільного та збалансованого соціально-економічного розвитку територій та удосконалення їх міжбюджетних відносин [82, с. 640]. Місцеві бюджети посідають особливе місце в бюджетній системі держави, оскільки дозволяють здійснювати видатки на утримання і розвиток соціальної інфраструктури відповідної території.

Для визначення місця місцевих бюджетів у складі бюджетної системи України необхідно з'ясувати сутність цього поняття. Провідними фахівцями фінансово-правової науки вироблено декілька підходів до розкриття сутності таких понять як «бюджет», «місцевий бюджет», «доходи місцевого бюджету». Показовою є відсутність єдиного визначення поняття «місцевий бюджет» у дослідженнях науковців. Це можна пояснити різними цілями застосування одного із ключових основоположних фінансово-правових понять. Також відзначимо, що у дослідженнях радянських науковців його

трактування (окрім іншого) мають інший зміст, порівняно із тим, які вироблено на теперішній час.

Роль та особливість завдань місцевих бюджетів, що впливає з їх зв'язку з певною територією, була проаналізована радянськими фахівцями ще в 30-х роках ХХ століття. У працях Ю. О. Ровінського і О. М. Горбунової зазначалося, що місцевий бюджет, який є складовою частиною єдиної бюджетної системи Радянського Союзу і на відміну від державного має завданням фінансування місцевого господарства, тобто підприємств, установ і заходів місцевого значення [219, с. 32]. Вказані визначення місцевого бюджету цілком відповідали тим реаліям, в яких вони сформувались і характеризували місцеві бюджети як елемент бюджетної системи. Така точка зору доповнюється у більш пізніх дослідженнях оскільки розвиток бюджетних відносин призвів до появи є більш широкого спектра бюджетних взаємозв'язків.

У 70-х роках ХХ століття підхід до терміну «місцевий бюджет» змінився, оскільки наука прийшла до висновку, що матеріальним змістом місцевих бюджетів є сукупність економічних відносин. Визначаючи місцеві бюджети як економічні відносини, підкреслювався їх взаємозв'язок з процесом розподілу вартості національного доходу. Показовим у даному випадку є визначення місцевого бюджету, запропоноване Д. Д. Бутаковим. На його думку, місцевий бюджет – це сукупність економічних відносин, що сприяють територіальному перерозподілу національного доходу країни та забезпечують створення фінансової бази місцевих Рад [112, с. 147]. М. І. Ходорович характеризував місцеві бюджети як «сукупність економічних відносин, що забезпечують у плановому порядку фінансову базу місцевих рад щодо розвитку, головним чином галузей господарства, та безпосередньо спеціалізуються на підвищенні добробуту народу» [251, с. 18].

По мірі розвитку поглядів на сутність бюджету змінювалися й підходи науковців щодо змісту місцевих бюджетів. Починаючи із середини 80-х років ХХ століття, місцевий бюджет став трактуватись з позицій системного

підходу. Наприклад, М. В. Васильєва визначала місцеві бюджети як обумовлену адміністративно-територіальним поділом та бюджетним устроєм держави частину економічних відносин в суспільстві, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням фондів грошових коштів, призначених на цілі соціально-економічного розвитку та задоволення суспільних потреб [27, с. 9]. Н. О. Ширкевич відзначала, що місцевими бюджетами є реальні ресурси, які знаходяться у безпосередньому розпорядженні місцевих рад для виконання ними своїх обов'язків. Вона вважала, що в них органічно поєднуються дві категорії. Одна з них характеризується тим, що місцеві бюджети є основними фінансовими планами місцевих рад. Інша категорія проявляється в їх матеріальному змісті, тому місцеві бюджети виступають як реальна економічна категорія, що сприяє розвитку невиробничої сфери даної адміністративно-територіальної одиниці [259, с. 21].

З огляду на те, що фінансові відносини в розвиненій економіці базуються на русі грошей, місцеві бюджети багатьма авторами аналізуються та, в деякій мірі ототожнюються з сукупністю певних фінансових відносин, також заснованих на русі грошей. Наприклад, П. К. Бечко та О. В. Ролінський вважають місцевими бюджетами економічну категорію, що «відображає грошові відносини, які виникають між місцевими органами самоврядування та суб'єктами розподілу створеної вартості в процесі формування територіальних грошових коштів, які використовуються для соціально-економічного розвитку територій та поліпшення добробуту населення» [15, с. 17]. В. Г. Щербина, Н. В. Фадейкіна, Л. А. Корнієнко та І. Б. Миронова дотримуються точки зору, що місцеві бюджети – це «імперативні грошові відносини, що виникають між муніципальними органами та юридичними й фізичними особами з приводу перерозподілу частини національного доходу у зв'язку із формуванням, затвердженням і використанням бюджетного фонду, власником якого є населення, що передає повноваження органам місцевого самоврядування для вирішення питань місцевого значення, виходячи з

інтересів населення, історичних та інших місцевих традицій» [262, с. 12]. Незважаючи на такий підхід, який у цілому є вірним, варто зауважити, що рух грошей в системі бюджетних відносин здійснюється самостійно, окремо від товару, у зв'язку з чим бюджет не може відображати всю сукупність грошових відносин. Тому заслуговує на підтримку точка зору тих вчених-економістів, які вважають, що у визначенні місцевих бюджетів доцільніше було б використовувати не словосполучення «грошові відносини», а грошовий характер бюджетних відносин в якості важливої ознаки місцевих бюджетів як економічної категорії.

Окремі представники економічної науки визначають сутність місцевих бюджетів в широкому й вузькому аспектах. Наприклад, Р. Г. Самоєва в широкому сенсі ототожнює місцеві бюджети із сукупністю економічних відносин, що формуються на всіх стадіях суспільного відтворення й опосередковані необхідністю фінансового забезпечення соціально-економічних програм місцевих органів влади. У вузькому значенні вони характеризуються як реальна фінансова база місцевих органів самоврядування, що формується за рахунок вилучення частини національного доходу з метою його використання на розвиток соціально-побутових і виробничих інфраструктур, а також на виконання інших місцевих програм [218]. Схожої точки зору дотримується і М. В. Лазарєв [104, с. 12].

Водночас Л. К. Воронова зазначала, що «поняття бюджету як економічної категорії не пов'язане з його офіційним оформленням, тобто з поняттям бюджету як правової категорії. Правове призначення бюджету полягає в тому, що він надає органам влади, які його затверджують, можливість вищого постійного керівництва в галузі фінансової діяльності, контролю за діяльністю виконавчо-розпорядчих органів, які складають і виконують бюджет. Саме завдяки бюджету фінансова діяльність органів управління набуває характеру виконання тимчасових, періодичних правових норм, залучення доходів та їх витрачання стає правомірним, а наслідки

ведення фінансової діяльності точно періодизуються» [35, с. 9–10]. Тобто, у наведеному визначенні увага приділена різним сторонам правого явища «бюджет». Загалом питання щодо визначення змісту поняття бюджету (як державного так і органів місцевого самоврядування) досліджується у працях Л. К. Воронової з п'яти різних позицій, а саме: «1) матеріального значення – як документ, в якому об'єднуються доходи і видатки держави або органу місцевого самоврядування; 2) адміністративного значення – як попередній план доходів і видатків; 3) бухгалтерського значення – як зведена таблиця зібраних доходів і видатків (за класифікацією доходів і видатків); 4) політичного значення – як дозволу законодавчого (або місцевого представницького) органу на формування і використання державних (і місцевих) фінансових ресурсів; 5) економічного і соціального значення – як інструменту впливу держави або органу місцевого самоврядування на економічне і соціальне життя країни» [35, с. 110–111]. Поняття місцевого бюджету тут окремо не розкрито, але приведено тлумачення державного бюджету та бюджету місцевого самоврядування як правової категорії. Головний акцент тут скеровано на зміст бюджету як плану формування, використання та розподілу централізованого фонду коштів. До ключових ознак включено: встановлення відповідним актом (законом або рішенням) та спрямованість на забезпечення функцій держави та адміністративно-територіальних одиниць. Відсутність окремого визначення для поняття місцевого бюджету тут пояснюється тим, що до місцевих бюджетів в Україні фактично віднесено як бюджети місцевого самоврядування, так і бюджет АР Крим, обласні, районні бюджети (за БК України 2001 року також і бюджети районів у містах).

Розвиваючи наведену думку, О. А. Музика-Стефанчук пропонує розглядати місцеві бюджети як «план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення виконання завдань, функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та для реалізації інтересів відповідної територіальної громади» [122, с. 250]. Підкреслюючи належність

обласних та районних рад до органів місцевого самоврядування, тут наголошується на єдиному тлумаченні місцевих бюджетів – саме як бюджетів, які формуються органами місцевого самоврядування в інтересах територіальної громади.

Відзначимо, що у працях Н. В. Воротиної викладено іншу позицію з даного приводу. Наголошується, що ототожнення понять «місцевий бюджет» та «бюджет місцевого самоврядування» є помилковим, оскільки останній є видом місцевих бюджетів, що простежується у нормах законодавства про місцеве самоврядування [39, с. 119]. С. А. Семенченко, розвиваючи наведений підхід, зосереджує увагу на важливості розмежування цих двох понять оскільки можливість формування доходів бюджетів місцевого самоврядування прямо пов'язана із наданими таким органам повноваженнями щодо розпорядження ресурсами територіальної громади саме на рівні цієї первинної ланки. Інші ж види місцевих бюджетів такої особливості не мають [220, с. 214]. Д. О. Білінський також звертає увагу, що законодавче визначення місцевих бюджетів та їх ототожнення з бюджетами місцевого самоврядування є доволі обмеженим та розкриває значення цієї категорії лише за формою [16, с. 139]. З огляду на те, що місцеві бюджети є інструментом забезпечення фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, ця правова категорія потребує перегляду відповідно до вимог сучасності.

О. П. Орлюк розкриває зміст поняття бюджету (і місцевого бюджету у межах загального поняття бюджет) як основного фінансового плану, в якому відображається діяльність держави та місцевих органів. Таким зміст відображає формою прояву бюджетних відносин. На основі такого плану визначаються можливості і пріоритети у державі, її роль і форми реалізації функцій. Тут проявляється значення бюджету як балансу доходів і видатків. Такий баланс формує соціально-економічну, міжнародну, управлінську, оборонну та фінансову політику. Також відзначено наявність матеріального змісту бюджету (як фонду коштів), юридичного змісту (як нормативно-

правового акту) та економічного змісту (як сукупності грошових відносин між державою і юридичними та фізичними особами з приводу формування і використання централізованого фонду коштів) [248, с. 213].

Також у літературі наведено думку що місцеві бюджети як важлива фінансово-правова категорія базується на системі міжбюджетних відносин, які виникають між державою та місцевими органами влади, між різними рівнями бюджетної системи [249, с. 107]. Тобто у цьому разі в основі розуміння місцевих бюджетів знаходяться саме фінансові правовідносини з приводу формування та виконання бюджетів різних рівнів, та правовий зв'язок між ланками бюджетної системи.

Як слушно відмічає Н. К. Ісаєва у сучасних умовах розвитку місцевого самоврядування певною мірою змінюється характер місцевих бюджетів, що відповідно, позначається на їх особливостях, та розмаїтті підходів до визначення цього поняття. Вчена також звертає увагу, що в умовах розвитку ринкової економіки місцеві бюджети повинні набути гнучкості та мобільності, що обумовлено розвитком економіки у руслі європейських та загальносвітових процесів [78, с. 389–390].

Усе вищенаведене говорить про потребу у перегляді підходів до нормативного закріплення понять місцевих бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування з метою усунення різних формулювань бюджетного законодавства та спеціального законодавства у сфері місцевого самоврядування. Особливого значення це питання набуває у розрізі реформи децентралізації, яка створила основу для появи таких суб'єктів як об'єднані територіальні громади.

Відзначимо, що поняття «місцевий бюджет», як і поняття «бюджет», є системними. Натомість вітчизняне законодавство демонструє дещо суперечливий підхід до понять, «місцевий бюджет» та «бюджет місцевого самоврядування».

Бюджетний кодекс (БК) України від 08 липня 2010 року № 2456-VI містить офіційне тлумачення поняття місцевий бюджет та бюджет місцевого

самоврядування. Визначено, що бюджети місцевого самоврядування – «бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст, включно із районами у містах» (п. 2 ст. 2), а місцеві бюджети – «бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування» (п. 34 ст. 2) [24]. У свою чергу, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР визначена дефініція «місцевий бюджет», який трактується як «план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування» [192]. Такий підхід, на нашу думку, є непослідовним з огляду на неузгодженість норм бюджетного законодавства та спеціального закону у галузі місцевого самоврядування. Показово, що у БК України поняття місцевого бюджету фактично визначено через перелік його складових, а у законі про місцеве самоврядування міститься відсил до загального визначення поняття «бюджет».

Виходячи із загального розуміння родового поняття «бюджет», сформульованого у БК України (п. 1 ст. 2), видове поняття місцевого бюджету, також пов'язане його із утворенням (дохідна частина) та витрачанням (видаткова частина) грошових коштів. Такий підхід дозволив багатьом авторам досліджувати місцевий бюджет в якості фонду фінансових ресурсів. З. І. Перошук зазначає, що з матеріального боку місцевий бюджет являє собою централізований грошовий фонд, що формується на певному рівні для забезпечення функцій відповідних органів державної або місцевої влади. Саме цей аспект бюджету береться до уваги, коли в офіційних документах і в практиці державної діяльності йдеться про фінансування тих чи інших заходів з бюджету, про утримання органів та установ за рахунок його коштів, про зарахування джерела доходу на рахунок бюджету тощо [152, с. 17–18]. Ототожнюючи місцеві бюджети з фондами, вказані науковці визначають сутність місцевих бюджетів з позиції вирішення соціально-економічних проблем певної адміністративно-територіальної одиниці. Фактично їх визначення містяться в контексті положень Закону

України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно якого місцеві бюджети є основним інструментом впливу місцевої влади на локальну активність, створення умов для економічного та соціального піднесення території, яка перебуває під її юрисдикцією. Такий підхід, на нашу думку, відображає лише один із аспектів категорії «місцевий бюджет», а саме зовнішню організацію його змісту, оскільки фонд є лише матеріально-речовим втіленням бюджету. Зміст місцевих бюджетів, насамперед, полягає в їх здатності впливати на більшість процесів, що відбуваються всередині окремих територій. Межі цього впливу визначаються саме фінансовими можливостями органів місцевого самоврядування.

Поскілки процеси децентралізації підкреслили потребу в удосконаленні правового забезпечення бюджетних відносин на місцевому рівні, і поскілки існує декілька різних наукових бачень поняття місцевого бюджету, вважаємо, що законодавчі неузгодженості повинні бути усунені шляхом змістовного розкриття фінансово-правової природи місцевих бюджетів.

Вважаємо, що фінансово-правова природа місцевого бюджету проявляється у тому, що місцевий бюджет є системою відносин щодо розподілу й перерозподілу частини вартості валового продукту з метою формування фонду фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування для задоволення потреб місцевого населення. Місцеві бюджети забезпечують самостійність органів місцевого самоврядування, що надає їм можливість якомога повніше задовольняти потреби мешканців громад.

Як складова бюджетної системи держави і основа фінансової бази діяльності органів місцевого самоврядування, місцеві бюджети забезпечують необхідними коштами фінансування економічного та соціального розвитку, що здійснюється органами влади й управління на відповідній території [146, с. 249].

Держава передає та делегує спеціальні повноваження органам місцевого самоврядування, наділяючи їх правом розпоряджатися місцевим

бюджетом. Дане розпорядження повинно відбуватися лише в інтересах територіальної громади, яка є користувачем бюджетних коштів опосередковано через освітні, медичні, спортивні та культурні послуги і т. ін. Натомість, не тільки формування та виконання місцевого бюджету, але й побудова всієї бюджетної системи України, повинні ґрунтуватися на тому, що власником бюджету є саме територіальні громади.

Організацію бюджетних відносин на рівні місцевого самоврядування необхідно досліджувати в напрямі формування бюджету та досягнення його збалансованості.

Призначення бюджету полягає у розподілі бюджетних коштів між бюджетами різних рівнів. В основі розподілу грошових ресурсів між ланками бюджетної системи лежать принципи територіального формування джерел і достатності доходних надходжень. Доходні надходження формуються за рахунок власних та регулюючих доходів, фінансової допомоги у різних формах, коштів за взаємними розрахунками з іншими бюджетами, а також позикових коштів.

В процесі становлення і розвитку бюджетної системи України фінансові можливості місцевих бюджетів постійно змінювалися: то в бік збільшення – за рахунок запровадження нових місцевих податків і зборів, то в бік зменшення. На даний час в Україні реформування бюджетних відносин йде у напрямку забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів. Зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів та розвиток їх самостійності – це тривалий процес, успішна реалізація якого на практиці не лише дозволить адаптувати бюджетні відносини до умов ринку, а й посилить вплив бюджету на процеси фінансової стабілізації економіки країни. З метою вирівнювання видаткових повноважень місцевих бюджетів застосовується регулювання бюджетних відносин.

Регулювання бюджетних відносин здійснюється шляхом досягнення збалансованості між бюджетами по вертикалі та вирівнювання місцевих бюджетів по горизонталі.

В контексті дослідження змісту місцевих бюджетів необхідно взяти до уваги те, що вони є складовою бюджетної системи держави, утворюючи систему фінансових відносин між бюджетами різних рівнів по горизонталі та вертикалі. У зв'язку з цим актуальним є не лише питання визначення місця місцевих бюджетів у бюджетній системі України, а й питання дослідження динаміки його розвитку. Тим більше, що вітчизняне законодавство останнім часом зазнало суттєвих змін, які так чи інакше стосувались системи місцевих бюджетів.

У БК України визначено наступне: бюджетна система України – це «сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права» (п. 5. ч. 1 ст. 2 БК України) [24]. З огляду на фінансово-регулятивну точку зору можна підтримати наступне визначення бюджетної системи. Бюджетна система – це «сукупність бюджетів, визначена на основі адміністративно-територіального устрою держави, та взаємовідносин між ними, які будуються на основі розподілу і відповідного фінансового забезпечення повноважень органів державної та місцевої влади між бюджетами усіх рівнів, спрямованих на соціально-економічний розвиток суспільства» [258, с. 25]. Бюджетна система України є дворівневою, що відповідає державному устрою, закріпленому в ч. 1 ст. 2 Конституції України.

Діюча відповідно до БК України система місцевих бюджетів включає в себе бюджети місцевого самоврядування. Проте окремі фахівці з цього приводу зауважують, що Конституція України не розмежовує поняття «місцеві бюджети», «бюджети місцевого самоврядування» та «бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць». Дані поняття застосовуються в нормах Конституції України як синонімічні (наприклад

статті 142, 143 Конституції). Аналогічний підхід щодо понять «місцеві бюджети» та «бюджети місцевого самоврядування» застосовується і в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

За цих обставин можна зробити висновок, що в БК України на відміну від Конституції України (статті 142, 143 та ін.) та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» поняття «місцевий бюджет» та поняття «бюджети місцевого самоврядування» вживаються в різних значеннях. У даному контексті варто звернути увагу на те, що БК України є спеціальним законом, норми якого деталізують приписи загальних законів, визначають особливості правового регулювання певних суспільних відносин. БК України вирізняє бюджети місцевого самоврядування з-поміж місцевих бюджетів, беручи до уваги різницю між ними в механізмі формування доходів, передбачену ст. 143 Конституції та ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (у визначеннях дефініцій «районний бюджет» та «обласний бюджет»). Даний механізм, у свою чергу, обумовлюється напрямами використання утворених бюджетів – реалізація інтересів мешканців громади окремої адміністративно-територіальної одиниці базового рівня – села, селища, міста або частини адміністративно-територіальної одиниці.

Чинним законодавством України визначено дефініції таких видів місцевих бюджетів: «районний бюджет» та «обласний бюджет». Зокрема, згідно ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» районний бюджет – це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання, а обласний бюджет – це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання [192].

Отже, кошти районних та обласних бюджетів призначені для фінансування спільних інтересів територіальних громад, які входять до складу району чи області, що пояснюється призначенням таких органів місцевого самоврядування як районні та обласні ради – представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Необхідно зазначити, що згідно чинного законодавства України дефініції понять «районний бюджет» та «обласний бюджет» містяться в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а не визначаються в Бюджетному кодексі України – спеціальному кодифікованому законодавчому акті, який визначає структуру та склад національної бюджетної системи, виходячи із загальних засад, закріплених в Конституції. В сучасних умовах дане питання актуалізується у зв'язку із введенням до ст. 2 Бюджетного кодексу України на підставі Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 17 вересня 2020 року № 907-ІХ [169] дефініції «бюджети місцевого самоврядування», яка визначається як бюджети сільських, селищних, міських територіальних громад, а також бюджети районів у містах (у разі утворення районних у місті рад).

Добровільне об'єднання (приєднання) суміжних сіл, селищ і міст та утворення бюджетів територіальних громад – це, фактично, бюджетна консолідація, тобто об'єднання фінансових ресурсів декількох суміжних сіл, селищ і міст. Як наголошується в науковій доповіді «Місьцеве самоврядування в Україні, сучасний стан та основні напрями модернізації», в Україні система місцевих бюджетів є недієвою за кількісним наповненням структури [116], а тому потребує змін.

В Україні кількість місцевих бюджетів у 2001 році була чи не найбільшою в Європі – їх налічувалось понад 12 тис. Станом на початок 2014 року в Україні загальна кількість місцевих бюджетів різних рівнів становила 12 087, у тому числі 694 місцеві бюджети мали прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом [228]. Наведені дані характеризують стан

вітчизняної бюджетної системи до анексії АРК та окупації частини території Донецької та Луганської областей Російською Федерацією.

Наприкінці 2015 року в Україні вже налічувався 11 761 місцевий бюджет (без місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим та м. Севастополя), у тому числі: 266 міських бюджетів міст районного значення; 743 селищні бюджети; 48 бюджетів районів у містах; 10 032 сільські бюджети, прямі відносини з Державним бюджетом мали 24 обласні бюджети, міський бюджет м. Києва, 173 міські бюджети міст обласного значення, 474 районні бюджети [117]. Станом на початок 2022 року в Україні, з урахуванням втрачених територій та у зв'язку з завершенням процесів об'єднання територіальних громад, налічується 1597 місцевих бюджетів [65]. З наведених даних можна зробити висновок про суттєве зменшення кількості місцевих бюджетів у зв'язку з їх об'єднанням.

Місцеві бюджети є відносно самостійним і автономним рівнем бюджетної системи України. Проте їх самостійність до певної міри є умовною. Це пов'язано з низькою забезпеченістю місцевих бюджетів власними доходами, навіть з урахування сучасної політики у сфері мобілізації бюджетних доходів. Ця політика, незважаючи на нестабільність політичної та економічної сфер, спрямована на розширення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, а також використання їх власних можливостей з метою зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів. У зв'язку з цим, до законодавства України у 2014–2017 роках було внесено низку поправок (Закони України про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України). Як результат, основні податкові надходження до місцевих бюджетів стали складатись з наступних податків та зборів: податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів, податок на майно, єдиний податок, збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір – в повному обсязі; податок та збір на доходи фізичних осіб, частина акцизного

податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального, екологічний податок та плати за надання адміністративних послуг – частково [24; 154].

Дані зміни позитивно вплинули на вирішення проблеми наповненості місцевих бюджетів. Завдяки ним поступово почала відбуватися запланована фінансова децентралізація: місцеві бюджети за останні роки зросли на 257,5 млрд грн: з 120,5 млрд грн у 2015 році до 378 млрд грн у 2021 році. Порівняно з відповідним періодом 2018 року надходження збільшилися на 66,7 млрд грн, або на 17,64 %. Це свідчить про поступове зростання інтересу органів місцевого самоврядування до проблеми доходів місцевих бюджетів, реалізації заходів щодо пошуку резервів їх наповнення та підвищення ефективності адміністрування податків і зборів. Основний приріст відбувся завдяки надходженням від податку на доходи фізичних осіб, єдиного податку та плати за землю. Проте складна ситуація з пандемією COVID-19 в Україні та введений карантин призвели до того, що доходи місцевих бюджетів у квітні 2020 року знизилися на 18,5 % і були на 21,7 % нижчі за очікуваний показник – 25,05 млрд грн, а за чотири місяці 2020 року місцеві бюджети отримали 88,97 млрд грн – це на 11,2 % нижче за план і на 3 % більше проти аналогічного періоду минулого року [65a]. Але з урахування трансфертів з державного бюджету на 01 листопада 2020 року загальний фонд місцевих бюджетів склав 344,834 млрд грн, а спеціальний фонд – 35,175 млрд грн.

Загалом за 2020 рік місцеві бюджети було виконано на 98,2 %, у тому числі: виконання доходів загального фонду склало 98,6 %, виконання спеціального фонду – 97,3 %. В 2021 році ситуація почала виправлятися. Місцеві бюджети було виконано на 104,5 %, в тому числі за надходженнями: податку на доходи фізичних осіб – 103,0 %; плати за землю – 101,4 %; податку на нерухоме майно – 108,8%; єдиного податку – 104,0 %. Частка фінансових ресурсів, які місцеві бюджети отримали з державного бюджету, на теперішній час, вже досягає майже 50 %, тобто органи місцевої влади

отримали половину ресурсів зведеного бюджету. Це стало вагомим фінансовим ресурсом.

Наявні фінансові можливості місцевих бюджетів не вирішили проблеми їх збалансованості, оскільки, як і раніше, існує суттєва залежність місцевих бюджетів від центру. Станом на 2019 рік місцеві бюджети одержали 261,4 млрд грн, у тому числі: субвенції на соціальний захист населення – 79,3 млрд грн; освітньої субвенції – 70,4 млрд грн; медичної субвенції – 56,1 млрд грн; базова дотація для забезпечення зміцнення податкової спроможності місцевих бюджетів – 10,4 млрд грн [75].

А вже у 2021 році місцеві бюджети одержали 203 млрд грн, що складає 95,3 % від передбачених розписом асигнувань на 2021 рік, у тому числі: базова дотація перерахована в сумі 15 703,0 млн грн; освітня субвенція перерахована в сумі 100 135,2 млн грн [65]. .

Значна питома вага фінансової допомоги з вищестоящого бюджету в доходах місцевого бюджету продовжує провокувати негативні фактори. Зокрема, формуються умови для неефективного використання перерозподілених міжбюджетних трансфертів. Також це сприяє зниженню інтересу місцевих органів влади до пошуку внутрішніх джерел доходів, виникає дефіцит місцевих бюджетів та спокуса збільшувати обсяг витрат, що підтверджується не лише бюджетною практикою України, але й досвідом інших країн.

Слід зазначити, що багато органів місцевого самоврядування фінансують поточні витрати за рахунок запозичень і доходів від приватизації комунальної власності, а не за рахунок залучення для фінансування програм та проектів не пов'язаних з продажем власного майна.

Ключова проблема відповідності дохідного потенціалу та потреб у фінансуванні видатків залишається актуальною і в нових умовах організаційного устрою місцевого самоврядування. Більше того, на етапі реалізації нових організаційно-економічних умов діяльності органів місцевого самоврядування складно передбачити всі особливості їх

функціонування в регіональному розрізі без спеціального обліку особливостей та специфіки формування місцевих бюджетів. З одного боку, державне регулювання закріплює принципи, які застосовуються при формуванні місцевих бюджетів, що дозволяють захистити економічні інтереси учасників бюджетних відносин, проводити єдину бюджетну політику, забезпечити взаємозв'язок місцевих бюджетів з бюджетами інших рівнів. Водночас, внутрішня структура механізму місцевих бюджетів має певну побудову і характеризується наявністю низки ланок та елементів [120].

Відповідно до чинного законодавства України, на даний час можна застосовувати декілька підходів до розподілу місцевих бюджетів на складові елементи, що дає можливість краще оцінити ефективність здійснення видатків із них. БК України поділяє бюджет на загальний та спеціальний фонди. Так, ст. 13 БК України передбачено, що бюджет може складатися із загального та спеціального фондів. На відміну від загального фонду, де доходи бюджету не мають цільового призначення, у спеціальному фонді є окремі фонди, які можна назвати цільовими або спеціальними. Кошти, які надходять до бюджетних цільових фондів, до спеціального фонду бюджету, до всіх позабюджетних державних фондів, є цільовими надходженнями [159, с. 46]. Варто зазначити, що в бюджетному законодавстві розвинутих країн одним із принципів бюджетної системи є принцип загального фонду, тобто кошти від усіх надходжень не повинні мати цільового призначення.

У світовій практиці зустрічається виокремлення у складі місцевих бюджетів двох частин: поточного бюджету та бюджету розвитку, в основу якого покладено поділ видатків на поточні й капітальні.

Бюджет розвитку є одним із показників оцінки якості життя в територіальних громадах, і на законодавчому рівні є складовою частиною спеціального фонду видатків бюджету, який є основою фінансування соціально-економічних програм територіальної громади з місцевого бюджету. В Україні поділ місцевих бюджетів на поточний бюджет та бюджет розвитку вперше був закріплений у Законі України «Про місцеве

самоврядування в Україні», де визначено, що поточний бюджет – це «доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для покриття поточних видатків, а бюджет розвитку – це доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази» (ст. 1) [192]. Таким чином, поточний бюджет використовується для виконання як власних, так і делегованих повноважень.

За рахунок коштів поточного бюджету фінансуються установи й заклади, які утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, а також заходи щодо соціального захисту населення. Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних зі здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних із розширеним відтворенням. Питання формування та використання бюджету розвитку як складової частини спеціального фонду місцевих бюджетів конкретизовані в Бюджетному кодексі України. Отже, місцеві бюджети акумулюють суттєву частину фінансових ресурсів, якими мають право розпоряджатись органи місцевого самоврядування.

Поточні показники місцевих бюджетів, стан їх правового регулювання та фінансового забезпечення сформувалися в ході економічних реформ, здійснюваних в Україні після 1990 року. Результатом даних змін стало значне розширення повноважень та функцій місцевого самоврядування порівняно з радянським періодом, яке, однак, не супроводжувалося адекватним перерозподілом ресурсів.

Як показала практика, органи місцевого самоврядування виявилися нездатними формувати власні бюджетні ресурси. Причини нездатності у формування власних бюджетних ресурсів полягали в: «надмірній подрібненості територіальних громад і, як наслідок, неспроможності виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування; відсутність у більшості територіальних громад сприятливого життєвого середовища,

необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав; зношеність інфраструктури і мереж; низький професійний рівень посадових осіб місцевого самоврядування внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, що призводило до низької ефективності управлінських рішень» [238] та ін. Проведена в країні фінансова децентралізація не змогла повністю виправити дану ситуацію. В сучасних умовах велика кількість територіальних утворень залишаються дотаційними за рахунок фінансової допомоги з бюджету вищого рівня. Така критична ситуація вимагає створення умов, які б стимулювали органи місцевого самоврядування до розвитку власної доходної бази та, в першу чергу, до зростання податкового потенціалу своєї території, до підвищення обсягів надходження місцевих податків за допомогою включення до системи оцінки ефективної діяльності органів місцевого самоврядування відповідних показників.

На даний час в Україні взято курс на забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів. Проте, незважаючи на великі потенційні можливості, зміцнення доходної бази місцевих бюджетів та розвиток їх самостійності – це тривалий і складний процес.

1.2 Становлення та розвиток законодавства України про місцеві бюджети

В сучасній правовій системі інститут місцевих бюджетів досяг значного рівня розвитку, хоча законодавство про місцеві бюджети сформувалося не відразу. Розвиток механізму місцевих бюджетів в нашій країні сьогодні ґрунтується на тій базі, яка була закладена протягом всього ХХ століття. Втім, процес децентралізації суттєво вплинув на розвиток бюджетного законодавства, внесення змін до норм якого триває, та вимагає аналізу їх результативності для місцевого територіального розвитку.

У першу чергу, варто зупинитися на питанні витоків тих змін, які сьогодні відсуваються у бюджетній сфері з огляду на процес децентралізації. Принагідно відмітимо, що власне поняття децентралізації розглядається по різному залежно від предмету наукового дослідження, водночас для аналізу доходної частини місцевих бюджетів важливо з'ясувати сутність саме фінансової (фіскальної) децентралізації (більш детально це питання розглянуто у підрозділі 1.4. – Л. Г.). З іншого боку, загальні тенденції децентралізації впливають також і на зміст фінансового її аспекту. Як зазначають фахівці у загальному розумінні суть децентралізації знаходить свій прояв у розподілі повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Окремо розглядається адміністративно-правовий зміст принципу децентралізації щодо органів виконавчої влади, а саме як розподіл функцій у системі цих органів залежно від їх рівня (центрального чи місцевого). Водночас учені відмічають, що європейський підхід до децентралізації зосереджує увагу саме на розширенні можливостей щодо управління територіями на місцевому рівні з огляду на специфіку спільних інтересів та місцевих справ, у тому числі і щодо визначення напрямків акумулювання та використання бюджетних коштів [223, с. 60–61]. Таким чином, мова йде саме про розмежування повноважень органів влади та місцевого самоврядування. У основу такого розмежування в аспекті фінансової децентралізації закладено завдання збільшення обсягу повноважень місцевих органів публічної влади щодо акумулювання та розпорядження фінансовими ресурсами на рівні відповідних територій. Очевидно, що правове регулювання бюджетних відносин у ході децентралізації зазнало значних змін починаючи із набуття Україною незалежності. Тому, для з'ясування основних віх розвитку законодавства України про місцеві бюджети, потрібно приділити увагу тим тенденціям, які мали місце у період становлення України як незалежної держави.

За часів УРСР місцеві бюджети підлягали жорсткій регламентації, яка послабшала у 1960–1970-х роках і знову посилилась наприкінці 1980-х років.

Нове явище, що з'явилося у 1990-х роках та було закріплено на нормативному рівні, стосувалось самостійності місцевих бюджетів. Фактично, незважаючи на правове закріплення, воно не мало під собою реального підґрунтя, оскільки фінансові права органів місцевого самоврядування були обмежені.

Українське законодавство про місцеві бюджети в своєму розвитку пройшло ряд етапів, які мають свої особливості, які визначаються характером розвитку українського суспільства. У фахових дослідженнях розвиток законодавства у частині фінансового забезпечення місцевих бюджетів пов'язується із становленням їхньої фінансової автономії та відносної незалежності від державного бюджету [123, с. 40]. Задля досягнення такого результату доходи місцевих бюджетів мають забезпечувати необхідним фінансовим ресурсом реалізацію повноважень органів місцевої влади. З огляду на розширення фінансового забезпечення таких повноважень суттєвих змін зазнавало і законодавче регулювання бюджетних відносин на місцевому рівні. Виявлення «динаміки» розвитку цього законодавства в умовах реформи децентралізації дозволить не лише встановити принципові відмінності між особливостями регулювання бюджетної системи в окремі періоди, а також оцінити досвід реформ у бюджетній сфері та виявити перспективні напрямки подальшого удосконалення бюджетного законодавства. Відзначимо, що у працях науковців-економістів, присвячених проблематиці місцевих бюджетів [215], також у світлі уваги перебувають ключові періоди, у яких відбувались зміни бюджетного та податкового законодавства. Але у таких дослідженнях увага зосереджена здебільшого на тому яким чином у кількісних показниках змінилася ситуація із наповненням доходної частини бюджетів і відповідно на рівні їх фінансового забезпечення. Для нашого дослідження ключовим аспектом є саме зміна законодавчих підходів до закріплення за органами місцевої влади повноважень щодо акумулювання доходів на місцевому рівні, та можливість розпоряджатися наявними ресурсами для забезпечення розвитку територій.

З часу проголошення незалежності України на основі періодичності оновлення базового спеціального бюджетного закону можна виокремити чотири відносно самостійні етапи розвитку законодавства про місцеві бюджети:

I етап (кінець 1990 року – 2001 рік) – формування законодавства України про місцеві бюджети.

Даний етап характеризується створенням законодавчого підґрунтя для регулювання бюджетних відносин на території незалежної держави – України, і відповідно, поступовий відхід від підходів, що домінували у радянському бюджетному законодавстві. Таким чином цей етап можна назвати підготовчим, оскільки з одного боку його здобутком стало прийняття низки законодавчих актів, які не існували до цього часу на території України як самостійної держави. З іншого ж боку окремі закони, які діяли в радянські часи були прийняті в новій редакції, і продовжували діяти на території незалежної України.

За цей період були прийняті і введені в дію такі правові акти, як: Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР [87], Закони УРСР «Про бюджетну систему Української РСР» від 05 грудня 1990 року № 512-ХІІ [162] та «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 07 грудня 1990 року № 533-ХІІ [195], Закони України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» від 15 лютого 1995 року № 56/95-ВР [201], «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [192], «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 року № 586-ХІV [193], Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20 травня 1993 року № 56-93 [194].

Слід зазначити, що зміни на законодавчому рівні у 1990–1991 роках зумовили припинення колишнього бюджетного механізму. Натомість, розпочалося запровадження нового механізму, який у подальшому виділив самостійність бюджетів органів місцевого самоврядування в якості одного з пріоритетів свого існування. В Декларації про державний суверенітет

України від 16 липня 1990 року № 55-ХІІ [53], в розділі VI «Економічна самостійність» було проголошено, що УРСР самостійно створює фінансову, податкову системи, формує державний бюджет. На основі Декларації про державний суверенітет України в Законі УРСР «Про економічну самостійність Української РСР» від 03 серпня 1990 року № 142-ХІІ [180] було визначено механізм організації фінансово-бюджетної системи держави та встановлено, що УРСР має власну фінансову систему (ст. 5). Згідно закону фінансові ресурси УРСР складались з коштів республіканського бюджету, бюджетів місцевих рад народних депутатів, коштів інших органів місцевого самоврядування, позабюджетних надходжень та інших фінансових ресурсів.

Фінансову основу місцевого та регіонального самоврядування як сукупність бюджетних і позабюджетних коштів, валютних фондів на той час визначав Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» (ст. 5) [195]. Також у ч. 2 ст. 12 цього Закону містилася важлива норма, відповідно до якої місцеві бюджети одних адміністративно-територіальних одиниць не повинні включатись до місцевих бюджетів інших адміністративно-територіальних одиниць, а також до Державного бюджету республіки. Водночас, згідно з Конституцією УРСР від 20 квітня 1978 року № 888-ІХ [86], місцеві бюджети ще розглядалися як складова Державного бюджету України, а розмежування доходів і видатків державного бюджету України між республіканськими і місцевими бюджетами мало визначатися Законом України про бюджетні права України і місцевих Рад народних депутатів (ст. 146).

Першим важливим кроком Верховної Ради України на цьому етапі формування законодавства про місцеві бюджети стало прийняття Закону «Про бюджетну систему Української РСР» від 05 грудня 1990 року № 512-ХІІ. Основу самостійності бюджетів становлять власні та закріплені законом доходи по всіх ланках бюджетної системи. Місцевим бюджетам в першій редакції Закону «Про бюджетну систему Української РСР» було присвячено Розділ III «Бюджети місцевих рад» (статті 11–15). Так, ст. 11 визначала ціль

існування місцевих бюджетів, яка полягала в забезпеченні необхідними коштами фінансування заходів економічного і соціального розвитку, здійснюваних місцевими органами державної влади та органами державного управління. При цьому підкреслювалося, що «місцеві ради народних депутатів самостійно розробляють, затверджують і виконують свої бюджети, втручання Рад вищих рівнів та їх виконавчих органів в процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається» [171].

Другим кроком стало закріплення на конституційному рівні статей, присвячених фінансовій основі місцевого самоврядування, складовою якої є місцеві бюджети (статті 142, 143).

У свою чергу, норми Конституції щодо реалізації місцевого самоврядування в Україні та місцевих бюджетів конкретизуються та деталізуються в таких законодавчих актах (наведемо їх в порядку прийняття), як: Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [192], із набуттям чинності якого втратив силу Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [195]. Згодом Верховною Радою Україною було ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР [197]. Так як місцеве самоврядування є не лише правом, але й спроможністю або реальною здатністю територіальних громад до повноцінного самостійного функціонування, його реалізація безумовно пов'язана із матеріально-фінансовою самостійністю місцевого самоврядування в межах законодавчо визначених повноважень. Отже, мова йде про фінансову автономію органів місцевого самоврядування, яка згідно з ч. 1 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, є їх правом на власні адекватні фінансові ресурси, які зосереджуються, переважно, в місцевих бюджетах, та вільне розпорядження ними.

Ратифікація Україною тексту Європейської хартії спровокувала проблеми її застосування, оскільки офіційний переклад та опублікування тексту Європейської хартії відбулися лише у 2002 році. Тобто п'ять років

Хартія фактично не мала чинності, оскільки жоден судовий орган не мав можливості посилатися на її положення [95]. Тому впродовж тривалого часу правові питання імплементації, гармонізації й узгодження Хартії та законодавства України з питань місцевого самоврядування у багатьох випадках залишались практично нерозв'язаними. Органи законодавчої та виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування підходили до впровадження Хартії більше із суспільно-політичних, ніж з правових міркувань [239]. У цьому контексті слід погодитись з В. В. Трояновським, що і після офіційного оприлюднення Європейської хартії проблеми не зникли, а навпаки, постали нові: подолання правового нігілізму серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які відповідають за застосування даного міжнародного акта, тощо.

Особливості правового регулювання наповнення місцевих бюджетів полягали у наступному. Згідно Закону України «Про бюджетну систему України» доходи бюджетів утворюються за рахунок надходжень від сплати фізичними і юридичними особами податків, зборів та інших обов'язкових платежів та надходжень з інших джерел, встановлених законодавством України (ч. 1 ст. 10). Мова йде про податкову децентралізацію. Варто врахувати, що впродовж досліджуваного періоду базові питання з оподаткування на законодавчому рівні регламентувалися нормами Закону «Про систему оподаткування» від 25 червня 1991 року № 1251-ХІІ (у різних редакціях) [198; 199]. Так, в ст. 1 його першої редакції зазначалося, що усі податки, збори та обов'язкові платежі, що справляються в УРСР, зараховуються до республіканського і місцевих бюджетів та позабюджетних фондів. Встановлення місцевих податків, зборів і обов'язкових платежів відповідно до даного Закону та інших законодавчих актів Української РСР здійснювалося місцевими Радами народних депутатів в межах граничного рівня ставок податків (ст. 4). При цьому у ст. 5 містився лише перелік загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів, а в інших статтях цього Закону, присвячених відповідному податку або збору

визначався механізм їх розподілу між рівнями бюджетної системи, тобто зазначалося, що сума того чи іншого податку або збору зараховується до республіканського і місцевих бюджетів за нормативами, затвердженими Верховною Радою України, або ж лише до республіканського бюджету чи до бюджету адміністративно-територіальної одиниці базового рівня місцевого самоврядування.

Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про систему оподаткування» від 02 лютого 1994 року № 3904-ХІІ [176] ввів у дію нову редакцію Закону УРСР «Про систему оподаткування», в якій було визначено види податків, зборів та інших обов'язкових платежів, що справляються на території України, – загальнодержавні та місцеві (ст. 13). Відтепер прибутковий податок з громадян, державне мито, плата за землю та податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, як і решта загальнодержавних податків, зараховувалися до Державного бюджету України, бюджету Республіки Крим, бюджетів місцевого самоврядування та інших місцевих бюджетів відповідно до порядку, встановленого законодавством.

Перелік місцевих податків та зборів, визначений в ст. 15 Закону «Про систему оподаткування», можна визначити досить великим – 2 податки і 13 зборів (за рахунок кількості зборів) і малозначущим для фінансового забезпечення розвитку місцевого самоврядування, у зв'язку з тим, що законом передбачалося зарахування сум місцевих податків і зборів до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем проживання) платника, якщо інше не встановлено законодавчими актами України.

Механізм справляння місцевих податків і зборів, кількість яких до 2010 року поступово зросла до 16, визначався і Декретом Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20 травня 1993 року № 56-93 [194], втім суттєво це не впливало на зміну показників наповнення місцевих бюджетів.

Цілком очевидно, що втілювана бюджетна політика повинна була відповідати соціально-економічній політиці в цілому, а також Конституції України та іншим нормативно-правовим актам. При цьому необхідно було враховувати, що місцеві бюджети як нині, так і після набуття Україною незалежності, були одним із важливих елементів бюджетної системи України, а їх збалансованість – одна з умов життєдіяльності мешканців громад. Тому в науковому середовищі не викликало питань про необхідність участі органів місцевого самоврядування у виробленні й реалізації бюджетної та податкової політики. При цьому практичний аналіз норм чинного законодавства на першому етапі формування законодавства України про місцеві бюджети свідчить, що позиція місцевих органів самоврядування при розробці даного законодавства враховувалася не завжди, що зумовило необхідність його зміни.

II етап (2001–2010 роки) – вдосконалення законодавства України про місцеві бюджети в частині визначення системи місцевих бюджетів відповідно до унітарного устрою та взаємовідносин між ними.

Важливою віхою на шляху розвитку бюджетної системи стало прийняття Бюджетного кодексу України, який був введений в дію 24 липня 2001 року, у зв'язку з чим Закон України «Про бюджетну систему України» втратив чинність. Кодекс став системним, цілісним нормативно-правовим актом, який визначив правові засади функціонування бюджетної системи держави як сукупності державного бюджету та місцевих бюджетів, принципи її побудови, основи бюджетного процесу та міжбюджетних відносин, а також юридичну відповідальність за правопорушення у сфері бюджету. Його норми врегулювали відносини складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Так, у ст. 2 БК України вперше було визначено дефініцію «бюджетна система України» як «сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіального устрою і врегульована

нормами права», а у статтях 2 та 5 закріплено, що «місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування, а бюджетами місцевого самоврядування визнаються бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань» [24]. Особливо варто відмітити, що кодифікований закон присвятив різні розділи Державному та місцевому бюджетам. У ст. 63 було закріплено, що фінансування повноважень місцевих органів влади є по суті призначенням місцевих бюджетів. Також було закріплено перелік доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та іншими видами місцевих бюджетів. І хоча саме формулювання, що такі доходи «закріплюються» та показник нормативів відрахувань вказувало на залежність таких бюджетів від державного бюджету, все ж таки це стало суттєвим кроком на шляху до виокремлення зазначених положень у окремі статті, та поступовий подальший перегляд як нормативів, так і повноважень органів місцевої влади у питаннях формування та використання коштів місцевих бюджетів.

Фактично на даному етапі відбулося формування спеціального бюджетного законодавства, у тому числі про місцеві бюджети, шляхом прийняття першого в історії України кодифікованого акту бюджетного законодавства. Проте і цей важливий нормативно-правовий документ за своїми основними ключовими позиціями не зміг стати тією правовою основою реформування бюджетної системи країни, в якій би загальнодержавні інтереси змогли поєднуватися з інтересами місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що бюджетне регулювання дохідної частини місцевих бюджетів та організація міжбюджетних відносин стали прозорішими, а видаткові повноваження були розмежовані між рівнями влади з урахуванням принципу субсидіарності, загалом протягом 2001–2010 років процеси централізації в межах публічних фінансів мали тенденцію до посилення. Слід зазначити, що публічні фінанси органів місцевого самоврядування складаються із суспільних відносин, які виникають з

приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів органів місцевого самоврядування всіх видів [137, с. 227–228].

Попри наявність прогресивних (порівняно із Законом України «Про бюджетну систему України») норм Кодекс не передбачав реалізації права органів місцевого самоврядування на формування власних адекватних фінансових ресурсів (як зазначається у ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування), необхідних для виконання наданих їм Конституцією та законами України повноважень, тобто не зміг забезпечити реальної самостійності місцевим бюджетам. Кодексом передбачалось, що лише 7 видів обов'язкових платежів закріплювалися як доходи бюджетів місцевого самоврядування (частина прибуткового податку громадян, частина надходжень від державного мита, плата за реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, плата за торговельний патент, надходження від адміністративних штрафів, єдиний податок). Таким чином, мова про самозабезпечення територій за рахунок власних ресурсів на цьому етапі не велася.

У бюджетному законодавстві України, у тому числі у БК України, була відсутня регламентація підвищення самостійності місцевих бюджетів, рівня їх власних доходів. Принцип самостійності місцевих бюджетів, по суті, реалізовувався лише через наявність «власних джерел доходів» бюджетів. Також на законодавчому рівні не були вирішені завдання бюджетних відносин щодо чіткого розмежування доходів і витрат за рівнями бюджетної системи з метою створення державою вихідних умов для збалансованості бюджетів.

Під час даного етапу також були прийняті:

1. Указ Президента України «Про затвердження Концепції державної регіональної політики» від 25 травня 2001 року № 341/2001 [204]. Цей Указ визнавав необхідність створення умов для ефективного стимулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого

самоврядування та населення. Серед принципів здійснення державної регіональної політики було виокремлено поєднання процесів централізації та децентралізації влади, гармонізацію загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів. До пріоритетних завдань державної регіональної політики внесено забезпечення здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування самостійно та відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку, а також удосконалення міжбюджетних відносин. Варто особливо відмітити, що Указ містив цілий розділ присвячений підвищенню ролі та відповідальності місцевих органів влади. І хоча цей Указ закріпив напрямки децентралізації та деконцентрації повноважень органів державної влади, реальних механізмів втілення його норм на практиці на той час не було.

2. Закон України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань» від 01 липня 2004 року № 1953-IV [191]. Законом було поширено процедуру формульного фінансового вирівнювання на базовий рівень місцевого самоврядування, тобто використовувана з 2001 року процедура вирівнювання місцевих бюджетів поширилася на рівень міст районного значення, сіл, селищ, що зробило міжбюджетні відносини між районним рівнем та базовим рівнем самоврядування більш прозорим, а розподіл коштів – більш об'єктивним. Проте слід зауважити, що згідно з нормами даного Закону передбачалося надання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету лише до бюджету району. Далі фінансові ресурси розподіляла районна державна адміністрація, а затверджувала районна рада, що, у свою чергу, породжувало відчутну фінансову залежність органів місцевого самоврядування базового рівня від місцевої влади вищого рівня. Отже, така модель міжбюджетних відносин у сфері розподілу фінансових ресурсів, не відповідала принципам місцевої автономії, гарантованим законодавством України та проголошеним Європейською хартією місцевого самоврядування.

3. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08 вересня 2005 року № 2850-IV [202], яким, зокрема, передбачалися фінансові (бюджетні) заходи стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій, за рахунок коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів (Автономної Республіки Крим, обласних, міських міст обласного (республіканського – Автономної Республіки Крим) значення та районних бюджетів (ст. 12).

4. Концепція реформування місцевих бюджетів від 23 травня 2007 року, схвалена розпорядженням Кабінету міністрів України від 23 травня 2007 року № 308-р. Цим документом закріплювалися завдання щодо зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу, підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів тощо. Як зазначають дослідники у Концепції не повною мірою було створено умови для перерозподілу фінансових ресурсів, ефективного стимулювання органів місцевого самоврядування до нарощування власної доходної бази, були прогалини щодо визначення джерел забезпечення виконання програм соціально-економічного розвитку тощо [20, с. 177]. Отже, при тому, що цей документ дійсно відобразив тогочасну потребу удосконалення правового регулювання реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у частині управління бюджетними ресурсами, він характеризувався і низкою недосконалостей. Склад доходів місцевих бюджетів не міг забезпечити увесь обсяг потреб територіальних одиниць на місцевому рівні, а тому бюджетне забезпечення місцевого розвитку продовжувало перебувати у залежності від державного фінансування.

5. Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 року № 1275-VI [160], яким було визначено взаємовідносини між всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування з центральними органами виконавчої влади, місцевими асоціаціями та регіональними відділеннями всеукраїнських асоціацій з місцевими органами

виконавчої влади з питань бюджету (статті 14, 19, 20).

Аналіз законодавства II етапу, пов'язаного з розвитком системи місцевих бюджетів, свідчить про збереження у ньому адміністрування, залежність нижчих рівнів бюджетів від вищестоящих (навіть у системі місцевих органів), порушення інтересів місцевих бюджетів жорстким регулюванням, централізацією та перерозподілом коштів.

Законодавцю було зрозуміло, що відразу відмовитися від старої бюджетної системи неможливо, і що деякі її елементи будуть присутні в бюджетних відносинах. У зв'язку з цим протягом всього II етапу тривали роботи щодо реформування бюджетної системи, особливо її нижнього рівня – місцевих бюджетів.

III етап (2010–2014 роки) – комплексне оновлення законодавства України про місцеві бюджети. Цей етап розпочався із прийняття нового Бюджетного кодексу України від 08 липня 2010 року № 2456-VI [24] та Податкового кодексу України від 02 грудня 2010 року № 2755-VI [154]. В оновленому БК України було передбачено запровадження нових та уточнення чинних понять і термінів у бюджетній сфері; запровадження механізму середньострокового бюджетного планування та прогнозування, який орієнтовано на стратегічні цілі; визначення доходів державного бюджету, що передаються до місцевих бюджетів, з метою децентралізації бюджетних коштів та збільшення фінансових ресурсів місцевих органів влади [119, с. 124].

Крім того, Кодекс не тільки диверсифікував джерела доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (за рахунок зарахування у повному обсязі: плати за землю; єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва до бюджету розвитку; плати за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності; фіксованого податку на доходи фізичних осіб від підприємницької діяльності; надходження адміністративних штрафів), а й розширив перелік джерел формування бюджету розвитку місцевих бюджетів

за рахунок частини податку на прибуток та єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва. Тобто, за рахунок цих надходжень планувалося збільшити обсяг власних доходів місцевих бюджетів, які формуються внаслідок дій та рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування. Незважаючи на всі нововведення, ситуація в країні вимагала більш дієвих заходів щодо запровадження фінансової децентралізації.

Також протягом цього періоду: по-перше, законодавчо було видозмінено перелік надходжень бюджету розвитку місцевих бюджетів. До них була віднесена суттєва частина коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності; по-друге, передбачалася дотація вирівнювання, перерахування якої здійснювалося з державного бюджету місцевим бюджетам. Простежується суттєва залежність наповнення доходної частини місцевих бюджетів від закладених у законі про Державний бюджет розмірів.

IV етап (2014 рік – донині) – етап проведення реформ, зокрема, в частині децентралізації влади та фінансової децентралізації. Основні зміни цього етапу пов'язані із затвердженням Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [183], схваленням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01 квітня 2014 року № 333-р [88], прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 року № 157-VIII, Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII [200] та змін до кодифікованих актів бюджетного та податкового законодавства. Зазначені нормативно-правові акти створили правове підґрунтя для формування відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування дієвого і спроможного інституту місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднаних територіальних громад.

У першу чергу, відмітимо значущість положень відображених у документах стратегічного характеру, а саме Державній стратегії

регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженій Постановою Кабінету міністрів України від 06 серпня 2014 року № 385. Саме у цьому документі було зафіксовано напрямки і завдання територіального розвитку та окреслено основні тенденції соціально-економічних змін, які спричинили потребу зміни підходів до формулювання завдань центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Зазначеним стратегічним документом були передбачені наступні кроки у сфері удосконалення бюджетних відносин на місцевому рівні:

- «децентралізація державних повноважень шляхом їх передачі на місцевий рівень з одночасною передачею відповідних фінансових ресурсів;

- запровадження ефективного механізму координації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування під час реалізації галузевих пріоритетів і завдань на різних територіальних рівнях;

- формування механізму деконцентрації та децентралізації державних повноважень тобто їх передачу на місцевий рівень (або навпаки) в процесі динамічних змін умов регіонального розвитку;

- нормативно-правове забезпечення стимулювання та створення механізму об'єднання ресурсів різних місцевих бюджетів з метою розв'язання спільних проблем розвитку територій;

- здійснення бюджетної децентралізації, у тому числі шляхом перерозподілу загальнодержавних податків, забезпечення гарантованої Конституцією України автономності місцевих бюджетів, закріплення за кожною ланкою самоврядування стабільної дохідної бази для реалізації їх функцій та стимулювання податкоспроможності громад;

- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

– внесення змін до Бюджетного і Податкового кодексів України у частині децентралізації фінансів, зміцнення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування» [183].

Також ключовим документом цього етапу став Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», направлений на створення спроможних територіальних громад, які в інтересах місцевого населення безпосередньо та через органи місцевого самоврядування на підставі закону можуть здійснювати управління істотною частиною суспільних справ, що належать до їхніх повноважень. Законом визначено норми, які регулюють питання виконання бюджетів територіальних громад, що об'єдналися у перехідний період, а саме роздільне виконання бюджетів до закінчення бюджетного періоду. Також новелою законодавства став інститут старости, який обирається на строк повноважень місцевої ради у селах і селищах, які входять до складу ОТГ. До його повноважень віднесено зокрема участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідної територіальної одиниці. Закріплення правового статусу ОТГ на рівні закону обумовило у подальшому відповідні зміни і до фінансового законодавства, зокрема появу бюджетів обладнаних територіальних громад.

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року № 71-VIII [170] суттєво розширено дохідну частину місцевих бюджетів за рахунок перегляду ставок відрахувань окремих загальнодержавних податків і зборів до місцевих бюджетів у бік збільшення, а також передачі окремих загальнодержавних податків на місцевий рівень.

Змінами до Бюджетного кодексу України було передбачено: підвищення бюджетної та фінансової самостійності місцевих бюджетів; позбавлення права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що

не об'єдналися; децентралізацію видаткових повноважень у соціально-культурній сфері та чіткий розподіл компетенцій, сформульований за принципом субсидіарності. Відзначимо, що внесення змін, пов'язаних із доповненнями та уточненнями бюджетно-правових норм, здійснювалося поступово, і наприклад, визначення такого важливого в умовах фінансової децентралізації поняття як «бюджети об'єднаних територіальних громад» було надане лише наприкінці 2017 року.

Починаючи із 2016 року передбачається надання субвенції для розбудови інфраструктури ОТГ, що спрямовується із державного бюджету на місцевий рівень, що у цілому забезпечило фінансову підтримку процесу децентралізації та утворення нових суб'єктів бюджетних відносин – ОТГ. Таким чином, на думку фахівців [37, с. 120–124], забезпечується реальна можливість модернізації комунальної інфраструктури, проведення ремонтних робіт на автомобільних дорогах, здійснення заходів із благоустрою територій, фінансування заходів із підвищення енерго-ефективності, заходів із капітального ремонту житлового фонду тощо, що, у свою чергу, сприяє виробленню більш ефективних механізмів розпорядження фінансовими ресурсами на рівні ОТГ.

Таким чином, комплексне оновлення законодавства передбачало створення умов для безпосереднього забезпечення фінансовими ресурсами територіальні громади та суттєві зміни у регулюванні міжбюджетних відносин. Власне саме таке завдання закладене у проведення фінансової децентралізації, яка на цьому етапі включала наступні ключові складові:

1. Розширення фінансової автономії місцевих бюджетів за рахунок підвищення самостійності та незалежності місцевих органів влади у питаннях формування дохідної частини місцевих бюджетів.

2. Розширено джерела для формування доходної частини місцевих бюджетів, що сприяє підвищенню незалежності органів місцевого самоврядування зокрема щодо здійснення видатків.

3. Місцеві органи влади на рівні областей тримали право на здійснення місцевих зовнішніх запозичень.

4. Отримання уповноваженими на управління бюджетними коштами суб'єктами права на обслуговування бюджетних коштів на вибір у органах Державної казначейської служби або у державних банках.

5. Закладення принципу вирівнювання податкоспроможності територій у систему збалансування доходів і видатків, яка передбачає горизонтальне вирівнювання залежно від обсягу надходжень з розрахунку на одного жителя.

6. Введення нових видів міжбюджетних трансфертів – базової та реверсної дотацій, освітньої та медичної субвенцій, субвенції на підготовку робітничих кадрів.

7. Закріплення можливості використання коштів наданих у вигляді субсидій і субвенцій у наступному бюджетному періоді у разі якщо вони не були використані у поточному бюджетному періоді.

8. Затвердження місцевих бюджетів здійснюється без пов'язаності по строкам із прийняттям державного бюджету.

9. Закріплено право місцевих органів влади на встановлення ставок окремих податків та пільг щодо їх сплати (межі таких ставок визначаються при цьому податковим законом).

10. Реалізація інвестиційних програм і проектів на регіональному рівні за рахунок коштів Державного регіонального фонду розвитку забезпечується нормою про завершення розподілу коштів цього фонду до спливу тримісячного строку з моменту затвердження Державного бюджету України.

Отже, впродовж 2014–2015 років було прийнято низку загальних та спеціальних законодавчих актів, які в сукупності становлять правову основу для реалізації проголошеного ще у 1996–1997 роках права органів місцевого самоврядування на формування власних адекватних фінансових ресурсів шляхом фінансової децентралізації. Зазначені акти стали поштовхом до

проведення реформ, зокрема, в частині децентралізації влади та фінансової децентралізації за такими основними напрямками, як:

1) адміністративно-територіальний устрій (надмірна роздрібненість населених пунктів і, відповідно, низький рівень ефективності управління ними);

2) фінансові ресурси (низький рівень самозабезпечення територіальних громад і залежність місцевих бюджетів від державного бюджету);

3) розподіл повноважень (нескоординованість принципу субсидіарності та неефективний розподіл власних і делегованих повноважень).

Починаючи із 2017 року законодавчі зміни у бюджетній сфері спрямовано на уточнення повноважень центральних і місцевих органів влади у частині фінансування сфер освіти та охорони здоров'я. Тобто видатки на утримання загальноосвітніх навчальних закладів за рахунок освітньої субвенції та видатки на утримання закладів охорони здоров'я за рахунок медичної субвенції (з окремими виключеннями) здійснюються з місцевих бюджетів.

Унаслідок проведених реформ в Україні змінилися підходи до бюджетного планування, організації міжбюджетних відносин, оподаткування; відбулося об'єднання низки місцевих бюджетів у зв'язку із створенням об'єднаних територіальних громад; розпочався процес децентралізації, внаслідок якого здійснена передача частини повноважень і відповідальності від державних до місцевих органів влади [107, с. 80].

Розглянуті правові аспекти функціонування місцевих бюджетів свідчать про суттєві кроки у вирішенні питань перебудови бюджетної системи місцевого рівня. При цьому виявлено актуальну на теперішній час проблему, пов'язану з недосконалістю законодавства про місцеві бюджети в напрямку фінансової децентралізації, яка, незважаючи на всі спроби законодавця, все ще залишається актуальною. Питання становлення й функціонування місцевих бюджетів в Україні протягом останніх років набули особливої актуальності в контексті впровадження фінансової

децентралізації, спрямованої на забезпечення належної фінансової основи для розвитку місцевого самоврядування та реалізації євроінтеграційних процесів в державі, які також, своєю чергою, зосереджують увагу на зміцненні фінансового забезпечення адміністративно-територіальних одиниць. З урахуванням цього необхідно більш детально розглянути особливості формування доходів місцевих бюджетів в Україні в умовах децентралізації. Цьому присвячено наступні розділи даного дисертаційного дослідження.

Запропонована періодизація не тільки виявляє тенденції та закономірності в законодавчому регулюванні відносин в сфері місцевих бюджетів, а й дозволяє визначити відповідні перспективи його подальшого розвитку. На основі чого передбачити ті зміни, які повинні бути внесені до Конституції України, Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України та інших нормативно-правових актів, які торкаються бюджетних відносин.

В Україні за часів її незалежності було сформовано правову основу місцевих бюджетів, яка здебільшого відповідає сучасним потребам і міжнародним вимогам, але її не можна ще вважати достатньою і досконалою. Всебічний аналіз наукових джерел, присвячених питанням правового регулювання місцевих бюджетів свідчить, що ця проблема є однією з найважливіших управлінських і організаційних фінансових проблем, рівень наукової розробки якої недостатній і не відповідає сучасному розвитку як науки бюджетного права, так і практики. У сучасних умовах гостро відчувається потреба в комплексних дослідженнях правового регулювання місцевих бюджетів, особливо в удосконаленні існуючої нормативно-правової бази.

1.3 Принципи та особливості формування дохідної частини місцевих бюджетів різних рівнів

З метою ефективного виконання своїх повноважень та функцій територіальні громади повинні мати достатній обсяг фінансових ресурсів, які наповнюють місцеві бюджети. Бюджети служать для розподілу й перерозподілу фінансових ресурсів на їх території, суттєво впливають не лише на рівень життя громадян, що проживають на конкретній території, але й на соціально-економічний розвиток території, її інфраструктури, якість надання послуг населенню. Внаслідок децентралізації істотно змінилися типи та кількість органів місцевого самоврядування. З початку реформи відбулося поступове добровільне об'єднання громад розрізаних сіл, селищ або міст в укрупнені територіальні утворення з можливістю більш ефективно використовувати спільні ресурси для розвитку територій. Держава на рівні центральних органів влади активно підтримувала процес об'єднання територіальних громад. Проте питання недостатності доходів місцевих бюджетів територіальних громад все ще не втрачає своєї актуальності.

Місцеві бюджети є невід'ємним елементом структури бюджетної системи України, яка останнім часом зазнає змін. Багато у чому ці зміни стосуються безпосередньо місцевих бюджетів та їх доходної бази. У свою чергу, для забезпечення фінансової стабільності місцевих бюджетів, останні повинні ґрунтуватися на системі чітко встановлених принципів. Принципи відображають її зміст, сутність та форми реалізації. Принципи вказують на мету та правовий стан, в напрямку яких повинні розвиватися законодавчі та правозастосовчі органи. При цьому необхідно враховувати, що принципи не обов'язково можуть бути нормативно закріпленими – їх реальне застосування залежить від волі законодавця [130, с. 192].

Категорія «принцип» є однією з центральних в юриспруденції, яка має особливе значення для галузевих юридичних наук, у тому числі й для бюджетного та фінансового права. Принципи, визначаючи змістовні аспекти

правового регулювання міжбюджетних відносин, встановлюють між ними стійкі взаємозв'язки. Необхідність використання системи принципів при формуванні місцевих бюджетів різних рівнів є загальноєвропейською практикою, у правовій основі якої лежить Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [68]. Європейська хартія була ратифікована Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР [197], що зумовлює необхідність дотримання її норм і в нашій державі.

Щодо змісту категорії «принцип», то в словнику С. І. Ожегова та Н. Ю. Шведової принцип визначається як основне, вихідне положення якої-небудь теорії, вчення, світогляду, теоретичної програми [143, с. 595]. Під принципами слід вважати основні й керівні ідеї, які виражені у вигляді правоположень, визначають зміст правового регулювання та у багатьох випадках виступають вищим критерієм правомірності поведінки учасників правовідносин, правових норм, законоположень. Виходячи з існуючих трактувань дефініції «принцип», С. П. Кузнецов обґрунтовано пропонує принципами місцевих бюджетів вважати сукупність основних вихідних положень, закономірностей, сутності побудови місцевих бюджетів, що забезпечують самостійне функціонування муніципальних утворень для вирішення питань місцевого значення [91, с. 80]. У цьому контексті слід погодитись, що самостійність місцевих бюджетів є центральною, вихідною засадою, яка обумовлює систему бюджетно-правових принципів на місцевому рівні. Українське бюджетне законодавство не вирізняє окремо принципів формування місцевих бюджетів, і закріплює перелік основоположних засад формування бюджетної системи в цілому.

Європейська хартія місцевого самоврядування у свою чергу закріплює перелік умов забезпечення фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, які за своїм змістом є принципами формування дохідної частини місцевих бюджетів різних рівнів. Згідно ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року:

1) органи місцевого самоврядування повинні мати право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень;

2) обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має відповідати повноваженням, передбаченим конституцією або законом;

3) принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має формуватися за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону;

4) фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, повинні мати достатньо диверсифікований і гнучкий характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань;

5) захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування має передбачати запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони несуть. Такі процедури або заходи не повинні звужувати свободу дій органів місцевого самоврядування в межах власної відповідальності;

6) у міру можливості, дотації органам місцевого самоврядування мають призначатись не для фінансування конкретних проєктів;

7) для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування повинні мати доступ до національного ринку капіталу в межах закону» [68].

Згідно норм Європейської хартії місцевого самоврядування перші три з перелічених пунктів є обов'язковими до виконання країнами, які підписали цей міжнародно-правовий акт. На відміну від авторів Європейської хартії науковці дещо по-іншому визначають і трактують принципи формування дохідної частини органів місцевого самоврядування. Наприклад, К. С. Шугріна виділяє такі принципи:

1) «принцип достатності ресурсів. Автор зазначає, що винесення даного принципу на перше місце не повинно викликати питань, оскільки виконання певних повноважень місцевими органами влади, делегованих їм центром, вимагає забезпечення місцевих органів необхідним обсягом ресурсів, еквівалентним поставленим завданням;

2) принцип обмеженості ресурсів території передбачає, що при розподілі ресурсів необхідно, перш за все, використовувати ресурси, що наявні на території, підвідомчій органу влади, за яким вони закріплені. Ресурси інших територій можуть закріплюватися тут лише в тому випадку, якщо власних ресурсів недостатньо. Принцип дозволяє стимулювати максимально ефективно використання ресурсів власної території;

3) принцип інфраструктурної цілісності обумовлюється комплексним підходом до питання наділення місцевих органів влади ресурсами, виходячи з тих предметів відання, які встановлені для місцевих органів влади у нормативно-правових актах. Наприклад, місцеві органи повинні бути наділені фінансовими ресурсами, що забезпечують завершальний цикл, з питань надання медичних, освітніх та інших послуг місцевому населенню» [260, с. 218–219].

В. В. Курочкін принципи формування дохідної частини ототожнює з принципами організації системи доходів органів місцевого самоврядування. До зазначених принципів автор відносить:

1) принцип достатності (доходи повинні забезпечувати необхідні суспільні потреби, покладені на органи місцевого самоврядування);

2) принцип стабільності доходів бюджетів (нормативні акти, що визначають формування доходів, необхідно встановлювати на тривалий період, щоб забезпечити стабільність надходжень до бюджету й можливість їх прогнозування та планування);

3) принцип оптимального поєднання надходження податкових і неподаткових доходів на різних фазах економічного циклу (встановлення

такого співвідношення податкових і неподаткових доходів, яке найбільш доцільне в конкретній економічній ситуації) [98, с. 345].

На відміну від К. С. Шугріної та В. В. Курочкина, І. В. Видрін [41, с. 345–346] принципи формування доходної частини місцевих бюджетів виділяє із загальних принципів бюджетного устрою:

- єдиної бюджетної класифікації доходів, затвердженої законодавчими актами;
- достовірності, що означає високу ступінь надійності прогнозу розвитку території, основних напрямків і програм соціально-економічного розвитку, показників доходів бюджету;
- самостійності, що передбачає вільний розгляд, затвердження представницьким органом місцевого самоврядування, а також виконання адміністраціями муніципальних утворень відповідних бюджетів;
- збалансованості, що означає рівність витрат відповідних бюджетів з урахуванням встановленого граничного дефіциту бюджету та вжитих заходів щодо його покриття;
- гласності, що забезпечує своєчасне інформування населення про стан формування бюджету муніципального утворення.

В європейських країнах та більшості держав із розвинутою демократією формування бюджету ґрунтується на наступних принципах:

- 1) принципи повноти і єдності, які передбачають, що в єдиному бюджеті повинні відображатися всі доходи і всі видатки. Він трактується як вимога про недопущення існування додаткових бюджетів, джерело формування яких і цільове використання були би невідомі парламенту;
- 2) принцип ясності вимагає чіткої класифікації коштів за джерелами їх походження та призначенням;
- 3) принцип точності передбачає забезпечення достовірності оцінки досяжних показників. Він певній мірі він відповідає прийнятому в Україні принципу обґрунтованості. Для забезпечення виконання цього принципу та для запобігання викривленню реальної інформації про можливі доходи в

процесі політично-кон'юнктурної політики уряду план доходів розробляє спеціалізований незалежний орган;

4) принцип своєчасності вимагає, щоб бюджет був прийнятий до початку року, на який він планується. Цей принцип прямо не зафіксовано у нормах, що визначають систему принципів бюджетної системи, втім знайшов своє закріплення у процедурних нормах, що регулюють порядок прийняття рішення про місцевий бюджет. Однак, варто відзначити, що відсутність відповідальності за порушення встановлених термінів складання і затвердження бюджету як перед законом, так і перед суспільством може мати негативний вплив на стан дотримання норм, які встановлюють відповідні строки для прийняття рішень про бюджет. За часи незалежності України зазначені строки часто порушувалися парламентом у ході затвердження Державного бюджету, що у свою чергу впливало і на строки прийняття рішень на місцевому рівні. Відтак важливість цього принципу підтверджують і дослідження вітчизняних науковців, адже несвоєчасне прийняття бюджету є прямою загрозою економіці країни, наслідками якої є: дестабілізація бюджетної системи; дезорганізація в соціально-економічній сфері; зниження інвестиційної активності та погіршення інвестиційного клімату тощо [85, с. 2];

5) принцип спеціалізації, який передбачає кількісну, якісну та часову спеціалізацію. Ці принципи є важливими з позиції прийняття бюджетних рішень в умовах демократії. Кількісна спеціалізація передбачає законодавчу заборону на перевищення затвердженого розміру видатків і повноважень з залучення державного кредиту. Це запобігає необґрунтованому зростанню видатків в процесі виконання бюджету і порушенню його фінансової стабільності [17, с. 450–454].

Наведені вище принципи багато в чому є похідними від принципів бюджетної системи. Дану позицію слід вважати цілком зрозумілою, оскільки принципи формування дохідної частини місцевих бюджетів співвідносяться з принципами бюджетної системи як ціле та його частина.

В юридичній літературі принципи розглядають у широкому (як сукупність усіх правових принципів) і вузькому (як сукупність принципів, безпосередньо закріплених у фінансовому законодавстві) значеннях [130; 131]. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про бюджетну систему України» від 05 грудня 1990 року № 512-ХІІ, який на даний час втратив чинність, бюджетний устрій держави ґрунтувався на шести принципах, серед яких: принцип єдності, повноти, достовірності, гласності, наочності і самостійності усіх бюджетів, що входять до бюджетної системи [161]. Після прийняття Бюджетного кодексу України у різних редакціях ці принципи були кардинально оновлені. В ст. 7 БК України від 08 липня 2010 року № 2456-VI законодавцем були закріплені наступні принципи бюджетної системи як: принцип збалансованості; обґрунтованості; ефективності; субсидіарності та результативності; цільового використання бюджетних коштів; справедливості і неупередженості; публічності і прозорості. Дотримання всіх зазначених принципів є украй важливим на кожному рівні бюджетного устрою, у тому числі й місцевому. Нерідко саме на місцевому рівні формальна їх реалізація не повністю відповідає змісту й сутності того чи іншого принципу. Наприклад, одним з основних ціннісних орієнтирів функціонування бюджетної системи є принцип публічності та прозорості, який полягає в інформуванні громадськості з питань бюджетної політики, складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів [24]. Принцип публічності зумовлений публічною суттю самих державних фінансів, полягає в публічному характері фінансової діяльності, пронизує її та вибудовує інші принципи [131, с. 18]. Принцип публічності означає доведення до громадськості результатів розглядів фінансово-правових питань у представницьких органах влади та інших питань, що стосуються публічних фінансових інтересів [139, с. 321]. Виняток із цього принципу робиться лише для так званих «секретних статей», які можуть затверджуватися на рівні державного бюджету.

Принцип прозорості полягає у тому, що інформація, яка стосується публічних доходів і видатків, має доводитися до відома громадськості в повному й розгорнутому обсязі. Виняток, як і з принципом публічності, становлять таємні видатки, інформацію про які відкрито лише частково, а також інформація, яка становить державну чи іншу охоронювану законом таємницю. Нерозголошення такої таємниці впливає на стан дотримання фінансової безпеки в державі [139, с. 321]. Прозорість та відкритість бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів спрямовані на: дотримання прав та свобод громадян; забезпечення відповідальності влади; підвищення довіри суспільства до владних інститутів через участь громадян у прийнятті рішень; підзвітність органів місцевої влади громаді; погодження позиції влади та потреб громадян щодо напрямів витрачання бюджетних коштів; збільшення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування; збільшення ефективності контролю за бюджетним процесом; підвищення якості локальних послуг, які фінансуються з місцевих бюджетів [257, с. 52].

Як вірно зазначав Р. Сторм, право створення бюджету є одним із головних атрибутів верховної влади, і в конституційних державах народ в особі своїх представників має право дозволяти суспільні витрати й доходи не тому, що він платить податки, а тому, що саме йому належить верховна влада. Саме народ як джерело верховної влади повинен у першу чергу знати про витрати і доходи [282, с. 234]. Проте на місцевому рівні даний принцип часто реалізується лише формально. Наприклад, бюджетна інформація в цілому є доступною лише для депутатів місцевих органів влади та працівників місцевих адміністрацій; її виклад характеризується зайвою формалізацією; зміст обтяжений спеціальною термінологією, що робить її вкрай складною для сприйняття нефахівцем.

Завдяки публічності та прозорості формування як дохідної, так і видаткової частин місцевих бюджетів, забезпечується відкритість, тобто можливість встановлення двостороннього зв'язку між місцевим органом влади та жителями місцевості, що сприяє, по-перше, зростанню рівня

ефективності управління бюджетним процесом, а по-друге – збільшенню ступеня довіри місцевої громади до органів влади.

У фахових дослідженнях також наводиться думка про те, що відкритість і доступність бюджетної звітності, прозорість бюджетного процесу, підзвітність органів державної влади та органів місцевого самоврядування та залучення громадськості до участі у прийнятті бюджетних рішень охоплюється більш змістовним принципом транспарентності публічної фінансової діяльності. У бюджетній сфері він проявляється через чіткість визначення предметів відання, функцій і повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування у ході здійснення публічної фінансової діяльності у бюджетній сфері; відкритість та прозорість процедур, які виконуються у межах бюджетного процесу; відкритість даних щодо бюджетних показників та ходу бюджетного процесу, достовірність та доступність інформації із зазначених питань, наявність доступно викладених аналітичних матеріалів [219, с. 35].

Серед ефективних та підтверджених світовою практикою форм участі громадян у бюджетному процесі є громадські (партиципаторні) бюджети, громадські (бюджетні) слухання, робочі групи та дорадчі комітети, наглядові комітети й комісії, громадська експертиза, громадські збори та інформування через засоби масової інформації.

Партиципаторний бюджет являє собою якісно новий інструмент у бюджетному процесі на місцевому рівні, який дозволяє місцевій владі активно долучати громадськість до бюджетного процесу і співпраці у вирішенні важливих питань місцевого значення. У процедурі розробки та прийняття громадського бюджету використовуються сучасні форми реалізації народовладдя шляхом навчання громадян сучасним особливостям планування і використання бюджетних коштів та навчання влади інноваціям від громадян, що стосуються реалізації проектів регіонального розвитку та прийняття нестандартних рішень. Крім того, партиципаторне бюджетування дозволяє визначити громадянам основні пріоритетні напрями діяльності

місцевої влади [55, с. 158].

В Україні бюджет участі впроваджується з 2015 року, коли реалізовувався проєкт польсько-української фундації ПАУСІ «Партиципаторний бюджет – можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади». Станом на початок 2020 року більше 150 органів місцевого самоврядування запровадили громадський бюджет. Кожен із них перебуває на своєму рівні впровадження громадського бюджету: деякі міста розпочали цей процес ще у 2015 році (наприклад, Луцьк та Черкаси), а деякі (наприклад, Зеленодольська ОТГ, Первомайський, Харків) – прийняли відповідні Положення лише у 2017 році [70, с. 4]. Варто зазначити, що усі обласні центри України вже запровадили громадський бюджет.

Способи залучення громадськості до бюджетного процесу на місцевому рівні можна поділити на дві групи:

1) спрямовані безпосередньо на залучення громадян до процесу прийняття рішень – організація офіційних громадських слухань для інформування громадян та отримання зворотного зв'язку; проведення неформальних зустрічей з посадовими особами; проведення опитувань для виявлення громадської думки; створення дорадчих комітетів та робочих груп для надання консультацій з певних питань або розробки стратегії та завдань; створення комітетів або комісій для забезпечення управління, моніторингу та контролю за виконанням певної функції; створення громадських асоціацій, об'єднаних спільними інтересами з метою вивчення особливих ситуації та надання рекомендацій щодо її вирішення;

2) спрямовані на навчання та інформування громадян, але не обов'язково з метою виявлення їх поглядів – організація прийому громадян посадовою особою, яка розглядає скарги; призначення днів відкритих дверей; надання інформаційних послуг; організація навчальних програм та зустрічей з посадовими особами для надання періодичних звітів; відкриття центрів громадських зв'язків для розгляду скарг і пропозицій; забезпечення взаємодії

із засобами масової інформації [132].

Врахування думки місцевої громади у процесі планування дохідної частини місцевого бюджету: по-перше, дає можливість визначитися з напрямом спрямування коштів саме на вирішення тих проблем чи надання послуг, які є пріоритетними для місцевих жителів; по-друге, буде сприяти ефективному плануванню доходами бюджету та перетворити територіальні громади з дотаційних на такі, що можуть самостійно забезпечувати необхідні потреби та суспільний добробут своїх мешканців; по-третє, надасть місцевим органам підтримку громадськості, схвалення обраного напрямку соціальної та економічної політики [14, с. 23].

Наступним принципом, на основі якого, на нашу думку, повинна формуватися дохідна частина місцевих бюджетів, є відповідність дохідної частини місцевих бюджетів виконуваним видатковим повноваженням (принцип збалансованості дохідної частини місцевих бюджетів). Зміст даного принципу полягає у тому, що всі заплановані на наступний рік витрати на місцевому рівні, в сумарній кількості не можуть перевищувати запланованих на майбутній рік доходів і коштів, що надходять із джерел фінансування бюджетного дефіциту.

Як відзначає О. А. Музика-Стефанчук «доходи та видатки місцевих бюджетів є взаємопов'язаними категоріями. При їх невідповідності настають такі негативні наслідки, як бюджетний дефіцит (перевищення видатків бюджету над його доходами), що виникає внаслідок розбалансованості економіки в країні, зниження доходів і різкого зростання бюджетних видатків. Ринкова економіка не в змозі ліквідувати бюджетний дефіцит без вжиття дієвих заходів щодо стабілізації економіки, дотримання оптимально можливого співвідношення бюджетних доходів із видатками, а також запровадження жорсткої економії бюджетних коштів» [124, с. 40].

Органи влади при складанні та затвердженні проекту бюджету, а також при його подальшому виконанні повинні враховувати принцип збалансованості бюджету і вживати всіх заходів, необхідних для зменшення

показника дефіциту бюджету, тобто перевищення його видаткової частини над дохідною частиною. Реалізація даного принципу є особливо актуальним завданням за ситуації, коли половина коштів, що отримуються місцевими бюджетами, є міжбюджетними трансфертами, а самі місцеві бюджети у 2018 році (вперше за останні 8 років) стали дефіцитними: -8,2 млрд грн або 0,2 % ВВП [217].

Варто зауважити, що в Україні багато місцевих бюджетів зводяться збалансованими за рахунок істотного заниження сум витрат. Фінанси спрямовуються на вирішення тільки найважливіших проблем місцевого значення: вивезення побутових відходів, організація освітлення поселень тощо. Такі питання як організація благоустрою території, створення умов для відпочинку місцевих жителів і багато інших – найчастіше фінансуються за залишковим принципом. Не можна не погодитися з тим, що в Україні доходи стали первинними порівняно з витратами.

Завдяки державній бюджетній політиці, починаючи з 2014 року, почала поступово розширюватись автономія органів місцевого самоврядування як в управлінській, так і бюджетній сферах, проте питання досягнення збалансованості бюджетів до сих пір не знайшло свого повноцінного вирішення. В якості напрямів виходу країни з бюджетного дефіциту вважаємо за доцільне виділити наступні:

- 1) збільшення доходів місцевих бюджету шляхом випуску цінних паперів, продажу, здачі в оренду власності на місцях та ін.;
- 2) здійснення запозичень шляхом отримання кредитних коштів;
- 3) отримання часткового фінансування з державного бюджету на реалізацію середніх і великих проектів, спрямованих на розвиток місцевої інфраструктури (за формулою 70/30: 70 % коштів виділяє державний бюджет, 30 % – місцевий) з послідувачим державним контролем за використанням отриманих коштів з державного бюджету.

Принцип розмежування доходів означає закріплення відповідних видів доходів (повністю або частково) і повноважень щодо здійснення видатків за

органами державної влади та місцевого самоврядування. Даний принцип має центральне значення при розмежуванні компетенцій в системі органів публічної влади. Від особливостей розмежування джерел доходів, багато в чому залежить обсяг компетенцій органів місцевого самоврядування.

При розмежуванні доходів мають вирішуватись такі завдання:

- 1) забезпечення збалансованості кожного бюджету;
- 2) забезпечення рівномірності надходження коштів до бюджету протягом бюджетного року;
- 3) забезпечення необхідними коштами покриття всіх видатків окремих ланок бюджетної системи згідно з програмами економічного та соціального розвитку [3, с. 157].

Розмежування доходів між бюджетами здійснюється, переважно, двома основними способами.

Перший – це закріплення за кожним бюджетом певних доходів. Він властивий насамперед бюджетному устрою, що виходить із принципу автономності. Закріплення може відбуватися шляхом закріплення того чи іншого доходу за певними бюджетами або за допомогою визначення стабільних нормативів розподілу окремих доходів між двома чи кількома бюджетами. При цьому, як правило, фіксується розмір ставки, за якою здійснюються платежі до центрального бюджету, і максимальна ставка. Ставка надходжень до місцевих бюджетів установлюється місцевими органами влади в межах максимальної ставки та ставки, за якою здійснюються платежі до центрального бюджету [245, с. 387].

Другий являє собою установлення системи бюджетного регулювання, тобто під час здійснення відрахувань до бюджетів нижчих рівнів відповідно до їхніх потреб. При цьому всі доходи поділяються на дві групи, закріплені й регульовальні. Закріплення окремих доходів загалом відбувається так само, як і під час застосування першого способу. Для кожного бюджету щорічно встановлюються індивідуальні нормативи відрахувань від регульовальних доходів з метою збалансування цих бюджетів або вирівнювання їх дохідної

бази. Як вірно зауважує Я. М. Крупко, цей спосіб доступний лише за умови провадження принципу єдності бюджетної системи [90, с. 360]. Принцип єдності бюджетної системи України передбачає, що єдність бюджетної системи забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та веденням бухгалтерського обліку та звітності [19, с. 49; 61, с. 204]. Він є першим з усього переліку принципів бюджетної системи, закріплених ст. 7 БК України, що підкреслює його важливість та фундаментальність.

У зв'язку з проведенням в Україні децентралізації розмежування доходів між бюджетами повинно бути спрямовано на збільшення власних доходів органів місцевого самоврядування, оскільки проведена реформа також розширила й повноваження таких органів. Саме у цьому полягає принцип забезпеченості, який можна виокремити для формування місцевих бюджетів. Зазначений принцип передбачає можливість акумулювання на місцевому рівні такого обсягу доходів, який дозволяє забезпечити самостійне вирішення питань місцевого значення. Саме задля мети реалізації цього принципу введено поняття спроможних територіальних громад, яке по суті є індикатором можливості органів місцевого самоврядування самостійно забезпечувати фінансування видатків у різних сферах (соціальной, екологічній, освітній, медичній, житлово-комунальній, сервісній тощо) на місцевому рівні [184].

Тісно пов'язаним із цим принципом є принцип самостійності формування доходів. Принцип самостійності фактично захищає бюджети від неправомірного чи необґрунтованого перерозподілу або вилучення бюджетних коштів, від втручання у бюджетний процес на будь-якій його стадії. Слід зазначити, що реальне забезпечення принципу самостійності всіх бюджетів неможливе без існування власних джерел доходів, достатніх для виконання функцій органів влади та органів місцевого самоврядування, які є розпорядниками бюджетних коштів. Лише у випадку, якщо всі органи влади

наділені для реалізації своїх повноважень необхідними бюджетними коштами, можна говорити про реалізацію принципу самостійності бюджету. На практиці цей принцип реалізується у межах, закріплених за кожним органом влади компетенції [244, с. 39–40].

В контексті досліджуваного питання даний принцип означає: а) наявність власних джерел доходів місцевих бюджетів; б) право органів місцевого самоврядування самостійно здійснювати бюджетний процес; в) неприпустимість компенсації за рахунок одного місцевого бюджету інший місцевий бюджет в діючий бюджетний період; г) право органів місцевого самоврядування самостійно, в межах покладених на них повноважень, визначати напрями витрачання бюджетних коштів; д) неприпустимість вилучення у місцевих органів доходів, додатково отриманих у ході виконання рішень про місцевий бюджет, сум перевищення доходів над витратами місцевих бюджетів та сум економії за витратами місцевих бюджетів.

Формування дохідної частини місцевих бюджетів повинно бути достовірним. Принцип достовірності, який є складовою частиною принципу обґрунтованості, означає, що при складанні проекту бюджету, його дохідної частини, фахівці спочатку вивчають реальну соціально-економічну ситуацію на місцевій території, потім складають прогнози соціально-економічного розвитку цієї території, у тому числі обчислюють рівень планованої інфляції. Відповідно до отриманих показників складається розпис місцевого бюджету.

Згідно ч. 3 ст. 78 БК України місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджується керівником місцевого фінансового органу. Розпис місцевого бюджету слугує для обчислення конкретних видів доходів і витрат, коштів для покриття бюджетного дефіциту. Лише у такому випадку бюджет, складений на майбутній рік, буде вважатися економічно обґрунтованим та здійсненим. Не можна не погодитися з Л. В. Сухарською, яка зазначає, що дані про наявні фінансові ресурси територіальної громади повинні відображати достовірність показників щодо стану соціального й

економічного розвитку на відповідній території та реалістичність прогнозних розрахунків доходів і видатків бюджету. Цей принцип також означає, що бюджет місцевого самоврядування має бути головним фінансовим документом територіальної громади, до якого включатимуться всі доходи і видатки, що здійснюються на рівні цієї територіальної громади, відповідно це сприятиме достовірності даних [233, с. 149].

Слід зауважити, що розмаїття принципів бюджетної системи не відображає цілісної концепції, відповідно до якої має здійснюватися формування дохідної частини місцевих бюджетів різних рівнів. При цьому значущість місцевих бюджетів у вирішенні місцевих питань досить висока. У даному контексті є доцільним на підставі принципів, закріплених у БК України, та з урахуванням наведених в цьому пункті дисертаційного дослідження наукових позицій, виділити наступні принципи формування дохідної частини місцевих бюджетів різних рівнів:

- 1) принцип публічності, прозорості та партиципаторності формування дохідної частини місцевих бюджетів;
- 2) принцип самостійності та забезпеченості формування доходів місцевих бюджетів;
- 3) принцип розмежування доходів між бюджетами;
- 4) принцип кооперації між органами місцевої влади задля виконання спільних завдань територіального розвитку та надання послуг населенню.

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що принципи формування дохідної частини місцевих бюджетів є основоположними положеннями, які визначають сутність місцевих бюджетів і повинні забезпечувати самостійне функціонування місцевих територій. Запропоновані принципи, на нашу думку, повною мірою відображають методологічні підходи та закономірності формування дохідної частини місцевих бюджетів. Ці принципи є основними, оскільки невиконання або неповне застосування будь-якого вплине на загальний результат – місцевий бюджет, що має забезпечувати вирішення всіх питань місцевого значення.

На даний час надзвичайно актуальним є питання правового забезпечення формування доходів місцевих бюджетів в Україні в умовах децентралізації. Не викликає заперечення той факт, що ефективність влади може бути досягнута за умови наявності норм права, які забезпечуватимуть фінансово-економічну спроможність місцевої громади. Проте в умовах перманентних реформ окремі аспекти фінансової децентралізації, у тому числі пов'язані з фінансовою спроможністю органів місцевого самоврядування, все ще залишаються поза увагою правових норм, що зумовлює необхідність їх дослідження та подальшого регулювання.

Особливості формування дохідної частини місцевих бюджетів полягають у тому, що доходи місцевих бюджетів слугують фінансовою базою діяльності органів місцевого самоврядування, які спрямовані на досягнення мети створення місцевих бюджетів, а саме – задоволення потреб мешканців громад. Одним із механізмів, який забезпечує формування дохідної частини місцевих бюджетів є вирівнювання потреби у бюджетних коштах при їх недостатчі шляхом організації міжбюджетних відносин.

Механізм реалізації міжбюджетних відносин може будуватись не лише по вертикалі (між нижчестоящим бюджетом і вищестоящим бюджетом), але й по горизонталі (між бюджетами одного рівня). На теперішній час механізм реалізації міжбюджетних відносин по горизонталі не є поширеним у зв'язку з відсутністю належного правового регулювання. Організація міжбюджетних відносин здійснюється на основі Бюджетного кодексу України та Законів України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік. Відзначаючи важливість Бюджетного кодексу України як одного з основних законодавчих актів, що забезпечують правове регулювання міжбюджетних відносин, необхідно вказати на відсутність у ньому якісного визначення цієї категорії. Згідно ст. 81 БК України міжбюджетними відносинами є відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та

законами України [24]. Дане визначення в умовах проведеної реформи з децентралізації, на нашу думку, є не зовсім коректним. Більш правильним є визначення міжбюджетних відносин як відношення між органами державної влади, органами влади АРК та органами місцевого самоврядування з питань розмежування, розподілу та перерозподілу доходів і видатків між бюджетами різних рівнів в ході бюджетного процесу.

У загальному плані механізм міжбюджетних відносин можна розглядати у вигляді двох блоків відносин. Перший блок охоплює відносини щодо розмежування видів видатків та доходів повністю або частково на постійній основі між рівнями бюджетної системи. Другий блок є щорічним бюджетним регулюванням, яке, у свою чергу, складається з відносин розподілу регулюючих доходів та відносин із перерозподілу коштів у різних формах (в основному, у вигляді дотацій, субвенцій, субсидій) між бюджетами різних рівнів [155]. Разом з тим, на думку окремих вчених, не існує відмінності між поняттями розмежування, розподіл та перерозподіл доходів і видатків між рівнями бюджетної системи, оскільки вони є змістом одного і того ж поняття – бюджетного регулювання [214, с. 16]. Проте, на наш погляд, бюджетне регулювання є більш широким поняттям і включає в себе другий блок міжбюджетних відносин, що здійснюються вищестоящими органами державної влади з метою вирівнювання доходів територій.

Водночас необхідно розрізняти способи розмежування, розподілу та перерозподілу доходів і видатків між рівнями бюджетної системи. В аспекті досліджуваних у роботі питань важливим є дослідження організаційного і правового забезпечення формування доходів місцевих бюджетів. Відзначимо, що з урахуванням зарубіжного досвіду можна виокремити три способи розмежування доходів всередині бюджетної системи: 1) поділ окремих видів доходів за рівнями державної влади і місцевого самоврядування відповідно до державного устрою, що передбачає законодавче закріплення конкретного виду доходу за відповідним бюджетом; 2) квотування доходних надходжень

шляхом закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретної ставки або частки податку; 3) введення місцевих надбавок до податків.

В Україні використовуються перші два способи розмежування доходів всередині бюджетної системи. Поділ окремих видів податкових доходів реалізується шляхом встановлення загальнодержавних податків і зборів та місцевих податків і зборів. До загальнодержавних податків належать: «податок на прибуток підприємств; податок на доходи фізичних осіб; податок на додану вартість; акцизний податок; екологічний податок; рентна плата; мито» (ст. 9 Податкового кодексу України). До місцевих податків належать: «податок на майно; єдиний податок». До місцевих зборів належать: «збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір» (ст. 10 Податкового кодексу України). При цьому, квотування надходжень здійснюється в межах квотування контингенту податку (загальної суми надходження конкретного виду податку на відповідній території). Наприклад, 40 % податку та збору на доходи фізичних осіб зараховується в бюджет м. Києва, 15 % – в обласні бюджети, 60 % – в районі бюджети, бюджети міст районного значення та селищні та сільські бюджети. Решта коштів надходить до Державного бюджету. За цих обставин можна зробити висновок, що розмежування доходів між бюджетами лежить в основі формування власних доходів місцевих бюджетів. У свою чергу, процес формування доходів місцевих бюджетів, що розглядається як результат поділу бюджетних коштів між рівнями бюджетної системи за допомогою міжбюджетних відносин, можна також уявити у вигляді встановленого розмежування доходів між рівнями бюджетної системи, яке є основою формування власних та переданих доходів місцевих бюджетів.

Поділ доходів місцевих бюджетів на власні та передані слід розглядати як основну їх класифікацію, виходячи з характеру їх формування. Така класифікація дозволяє контролювати та аналізувати співвідношення доходів місцевих бюджетів. Зі свого боку отримана при аналізі диспропорція в біг переданих доходів дає поштовх для збільшення відсотка власних доходів.

Згідно п. 23 ст. 2 БК України доходами бюджету є «податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ)» [24].

При цьому передані доходи можна поділити на безоплатні надходження (безоплатні перерахування від фізичних і юридичних осіб та інших організацій) і бюджетні компенсації (безоплатні перерахування за взаємними розрахунками між бюджетами різних рівнів).

На відміну від безоплатних надходжень бюджетні компенсації не можна віднести до власних доходів місцевих бюджетів. Віднесення до власних доходів бюджетів міжбюджетних трансфертів у формі дотацій та субвенцій, на нашу думку, суперечить економічному змісту даних видів бюджетних доходів. У цьому контексті слід пояснити наступне: по-перше, порядок визначення фінансової допомоги та виділення бюджетних компенсацій між бюджетами різних рівнів встановлюється органами влади передаючої сторони, тому надходження зазначених доходів до місцевих бюджетів не залежить від органів влади приймаючої сторони; по-друге, зазначені види доходів, незважаючи на щорічні відрахування, не надходять на постійній основі, оскільки сам порядок надання фінансової допомоги передбачає щорічний розрахунок її обсягів та затвердження відповідних показників у бюджетах на черговий фінансовий рік. Отже, щорічні зміни розмірів одержуваної кожним бюджетом фінансової допомоги вважаються немінучими.

Податковими відрахуваннями є загальнодержавні та місцеві податки й інші платежі, по яких встановлюються нормативи відрахувань (у відсотках) до бюджетів різних рівнів з різних видів таких доходів. Слід зазначити, що після внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України на підставі Законів України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи»

від 28 грудня 2014 року № 71-VIII [170] та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 року № 79-VIII [166] конкретні пропорції розподілу податків між бюджетами різних рівнів бюджетної системи було істотно змінено.

Зокрема було внесено зміни до нормативів відрахувань по доходах. Як вірно зауважує О.С. Горлова, встановлені за деякими видами податків пропорції їх зарахування до відповідних бюджетів є не нормативами відрахувань від регулюючих доходів, а однією з форм розмежування доходів між бюджетами – квотуванням контингенту податку [51, с. 73]. Такий підхід до даного питання є цілком виправданим, оскільки БК України закріплює ці квоти за бюджетами відповідних рівнів на постійній основі.

Незважаючи на те, що в БК України визначені і закріплені всі податкові та неподаткові надходження до місцевих бюджетів, низку цих доходів невірно вважати власними. Власний дохід «коректно поєднувати лише з таким джерелом, розмір надходження якого до місцевого бюджету постійний і залежить тільки від представницького органу місцевої влади» [147, с. 66]. Дотримуючись наведеної точки зору, а також з урахуванням об'єктивної сутності місцеві податки і збори можна вважати власними доходами місцевих бюджетів. Дана позиція обумовлена тим, що місцеві податки і збори в певних межах перебувають під юрисдикцією або у сфері податкового адміністрування органів місцевого самоврядування. Надання права податкової ініціативи органам місцевого самоврядування знаходиться в рамках чинного Податкового і Бюджетного кодексів та має встановлені обмеження. Натомість реалізація такого права є предметом самостійних рішень органів місцевого самоврядування.

Згідно з чинним законодавством України на теперішній час до місцевих податків і зборів відносяться: податок на майно (податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, плата за землю, транспортний податок), збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір, єдиний податок (див. Додаток Б).

Власні доходи місцевих бюджетів, як відомо, є загально визнаним індикатором автономії місцевих бюджетів та показником їх фінансової самостійності, ступінь якої визначається конкретним рівнем власних доходів місцевих бюджетів. У зв'язку із розподілом нами ряду доходів місцевих бюджетів на власні та передані, слід розмежувати і ступені самостійності місцевих бюджетів. Як показує аналіз статистичних даних щодо виконання місцевих бюджетів за доходами впродовж 2014–2016 років, внаслідок запровадження фінансової децентралізації значний фінансовий ресурс отримали бюджети міст обласного значення. Значною мірою фінансова децентралізація торкнулася формування доходів загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад (врегульовано ч. 4 ст. 67 БК України). Такі бюджети вийшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, зокрема, доходи почали формуватись відповідно до статей 64 та 69-1 БК України, а видатки – статей 89 та 91 БК України. Додатково до закріплених доходів бюджети об'єднані територіальні громади отримали до загального фонду 60 % податку на доходи фізичних осіб, який сплачується на території громади. У 2015 році зміни у дохідній частині місцевих бюджетів були пов'язані, зокрема, з введенням та зарахуванням до місцевих бюджетів транспортного податку, акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (зараховується до бюджетів міст республіканського та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад); розширенням бази оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки (базою оподаткування з 2015 року стала не лише житлова, але й нежитлова нерухомість); зарахуванням 10 % податку на прибуток приватних підприємств до обласних бюджетів; підвищенням відсотку відрахувань екологічного податку. До місцевих бюджетів стало надходити 80 % екологічного податку порівняно з 35 % у попередні роки. Зокрема, 25 % екологічного податку зараховувалися до бюджетів міст республіканського, Автономної Республіки Крим та обласного значення, міст Києва та

Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад (пп. 43 п. 1 ст. 64 БК України); 55 % – до обласних бюджетів; бюджету АРК (пп. 33 п. 1 ст. 66 БК України). Крім цього, до доходів місцевих бюджетів належить 100 % плати за надання адміністративних послуг (за певними винятками), 100 % державного мита, збір у розмірі 5 % вартості реалізованого товару з роздрібного продажу підакцизних товарів, 25 % плати за надра тощо. Такі зміни поступово сприятимуть підвищенню рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, стимулюватимуть пошук додаткових фінансових ресурсів та розширять права органів місцевого самоврядування.

«Значення того чи іншого джерела доходів в структурі конкретного місцевого бюджету, як зазначалось вище, зумовлено специфікою розподілу у БК України податків та зборів між місцевими бюджетами різних рівнів. Наприклад, податок на доходи фізичних осіб, під час існування ОТГ, надходив до бюджетів об'єднаних територіальних громад, міст обласного значення, районних та обласних бюджетів, а до сільських, селищних бюджетів та бюджетів міст районного значення – ні. Останні ж функціонують в основному за рахунок місцевих податків» [66]. У зв'язку з цим, слід звернути увагу на те, що з 2015 року було змінено нормативи міжбюджетного розподілу податку на доходи фізичних осіб – 25 % надходжень податку на доходи фізичних осіб зараховується до державного бюджету (ст. 29 БК України), тоді як раніше він у повному обсязі надходив до місцевих бюджетів (бюджети сіл, селищ, міст районного значення), крім бюджету міста Києва. Бюджети сіл, селищ, міст районного значення взагалі залишилися без основного податку – податку на доходи фізичних осіб, частка якого у доходах відповідних бюджетів (без урахування офіційних трансфертів) становила у 2014 році 61,9 %. Тобто органи місцевого самоврядування тих територіальних громад, які не об'єдналися, фактично були позбавлені права надавати населенню значну частину місцевих публічних послуг внаслідок позбавлення відповідних місцевих бюджетів

найвагомішого джерела надходжень, що суперечить ідеї бюджетної децентралізації. Зміна нормативів сприяла підвищенню фінансової залежності органів місцевого самоврядування від централізованих надходжень бюджетних коштів. Дана залежність набула характеру хронічної проблеми: 1) близько 95 % українських територіальних громад почали отримувати дотації з державного бюджету; 2) більша половина сільських територіальних громад України почала на 70 % залежати від дотацій, що спрямовувалися на забезпечення повсякденних потреб цих громад; 3) бюджетна сфера органів місцевого самоврядування забезпечувалася лише на 85 % від реальних потреб. Прийняті протягом 2014–2016 років закони та політичні рішення більшою мірою були спрямовані на забезпечення автономії у видатковій політиці, органи місцевого самоврядування отримали значне соціальне навантаження на власні бюджети [110, с. 82–88].

Податкові надходження є другою за вагомістю статтею доходів місцевих бюджетів (15–30 % у середньому), а в структурі власних бюджетних доходів податки є основним джерелом. Саме на податкові надходження припадає близько 95 % доходів територіальних громад (ТГ) (додаток Б). Причому два найбільші податки – податок з доходів фізичних осіб (ПДФО) та єдиний податок або акцизний збір – складають, як правило, переважну частку дохідної частини бюджету ТГ (65–80 % – без урахування трансфертів) [133]. Вважаємо, що ступінь реальної самостійності місцевих бюджетів визначається лише рівнем власних доходів.

Найменшу частину власних доходів місцевих бюджетів складають неподаткові надходження та доходи від операцій з капіталом. Неподатковими надходженнями визнаються: доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності; інші неподаткові надходження. Доходи від операцій з капіталом за своєю суттю є доходами місцевих бюджетів, що мобілізуються неподатковим методом. Вони включають три групи надходжень: надходження від продажу основного капіталу;

надходження від реалізації державних запасів товарів; надходження від продажу землі і нематеріальних активів.

Другу частину доходів місцевих бюджетів складають передані доходи – кошти, котрі їм передають з державного бюджету у вигляді дотацій та субвенцій. За ці кошти не стягують платню (як, наприклад, за користування кредитом) і їх не потрібно повертати (як позику чи кредит) [66]. Дані доходи, по суті, утворюються в результаті переказу коштів із одного бюджету до іншого (у більшості випадків з державного до місцевого), а тому можуть бути об'єднані одним поняттям – трансферти. Слід звернути увагу на те, що думки фахівців-економістів стосовно поняття «трансферти» різняться: одні розуміють під трансфертами лише дотації, субсидії та субвенції; інші, позиції яких автор не поділяє, вважають, що до трансфертів слід було б віднести ще й відрахування від регулюючих податків. Більш детально міжбюджетні трансферти як складова дохідної частини місцевих бюджетів розглядатимуться в наступному розділі цієї дисертаційної роботи.

Отже, в умовах проведеної реформи потреба у перегляді підходів до формування доходів місцевих бюджетів все ще залишається актуальною. При цьому основний наголос повинен бути зроблений на збільшення податкових надходжень з метою зацікавленості місцевих органів влади у подальшому розвитку виробництва та зростанні податкоспроможності територій. Крім того, при формуванні прогнозних показників доходів місцевих бюджетів вищестоящими органами влади слід обмежувати питому вагу бюджетних компенсацій у загальних доходах місцевих бюджетів усіх рівнів. Такий підхід буде сприяти суттєвому підвищенню активності місцевих органів влади щодо знаходження додаткових резервів з метою збільшення надходжень до власних бюджетів неподаткових та інших надходжень на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (без урахування міжбюджетних трансфертів).

На теперішній час при формуванні дохідної частини місцевих бюджетів різних рівнів сформувалася негативна практика [263], яка вже

призводить до того, що в найбільш вигідному становищі опиняються території, які практично не вживають заходів до залучення до своїх бюджетів неподаткових та податкових доходів, керуючись логікою, що чим менше місцевий бюджет сформує самостійно доходів, тим більше коштів йому буде надано із вищестоящого бюджету за рахунок збільшення бюджетних компенсацій.

1.4 Організаційно-правові аспекти фінансової децентралізації

Проведення економічних реформ, розпочатих в Україні ще на початку 1990-х років, як засвідчили результати понад двадцятип'ятирічної практики, виявилось неможливим без посилення економічної спроможності та дієздатності органів місцевого самоврядування, що передбачає децентралізацію управління територіальним розвитком, яка включає в себе фінансову складову. При цьому найважливішою проблемою децентралізації є забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування як основи виконання передбачених законодавством функцій, а фінансова політика вважається ефективною тоді, коли у ній функціонують усі складові. Тому проведення фінансової децентралізації закономірно визнано однією з базових реформ, започаткованих у 2014 році.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-р. було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. В Концепції було зазначено, що система місцевого самоврядування не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на

відповідних територіях [88]. Крім того, у вказаному акті було виокремлено низку проблем реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади та запропоновано шляхи їх подолання. Серед фінансових проблем основною була визначена проблема наповнення місцевих бюджетів.

Фінансова децентралізація є складовою ширшого за змістом поняття децентралізації, яке у найбільш загальному значенні передбачає передачу значного обсягу повноважень щодо здійснення управління на місцевому рівні саме представницьким органам місцевої влади. Децентралізація є комплексним поняттям, сутність якого розкривається з різних сторін, зокрема: через його вплив на адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень, передачу повноважень із центрального рівня управління на місцевий, у тому числі щодо фінансових ресурсів. Децентралізація розглядається в якості способу підвищення ефективності соціально-економічних заходів на регіональному рівні за рахунок розширення їх можливостей щодо розпорядження коштами місцевих бюджетів. Д. Белл відзначав, що в сучасному світі змінюється розуміння соціальної і політичної одиниці, а разом з нею і одиниці прийняття політичних рішень. У подібній ситуації децентралізація виконує досить важливу функцію наділення повноваженнями малих управлінських одиниць, об'єднуючи їх в той же час під егідою єдиного центру [266, с. 319]. Тому закономірно, що різні держави стали повсюдно реалізовувати подібну реформу перерозподілу владних повноважень і не тільки на регіональному, а й на локальному рівнях. Децентралізація є однією із ключових реформ, яка нині активно здійснюється в Україні і є чи не найскладнішою з них, оскільки мова йде про перерозподіл та делегування відповідальності за соціально-економічний розвиток територій на місцях. Це, в свою чергу, потребує створення відповідної фінансової основи органів місцевого самоврядування. Отже, децентралізація передбачає наявність таких двох процесів як: а) децентралізація владних повноважень; б) фінансова децентралізація (у

даному контексті науковці часто використовують поняття «фіскальна децентралізація» [52; 92; 138]).

Беззаперечним є той факт, що розвиток місцевих територій нерозривно пов'язаний із заходами: зі зміцнення фінансової самостійності цих територій, та розширенням повноважень місцевих органів влади у цій сфері; зі стимулювання зростання доходів місцевих бюджетів та вдосконалення міжбюджетних відносин.

Як слушно відзначає О. А. Музика-Стефанчук, нормальне функціонування та розвиток місцевого самоврядування у більшості країн світу можливе завдяки дотриманню таких умов: 1) законодавчого забезпечення бюджетної компетенції органів місцевого самоврядування (як правило, ці положення закріплюються в конституції та спеціальному законі); 2) належної кількості фінансових та бюджетних ресурсів, необхідних для виконання своїх функцій органами місцевого самоврядування (ці фінансові ресурси акумулюються в місцевих бюджетах й інших місцевих фондах коштів); 3) державної політики підтримки місцевого самоврядування через перерозподіл фінансових ресурсів (йдеться про бюджетне регулювання та міжбюджетні відносини). Нині майже всі країни світу визначають та гарантують на державному рівні місцеве самоврядування. Практика європейських країн щодо втілення реформ децентралізації вказує на два основних завдання, що стояли перед державами у ході таких змін: 1) визначення оптимального розміру одиниць місцевого самоврядування та переліку послуг, що надаватимуться на національному, регіональному та місцевому рівнях. Для оцінки впроваджуваних реформ застосовується інтегрований показник – Індекс децентралізованості, у основу якого покладено такі критерії як: адміністративна, політична, функціональна, вертикальна та фінансова децентралізація. При цьому останній показник відображає фінансові повноваження органів регіонального рівня [223, с. 81].

Реальна ефективність місцевого самоврядування визначається, перш за все, ресурсами (матеріальними та фінансовими), що є в розпорядженні

органів місцевого самоврядування та у своїй сукупності становлять фінансово-економічну основу місцевого самоврядування [125, с. 168–169]. Зміцнення фінансової самостійності, стимулювання зростання доходів місцевих бюджетів визначаються на вищому державному рівні як пріоритет владних реформ, спрямованих на вдосконалення системи державного управління.

У даному аспекті фінансова децентралізація передбачає «процес розподілу функцій, повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності між центральним та місцевими рівнями управління. У результаті цього відбувається не тільки підвищення ефективності управління бюджетними коштами на місцях, а й зменшення впливу центру на розвиток регіонів і регіональної економіки» [242, с. 399]. На переконання багатьох науковців [92; 236], фінансова децентралізація передбачає значний обсяг власних, передачу закріплених джерел надходжень до місцевих бюджетів, надання міжбюджетних трансфертів з центрального бюджету; розміщення замовлень серед приватного сектору економіки; просування ринкових механізмів у сферу місцевих фінансів.

Вищезазначене дає можливість констатувати, що фінансова децентралізація включає: 1) децентралізацію доходів; 2) децентралізацію повноважень компетентних органів щодо здійснення видатків; 3) організаційну самостійність органів місцевого самоврядування.

Наведені в згаданій Концепції реформування місцевого самоврядування дані свідчать, що в Україні на кінець 2014 року було утворено близько 12 тисяч територіальних громад; у більш як 6 тисяч громад чисельність жителів становить менше 3 тисяч осіб, з них – в 4809 громадах – менше 1 тисячі осіб, а в 1129 громадах – менше 500 осіб, у більшості з яких не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не мали змоги здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування

становила понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 % утримувалися за рахунок коштів державного бюджету [88]. Ці дані підтвердили висловлену в Концепції тезу щодо надмірної централізації повноважень органів виконавчої влади та фінансових ресурсів. Концепція та прийняті на її основі у подальшому акти позитивно вплинули на початок проведення реформ, зокрема, в частині фінансової децентралізації.

Зважаючи на такі дані, вирішення проблеми наповнення місцевих бюджетів наприкінці 2014 року до фінансового законодавства були внесені зміни з метою забезпечення проведення поетапного процесу децентралізації. Зокрема, було прийнято Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 року № 79-VIII [166] та Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року № 71-VIII [170]. Зміни, передбачені Законом України від 28 грудня 2014 року № 79-VIII, можна охарактеризувати як основні в частині децентралізації фінансових ресурсів, що стосуються системи оподаткування, – завдяки змінам питомої ваги надходжень до місцевих бюджетів; політики міжбюджетних трансфертів, внаслідок запровадження змін щодо отримання міжбюджетних трансфертів; бюджетної системи, змінам у підвищенні рівня відповідальності місцевих бюджетів шляхом надання більших повноважень органам місцевого самоврядування в напрямку розробки та реалізації різноманітних програм соціально-економічного розвитку. Законом була значно розширена дохідна частина місцевих бюджетів за рахунок перегляду ставок відрахувань окремих загальнодержавних податків і зборів (у тому числі й неподаткового характеру) до місцевих бюджетів, як правило, у бік збільшення, а також передачі частини податків виключно на місцевий рівень.

За даними аналізу економічних показників, у спеціальних дослідженнях відзначено, що за рахунок описаних вище законодавчих змін відбулось зростання власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів майже

втричі, крім того загалом обсяг фінансових ресурсів збільшився майже на 15 %, зросли обсяги фінансування освіти (13 %) та охорони здоров'я (12 %) [250, с. 24].

Як видно із даних приведеної таблиці суттєве значення для формування дохідної частини місцевих бюджетів ОТГ мають саме податкові надходження (додаток Б). Якщо у п. 10.1 ст. 10 ПК України в редакції станом на 31 грудня 2014 року зазначалося, що до місцевих податків належать «податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та єдиний податок», то в цьому ж пункті ст. 10 Податкового кодексу України з урахуванням змін Закону України від 28 грудня 2014 року № 71-VIII до місцевих податків віднесено податок на майно та єдиний податок, а згідно з п. 265.1 податок на майно складається з «податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного податку та плати за землю» [170]. Передбачалося, що зазначені зміни будуть сприяти збільшенню доходів місцевих бюджетів вже у 2015 році на десятки відсотків, а в наступні роки – в декілька разів.

Відмітимо, що у спеціальних дослідженнях, присвячених проблематиці справляння прямих реальних податків наголошується на тому, що у механізм встановлення наприклад транспортного податку закладено внутрішню суперечність щодо його суті як місцевого податку. Зокрема, науковці відзначають станом на сьогоднішній день до повноважень органів місцевого самоврядування у питанні встановлення транспортного податку належить виключно зобов'язання закріпити його у своєму рішенні за ставкою, визначеною прямо ПК України, без можливості надання пільг чи коригування розміру ставки [43, с. 365]. Чинна редакція ПК України до повноважень у сфері оподаткування для органів місцевого самоврядування податкове законодавство закріплює загальне правило: встановлення ставок місцевих податків та зборів в межах ставок належить до повноважень сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад (пп. 12.4.1 п. 12.4 ст. 12 ПК України). Однак процедурні аспекти реалізації цього повноваження суттєво відрізняються для різних податків. Для податку

на нерухоме майно кодексом передбачено як повноваження місцевих органів самоврядування, у тому числі рада об'єднаних територіальних громад по встановленню пільг зі сплати податку (пп. 266.4.2 п. 266.4 ст. 266 ПК України), так і повноваження по встановленню ставок податку пп. 266.5.1 п. 266.5 ст. 266 ПК України). Стаття 284 ПК України містить аналогічні норми щодо повноважень по ставкам та пільгам щодо земельного податку, які визначаються рішенням органів місцевого самоврядування. Водночас Кодекс не передбачає таких норм для встановлення пільг, а також розміру ставки податку для транспортного податку з боку органів місцевого самоврядування. Судова практика засвідчила проблемність справляння місцевих податків з врахуванням того, що органами місцевого самоврядування відповідні рішення про справляння відповідних видів податків, розміри їх ставок та пільги щодо них ухвалювалися пізніше ніж у встановлений законодавством термін. І таким чином порушувався принцип повноти бюджетних надходжень і формування «власних адекватних фінансових ресурсів» ураховуючи, що такі ставки починали діяти тільки з наступного бюджетного періоду.

У подальшому було прийнято низку нормативно-правових актів, які в сукупності забезпечили можливість реалізації законодавчого закріпленого права органів місцевого самоврядування на формування «власних адекватних фінансових ресурсів», зокрема: Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII [200], Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 року № 157-VIII [179], Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05 лютого 2015 року № 156-VIII [182], а також законодавчі акти, якими вносились зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України в напрямі фінансової децентралізації. Наприклад, Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» від 10 лютого 2015 року № 176-VIII [164], яким було уточнено та доповнено 23 статті БК України щодо

узгодження їх з нормами законодавства про добровільне об'єднання громад стосовно впливу на бюджетний процес; Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 20 грудня 2016 року № 1789-VIII [167], стосовно незалежного від термінів прийняття державного бюджету формування та затвердження місцевих бюджетів – до 25 грудня року, що передує плановому, що надало органам місцевого самоврядування більшої самостійності; Закон України від «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 07 грудня 2017 року № 2233-VIII [168], яким було удосконалено фінансове забезпечення видаткових повноважень, що делегуються державою на виконання місцевому самоврядуванню та ін.

Вищевказані нормативно-правові акти започаткували створення добровільних об'єднань територіальних громад, до складу яких входять суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст. Зазначимо, що фінансова децентралізація значною мірою торкнулася й формування доходів загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад (ч. 4 ст. 67 БК України).

08 лютого 2017 року Кабінет Міністрів України прийняв розпорядження «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки» № 142-р [206], в якому за напрямом розвитку системи управління державними фінансами у середньостроковій перспективі (з назвою «Підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики») передбачається також забезпечення розвитку міжбюджетних відносин та фіскальної децентралізації. На виконання даного розпорядження Урядом України було прийнято розпорядження «Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки» від 24 травня 2017 року № 415-р. Метою Стратегії визначена побудова сучасної та ефективної системи управління державними фінансами, яка здатна надавати якісні державні послуги, ефективно акумулюючи ресурси і розподіляючи їх відповідно до пріоритетів розвитку держави у середньо- та довгостроковій перспективі [187].

Станом на листопад 2020 року на виконання мети та завдань Стратегії в Україні за напрямом «міжбюджетні відносини та фіскальна децентралізація» були виконанні наступні кроки: розширена база оподаткування за доходами, що зараховуються до місцевих бюджетів; переглянуті формули розподілу, а також порядок та умови надання медичної та освітньої субвенцій; оптимізована система пільг та перелік пільгових категорій громадян з подальшим переходом до адресної грошової допомоги; оптимізований типовий перелік бюджетних програм місцевих бюджетів та удосконалена система результативних показників, зокрема шляхом запровадження гендерно-орієнтованого підходу; розроблені загальні рекомендації для органів місцевого самоврядування щодо підготовки та затвердження бюджетних регламентів та ін.

Варто зауважити, що, як засвідчив проведений нами аналіз, стан нормативно-правового регулювання фінансової децентралізації за останні роки дещо покращився. Проте і досі спостерігається проблематичність правового супроводу фінансової стабільності місцевих бюджетів та підвищення ефективності розподілу й використання бюджетних коштів в Україні. Поряд з іншими чинниками це обумовлюється прогалинами в законодавстві, які дають можливість уникнення відповідальності за вчинені правопорушення, до яких слід відносити й систематичне недотримання бюджетної дисципліни, наприклад, через постійне порушення норм ст. 27 БК України щодо термінів прийняття законів України або їх окремих положень, які впливають на дохідну чи видаткову частину бюджету, порушення термінів та процедурних аспектів прийняття самого Закону про Державний бюджет України на відповідний рік, значну кількість змін, внесених до нього (2012 р. – 38; 2013 р. – 19; 2014 р. – 11; 2015 р. – 10; 2016 р. – 13; 2017 р. – 5; 2018 р. – 4; 2019 р. – 4; 2020 р. – 18, 2021 р. – 10, 2022 р. – 11 (станом на 01.10.2022 р.)), а також порушення одного з основоположних принципів податкового законодавства (принципу стабільності – пп. 4.1.9 п. 4.1 ст. 4 ПК України) [65], у зв'язку з чим

виконання дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів у повному обсязі є практично неможливим. Такі систематичні порушення законодавчих норм ускладнюють прийняття органами місцевого самоврядування оптимальних рішень щодо ефективності розподілу та використання бюджетних коштів через нестачу часу для проведення відповідних обґрунтованих аналітичних розрахунків.

Для притягнення винних до адміністративної відповідальності за систематичне недотримання бюджетної дисципліни, наприклад, через щорічне порушення норм ст. 27 БК України щодо термінів прийняття законів України або їх окремих положень, які впливають на дохідну чи видаткову частину бюджету, порушення термінів та процедурних аспектів прийняття самого Закону про Державний бюджет України на відповідний рік, на наш погляд, необхідно внести зміни до ст. 116 БК України та ст. 164-12 КУпАП, доповнивши їх відповідними складами правопорушень.

Потрібно доповнити частину 1 статті 116 БК України пунктом 39-1 наступного змісту:

«Стаття 116. Порушення бюджетного законодавства

1. Порушенням бюджетного законодавства визнається порушення учасником бюджетного процесу встановлених цим Кодексом чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання, а саме:

39-1) порушення вимог цього Кодексу щодо термінів прийняття законів України або їх окремих положень, які впливають на дохідну чи видаткову частину бюджету, порушення термінів та процедурних аспектів прийняття Закону про Державний бюджет України на відповідний рік та інші випадки систематичного недотримання бюджетної дисципліни»;

Частину 1 статті 164-12 КУпАП викласти у наступній редакції:

«Стаття 164-12. Порушення бюджетного законодавства.

Включення недостовірних даних до бюджетних запитів, що призвело до затвердження необґрунтованих бюджетних призначень або

необґрунтованих бюджетних асигнувань; порушення вимог Бюджетного кодексу України при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів, а також порушення порядку і термінів здійснення такої оплати; здійснення платежів за рахунок бюджетних коштів без реєстрації бюджетних зобов'язань, за відсутності підтвердних документів чи при включенні до платіжних документів недостовірної інформації, а також безпідставна відмова у проведенні платежу органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів; порушення вимог Бюджетного кодексу України при здійсненні витрат державного бюджету (місцевого бюджету) у разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України (несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет) на відповідний рік; порушення вимог Бюджетного кодексу України щодо термінів прийняття законів України або їх окремих положень, які впливають на дохідну чи видаткову частину бюджету, порушення термінів та процедурних аспектів прийняття самого Закону про Державний бюджет України на відповідний рік ті інші випадки систематичного недотримання бюджетної дисципліни – тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Успішна реалізація фінансової децентралізації, на наше переконання, можлива у разі її поєднання із правовою та інституційною реформами. Проект Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), зареєстрований 01 липня 2015 р. за № 2217а [210], повинен був розпочати інституційну реформу. Законопроект був спрямований на децентралізацію влади та оновлення конституційного регулювання здійснення місцевого самоврядування і організацію адміністративно-територіального устрою відповідно до європейських стандартів. Зазначений законопроект повністю відповідав основним засадам фінансового зміцнення місцевого самоврядування, закладеним у ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування. Проте навіть важливість

норм законопроекту від 01 липня 2015 року за № 2217а, схвалення його Конституційним Судом України та підтримка від Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя, – не змогла вплинути на його розгляд. Він так і залишився нерозглянутим, а 29 серпня 2019 року був відкликаний, хоча відсутність конституційних змін викликає в суспільстві сумніви щодо незворотності децентралізації.

Відтермінування ухвалення відповідних законодавчих норм уповільнило темпи імплементації реформи децентралізації і свідчило про брак політичної волі до впровадження її останнього етапу. В процесі реалізації реформи виявилася низка проблем, які потребували додаткового врегулювання: «політизація реформи через намагання скористатися нею, аби зберегти політичний вплив на локальному рівні, здобути політичні дивіденди іншого характеру, або можливість отримання фінансування з Державного фонду регіонального розвитку; відхід від ухваленої Урядом України Методики формування спроможних територіальних громад через її надмірну складність та можливість використання для маніпулювання рішеннями та діями населення; недосконалий алгоритм процесу об'єднання, який допускав неоптимальність його критеріїв» [145, с. 722].

«Без якісних змін у нормативно-правовому забезпеченні неможливо досягти кількісних зрушень у формуванні спроможних територіальних громад та побудові нового районного поділу. Натомість об'єднання зусиль нормотворців та всіх причетних осіб призведе до вчасного ухвалення необхідних суспільству законодавчих змін. Мова йде не про конкуренцію за лідерство у цьому контексті, а про усвідомлення необхідності консолідації зусиль президента, парламенту та уряду задля подальшого просування реформи спільними зусиллями. Важливою проблемою правового характеру було зволікання із впровадженням змін щодо адміністративно-територіального устрою, надання органам місцевого самоврядування ширших повноважень, уточнення обов'язків державних адміністрацій (префектур)» [71, с. 9–10].

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, об'єднані територіальні громади повинні були сформувати новий базовий рівень адміністративно-територіального устрою та забезпечити підґрунтя для трансформації районного рівня влади. Проте все ще залишається окремі проблеми пов'язані із проведенням в Україні адміністративно-територіальної реформи пов'язані з невизначеністю компетенції новоутворених районів. Поряд із цим проект Закону України про засади адміністративно-територіального устрою України від 22 лютого 2018 року № 8051 [211], який 11 липня 2018 року був проаналізований Комітетом з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування і запропонований до розгляду в пленарному засіданні Верховної Ради України, так і залишився без уваги, а розгляд був тричі відкладений (14 травня 2019 р., 28 травня 2019 р. та 04 червня 2019 р.). 29 серпня 2019 року проект Закону України про засади адміністративно-територіального устрою України було відкликано. На початку 2020 року в Верховній Раді України був зареєстрований проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України від 24 січня 2020 року № 2804 [212]. Проте і цей законопроект був відкликаний 04 березня 2020 року. Наступним законопроектом, який повинен визначити засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та ін. став проект Закону України про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України від 28 січня 2021 року № 4664. На початку 2022 року його було передано на повторне перше читання. Проте у зв'язку із вторгненням РФ на територію України його повторний розгляд був відкладений [181].

Варто зазначити, що незважаючи на відсутність профільного закону в Україні 17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла постанову «Про утворення та ліквідацію районів» № 807-IX [213]. Після ліквідації нинішніх і створення нових районів реорганізація торкнеться місцевих

органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. При цьому для урегулювання між ними питань правонаступництва комунального і державного майна, бюджетних ресурсів, прав та інших зобов'язань на розгляді в профільному Комітеті Верховної Ради України знаходиться проект Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку з утворенням (ліквідацією) районів від 15 червня 2020 року № 3651 [208]. Норми цього законопроекту направлені на регулювання питання призначення виборів старост, правонаступництва майна, прав та обов'язків районних рад ліквідованих районів, завершення повноважень та правонаступництва органів місцевого самоврядування, особливості державної реєстрації органів місцевого самоврядування в умовах зміни адміністративно-територіального устрою, а також – особливості найменування адміністративно-територіальних одиниць та ін.

Серед останніх законодавчих ініціатив слід акцентувати увагу на проекті Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій від 06 жовтня 2020 року № 3651-д [209]. Законопроектом передбачається внесення змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про Кабінет Міністрів України», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» для врегулювання питань, пов'язаних з реорганізацією органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій у зв'язку із зміною адміністративно-територіального устрою України на районному рівні, яких стосувалась постанова ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 року № 807-ІХ.

Законопроект № 3651-д від 23 жовтня 2020 року був направлений на підпис Президента України. Норми законопроекту дають можливість

працювати новообраним органам місцевого самоврядування громад і районів. Він врегулює питання правонаступництва комунального і державного майна, бюджетних ресурсів, прав та зобов'язань, а також дає змогу створити районні державні адміністрації в нових районах.

Загалом можна вважати, що на даний час в Україні правові основи фінансової децентралізації у цілому є сформованими. Найбільш повного відображення в нормативно-правових актах набула складова фінансової децентралізації, яка стосується сфери бюджетних відносин (бюджетна децентралізація), яка полягала, зокрема, у зміцненні дохідної спроможності територіальних громад. Бюджетна децентралізація є надзвичайно важливою частиною децентралізації влади, від якої у значній мірі залежить загальний успіх реформи [36, с. 38–39]. Вона створила підґрунтя для наступних етапів децентралізації, оскільки з початку реформування у 2015 році стосувалася усіх (а не лише об'єднаних) територіальних громад [71, с. 11]. Аналіз чинного законодавства України (як податкового, так і бюджетного) дозволяє зробити висновок щодо основних напрямків, які втілюються нині на шляху бюджетної децентралізації. До них відносяться: 1) зміни в структурі бюджетної системи України; 2) реформування доходної частини місцевих бюджетів; 3) реформування видаткової частини місцевих бюджетів; 4) удосконалення системи міжбюджетних трансфертів; 5) надання статусу місцевих податків платежам, що належали раніше до групи загальнодержавних податків (зборів) [158, с. 211–212]. Подальше впровадження бюджетної децентралізації дозволить чітко визначити перелік власних та делегованих повноважень органів державної влади. Органи місцевого самоврядування матимуть ширше коло повноважень та власне фінансове забезпечення, яке буде незалежним від центральної влади. Це, у свою чергу, впливатиме на покращення надання публічних послуг. Тому у даному контексті актуальним вважається питання вдосконалення процесу формування дохідної частини місцевих бюджетів та пошук шляхів її збільшення.

На практиці існує також необхідність визначення кількісних та якісних критеріїв рівня фінансової децентралізації, яких Україна повинна досягти, та закріпити їх на законодавчому рівні. Так, основними критеріями оцінки рівня фінансової децентралізації вважаються наступні показники: обсяг видатків місцевих бюджетів до валового внутрішнього продукту (ВВП), частка власних доходів у структурі доходів місцевих бюджетів, місцеві податки та збори у відсотках до ВВП та обсяг міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів [96, с. 164]. Попри очікування того, що реформа має стимулювати місцеві громади до більш ефективного й обґрунтованого наповнення дохідної складової своїх бюджетів, здійснювати фінансове самозабезпечення і ґрунтовно планувати свої видатки з урахуванням економії коштів, потребують зміни акценти у розумінні ролі держави при формуванні фінансової основи місцевого самоврядування з гарантування надання фінансових ресурсів на зобов'язання створити умови для утвердження фінансової незалежності місцевого самоврядування. У зв'язку з цим потребують удосконалення норми Конституції (ч. 3 ст. 142) та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 1 ст. 62), які визначають принципи участі держави у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування.

Нині в умовах світових тенденцій розвитку економічних відносин актуальним є твердження про те, що держава, насамперед, зобов'язується забезпечити умови для фінансової самостійності місцевого самоврядування й фінансово підтримувати місцеве самоврядування у разі необхідності. Вважаємо, що обов'язок держави фінансово підтримувати місцеве самоврядування є похідним від принципу матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування. Він полягає у праві територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування на володіння, користування і розпорядження майном, яке є в комунальній власності, яка є самостійною, відокремленою від державної, формою власності, а також власними фінансовими коштами [115], достатніми, як про це зазначається в ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року,

для здійснення власних повноважень місцевого самоврядування та його органів. Крім того ч. 5 ст. 9 Європейської хартії встановлює, що захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести [68]. Тому, на наш погляд, доцільно внести доповнення до ч. 3 ст. 142 Конституції та ч. 1 ст. 62 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» й викласти перше речення в кожній із зазначених частин вказаних статей наступним чином: «Держава зобов'язується забезпечити умови для фінансової самостійності місцевого самоврядування, бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування у разі необхідності».

Аналіз недоліків і переваг децентралізації фінансових ресурсів дозволяє погодитися з твердженням, що «надмірна централізація не може бути ефективною через складну диференціацію інтересів та потреб різних частин держави, ...а надмірна децентралізація не може бути ефективною через реальне переплетення соціально-економічних проблем, які виникають як по вертикалі, так і по горизонталі. Недостатнє управління може виявитися настільки ж деструктивним явищем, як і надмірне» [56, с. 106]. На основі вищезазначеного, найбільш раціональною моделлю вважається поєднання елементів централізованої та децентралізованої моделей, тобто застосування змішаної системи державного регулювання публічних фінансів. Причому така модель повинна мати не статичний, а динамічний характер, що означає її спроможність гнучко і за мінімальний проміжок часу ефективно реагувати на зміни, що відбуваються в соціально-економічному розвитку на державному та місцевому рівнях.

Загалом головний вектор фінансової децентралізації на даний час чітко окреслений в нормативно-правових актах, які регулюють різні аспекти цього процесу. В сучасних умовах перед органами влади всіх рівнів постають

завдання, пов'язані з реалізацією законодавчо визначеного інструментарію фінансової децентралізації, а також із виробленням оптимальних підходів до зміцнення і розширення фінансової самостійності місцевих територій, стимулювання зростання доходів місцевих бюджетів та вдосконалення міжбюджетних відносин.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що питання зміцнення фінансової самостійності місцевих органів влади, проблематика зростання фінансів місцевих бюджетів потребують комплексної реалізації перспективних заходів не тільки щодо оптимізації механізмів управління та адміністрування доходів бюджетів, а й розвитку інструментарію міжбюджетного регулювання.

Висновки до Розділу 1

1. Місцевий бюджет являє собою систему відносин з приводу розподілу й перерозподілу частини вартості валового продукту з метою формування фонду фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування для задоволення потреб місцевого населення. Місцеві бюджети є ваговою складовою бюджетної системи країни, а тому зміна умов їх формування та виконання може суттєво позначитися на збалансованості національної бюджетної системи, фінансовій безпеці країни загалом. Роль місцевих бюджетів можна визначати шляхом вирахування частки доходів та видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, оцінюючи таким чином участь місцевого самоврядування у розв'язанні нагальних проблем соціально-економічного розвитку країни та окремих її регіонів, певну обмеженість функцій центральних органів влади. Дана частка є загальним показником, має відображати рівень фінансової незалежності органів місцевого самоврядування і давати змогу оцінити ступінь розвитку місцевих бюджетів.

2. Законодавство України про місцеві бюджети є частиною бюджетного законодавства, під яким слід розуміти сукупність правових актів та

міжнародно-правових документів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, що забезпечують правове регулювання відносин у сфері функціонування місцевих бюджетів та їх взаємодії з державним бюджетом. Законодавство про місцеві бюджети – це система упорядкованих нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері складання, розгляду, затвердження, виконання місцевих бюджетів, звітування про їх виконання, контролю за дотриманням законодавства, що регламентує функціонування системи місцевих бюджетів, та міжбюджетні відносини як сукупність відносин між місцевими бюджетами та державним бюджетом, а також між місцевими бюджетами різних рівнів. За період з часу проголошення незалежності України автором було виділено чотири етапи розвитку законодавства про місцеві бюджети, виходячи з періодичності оновлення базового спеціального бюджетного закону: I етап (кінець 1990 року – 2001 рік) – формування законодавства України про місцеві бюджети; II етап (2001–2010 роки) – удосконалення законодавства України про місцеві бюджети в частині визначення системи місцевих бюджетів відповідно до державного унітарного устрою та взаємовідносин між ними; III етап (2010–2014 роки) – комплексне оновлення законодавства України про місцеві бюджети, прийняття нових Бюджетного та Податкового кодексів; IV етап (2014 рік – донині) – етап проведення реформ, зокрема, в частині децентралізації влади та фінансової децентралізації. Аналіз сучасного законодавства України про місцеві бюджети засвідчив суттєві кроки у вирішенні питань перебудови бюджетної системи місцевого рівня.

3. Формування дохідної частини місцевих бюджетів різних рівнів базується на сукупності основних вихідних положень – принципах. На підставі принципів, закріплених у БК України, та з урахуванням аналізу висловлених в науковій літературі точок зору можна виділити наступні принципи формування дохідної частини місцевих бюджетів різних рівнів: принцип публічності, прозорості та партиципаторності формування дохідної частини місцевих бюджетів; принцип самостійності та забезпеченості

формування доходів місцевих бюджетів; принцип розмежування доходів між бюджетами відповідно до напрямів їх використання відповідними органами місцевого самоврядування; принцип кооперації між органами місцевого самоврядування з метою виконання спільних завдань територіального розвитку та надання послуг населенню. Встановлено, що ці принципи є основними, оскільки невиконання або неповне застосування будь-якого вплине на загальний результат – місцевий бюджет, що має забезпечувати вирішення всіх питань місцевого значення.

4. В процесі дослідження автором визначено наступні способи розмежування доходів всередині бюджетної системи: 1) поділ окремих видів доходів за рівнями державної влади і місцевого самоврядування відповідно до державного устрою, що передбачає законодавче закріплення конкретного виду доходу за відповідним бюджетом; 2) квотування доходних надходжень шляхом закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретної ставки або частки податку. Класифікація окремих видів податкових доходів передбачає поділ на загальнодержавні податки і збори та місцеві податки і збори. Квотування здійснюється в межах квотування контингенту податку (загальної суми надходження конкретного виду податку на відповідній території).

5. Проведена класифікація доходів місцевих бюджетів за критеріями їх формування обумовила їх поділ на власні та передані. Власні доходи в свою чергу поділяються на доходи, що повністю закріплені за місцевими бюджетами, та доходи, від частини загальнодержавних податків і зборів. Передані доходи складають міжбюджетні трансфери між державним бюджетом і місцевими бюджетами та між місцевими бюджетами. Встановлено, що ступінь реальної самостійності місцевих бюджетів визначається лише рівнем власних доходів. У зв'язку з цим принципово важливим є закріплення за місцевими бюджетами дохідних джерел, що забезпечують стабільність надходження доходів. Тому в місцевому оподаткуванні акцент необхідно перенести на майнові та прибуткові податки,

тобто за місцевими бюджетами слід закріплювати ті податки і збори, на формування податкової бази яких органи місцевого самоврядування здатні впливати, і які вони можуть ефективно адмініструвати.

6. Вектор фінансової децентралізації на даний час визначено нормативно-правовими актами, які регулюють різноманітні аспекти цього процесу. Основними з них є: Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»; Розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки»; Бюджетний і Податковий кодекси України (зі змінами, внесеними Законами № 71-VIII, № 79-VIII, № 1789-VIII, № 2233-VIII та всіма іншими) та ін. Проте, незважаючи на позитивні тенденції у правовому забезпеченні фінансової децентралізації, проблематичність фінансової стабільності місцевих бюджетів та підвищення ефективності розподілу й використання бюджетних коштів в Україні все ще залишається на теперішній час. Тому необхідно закріплювати чіткі положення в чинному законодавстві України з метою створення ефективного механізму реалізації державної політики щодо децентралізації влади в Україні і зокрема бюджетної сфери. Також з метою забезпечення суворого дотримання строків визначених бюджетною процедурою, передбачити відповідальність відповідних посадових осіб за їх недотримання.

7. Проблема збільшення доходів місцевих бюджетів потребує комплексної реалізації, передбачених нормативно-правовими актами заходів не лише щодо пошуку та запровадження нових джерел доходів бюджетів, а також і розвитку та вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

2.1 Правове забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування на сучасному етапі їх розвитку

В спеціальній науковій літературі неодноразово висловлювалася думка, що фінансова система є ефективною за умови забезпечення фінансової спроможності та фінансової самостійності окремих адміністративно-територіальних одиниць. На практиці сама спроможність органів місцевого самоврядування здійснювати управління суттєвою часткою публічних справ є залежною від цілого ряду чинників, має конкретне правове вираження та гарантії. Одним із таких факторів є рівень забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами.

У цьому контексті слід погодитись з тим, що фінансова самостійність є необхідною умовою досягнення цілей та реалізації місцевим самоврядуванням покладених на нього повноважень, оскільки від фінансових можливостей залежить повнота й ефективність їх виконання. При цьому фінансову самостійність місцевого самоврядування необхідно розглядати як здатність місцевих органів влади до самостійного вирішення питань, що належать до їх компетенції, з метою забезпечення соціально-економічного розвитку території [89], а фінансову спроможність як достатність джерел наповнення бюджету, інфраструктурних та кадрових ресурсів для вирішення питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів [247] самої місцевості.

У 2015 році Урядом було затверджено Методику формування спроможних територіальних громад, із аналізу якої можна дійти висновку, що спроможність територіальної громади відображає її здатність забезпечити належний рівень надання публічних послуг з урахуванням кадрових ресурсів,

фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці; здатність органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції; фінансового та інфраструктурного забезпечення відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Для оцінки рівня спроможності у першу чергу аналізуються: чисельність населення, площа території спроможної територіальної громади; показник податкоспроможності бюджету територіальної громади; частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету територіальної громади [184]. Тобто фінансова складова спроможності є однією із ключових для визначення територіальної громади здатною забезпечувати потреби населення у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Саме тому у дослідженнях почали застосовувати поняття фінансової спроможності. Втім, у цитованій Постанові оцінка спроможності пов'язується із попереднім визначенням показників, які дозволяють встановити чи буде перспективна ОТГ вважатися спроможною при об'єднанні громад. Однак, для формування доходів місцевих бюджетів оцінка фінансової спроможності є важливим елементом оцінки повноти та збалансованості відповідного місцевого бюджету, можливості забезпечити мінімальні потреби громади та здійснювати видатки на її розвиток. Так, Н. В. Воротіна звертає увагу на те, що здебільшого у громадах застосовуються стандартні показники ефективності, які не дають можливості враховувати територіальні особливості, і відповідно змоги оцінити належним чином результативність бюджетних видатків [38, с. 161–164]. Саме тому, оцінка фінансової спроможності має застосовуватися не тільки на стадії формування ОТГ, але і у подальшому при здійсненні управління фінансами у межах такої ОТГ.

Варто зауважити, що у спеціальній літературі зустрічаються різні варіанти застосування поняття фінансової спроможності. Так, наприклад у економічних дослідженнях це поняття використовується з метою характеристики фінансово-економічного потенціалу територій для

позначення достатності фінансового потенціалу території, результативності використання фінансових ресурсів та можливості самостійного забезпечення соціально-економічного розвитку [101, с. 127–128]. При цьому фінансово-економічний потенціал розглядається як сукупність бюджетного потенціалу, фінансового потенціалу суб'єктів господарювання, домашніх господарств та фінансово-кредитних установ, інвестиційний потенціал та потенціал залучених фінансових ресурсів [215, с. 294]. При тому, що у дослідженні наведено різні підходи до бачення суті цього поняття, втім усі вони вирізняються відсутністю всебічної характеристики основних елементів фінансової спроможності територіальних громад.

В цілому подані висновки базуються на економічному змісті фінансової системи держави, і зокрема її територіальних складових, втім не враховують особливостей нормативно-правового забезпечення фінансової спроможності територіальних громад. Водночас задля розв'язання питання формування доходної частини місцевих бюджетів на рівні достатньому для задоволення потреб її населення та надання публічних послуг належної якості, зводити поняття фінансової спроможності громад виключно до потенційних можливостей використовувати фінансові ресурси виглядає доволі звуженим розумінням цього поняття.

Вважаємо, що фінансовий потенціал відображає лише один із елементів структури фінансової спроможності. Окрім фінансового потенціалу, тобто потенційних можливостей акумулювати фінансові ресурси на рівні територіальної громади та забезпечувати їх належне використання також важливим елементом фінансової спроможності варто розглядати обсяг повноважень наданих органам місцевого самоврядування в частині формування та використання бюджетних фондів коштів, наявність актів стратегічного характеру, які формують перспективне бачення територіального розвитку та нормативно-правову основу фінансової стійкості та фінансової достатності фінансових ресурсів.

Фінансова самостійність органів місцевого самоврядування також відіграє визначальну роль при характеристиці фінансової спроможності територіальної громади. У першу чергу, вона забезпечується закріпленими за ними джерелами доходів, правами відповідних місцевих органів державної влади, органів влади АРК та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад розглядати та затверджувати місцеві бюджети на основі норм Конституції, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [192] та Бюджетного кодексу України [24]. У сучасних дослідженнях звертається увага на те, що важливим аспектом фінансової спроможності є здійснення стратегування не за формальним підходом, який застосовується при використанні усталених до цього часу підходів до управління фінансами, а застосування ресурсоутворювальних стратегій, завданням яких є генерування ресурсів, які мають бути спрямовані на досягнення стратегічних цілей. У першому випадку управління фінансами базується на впровадженні визначених на вищих рівнях урядування політик, без врахування специфіки регіонального розвитку, відресурсному стратегуванні, коли стратегія розглядається як організаційний план спрямування наявних ресурсів громади, у другому – стратегічне планування пов'язується із спрямуванням наявних ресурсів громади, що передбачає структурні зміни і управління фінансами [60, с. 101]. Відповідно прослідковується взаємозалежність політик регіонального розвитку, які мають відображатися у стратегіях місцевого розвитку із спроможністю територіальних громад. Вважаємо за доцільне до змісту стратегій місцевого розвитку включати елементи фінансової спроможності.

Схематично фінансову спроможність територіальних громад та її зв'язок із соціально-економічним розвитком місцевої території можна зобразити у такому вигляді (див. рисунок 2.1).

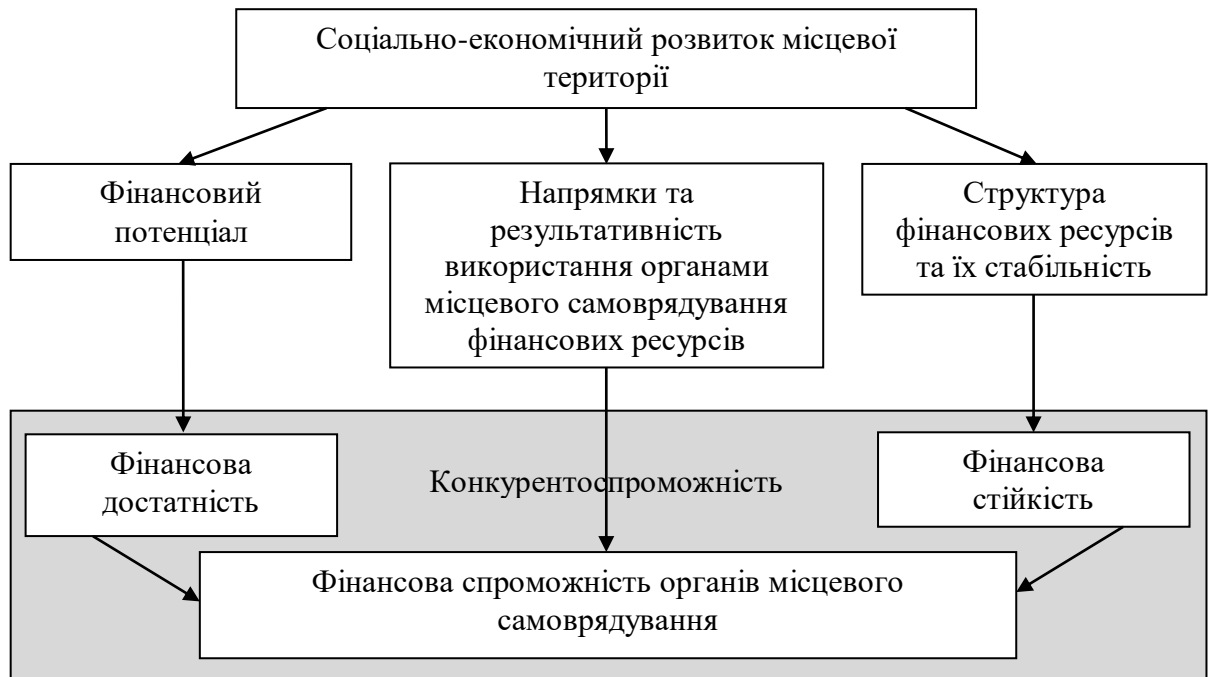


Рис. 2.1. Схема фінансової спроможності органів місцевого самоврядування та її зв'язок із соціально-економічним розвитком місцевої території*

*Складено автором

Згідно запропонованої схеми фінансової спроможності територіальних громад:

1) фінансовий потенціал – здатність територіальної громади через систему органів управління забезпечувати зростання і розвиток територій в довгостроковій перспективі за рахунок сукупності фінансових ресурсів;

2) фінансова достатність – можливість територіальної громади через систему органів управління розпоряджатися фінансовими ресурсами, які забезпечують повноцінне функціонування місцевих територій шляхом забезпечення мінімального рівня потреб населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

3) фінансова стійкість – можливість територіальної громади через систему органів влади і місцевого самоврядування забезпечувати здійснення заходів щодо протидії впливу внутрішніх і зовнішніх негативних чинників на рівень фінансової забезпеченості територіальної громади.

Правову основу забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування складають Конституція України (статті 142 та 143), Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 62 та 67), Бюджетний кодекс України (статті 82–85) та Податковий кодекс України в частині адміністрування місцевих податків і зборів. Попри діючу нормативно-правову базу, територіальні громади характеризуються низькою фінансовою спроможністю, що обумовлено, з одного боку, їх надмірною фінансовою залежністю від центру (а, отже, від державного бюджету) та високою дефіцитністю бюджетів, що не дає змоги органам місцевого самоврядування виконувати надані їм повноваження у повній мірі, а з іншого, – недостатньо ефективним управлінням формуванням та використанням фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Як наслідок, виникла нескоординованість між сучасними тенденціями формування доходів місцевих бюджетів та потребами зміцнення місцевого самоврядування, що проявляється в низькому рівні власних доходів у структурі дохідної бази місцевих бюджетів.

Під впливом сукупності соціально-економічних факторів та управлінських чинників сформувалася значна міжрегіональна диференціація за показником власних доходів у структурі місцевих бюджетів, яка й далі поглиблюється в нинішніх кризових умовах. Зокрема, усталеною є тенденція вилучення значної частини зібраних у межах адміністративно-територіальних одиниць податкових платежів до державного бюджету впродовж десятиліть дестимулювала органи місцевого самоврядування ефективно використовувати власний податковий потенціал, що посилювалося поширеною практикою покриття нестачі доходів місцевих бюджетів трансфертами з державного бюджету (це детальніше буде розглянуто у підрозділі 2.2 цього дисертаційного дослідження).

Протягом останніх десятиліть в Україні спостерігалася тенденція до поступового зниження рівня фінансової забезпеченості делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень, тобто передання цих

повноважень на місцевий рівень без належного фінансового забезпечення. Так, до 2010 року, делеговані повноваження забезпечувалися в середньому на рівні 80–89 %. Для забезпечення стабільного виконання делегованих державою повноважень органи місцевого самоврядування змушені були щороку відволікати дедалі більшу частку власних фінансових і матеріальних ресурсів від реалізації самоврядних повноважень, покладених на них законодавством, ставлячи під загрозу виконання останніх.

Нестача фінансів у переважної більшості органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень не призвела до покращення якості та доступності публічних послуг [224]. За таких умов нагальною стала побудова нової моделі формування доходів місцевих бюджетів, яка б виявилася спроможною забезпечити оптимальний фіскальний та стимулюючий ефект і відповідати реаліям часу, потребам збалансування інтересів центру та регіонів, усунула б диспропорції бюджетної забезпеченості окремих територій, знизила напругу міжрегіональних фіскальних відносин та підтримала ефективність бюджетної системи. Перші спроби суттєвих змін були запроваджені у 2010 році, під час проведення бюджетної та податкової реформ, під яких припав на прийняття нового Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України.

Необхідно зазначити, що наведена в даному дисертаційному дослідженні статистична інформація використовується для визначення тенденцій розвитку бюджетних правовідносин, а саме: що потрібно робити в аспекті правового забезпечення; які правові акти необхідно запроваджувати на практиці. Так, з огляду аналізованих даних таблиці 2.1 є очевидним, що основним джерелом формування доходів місцевих бюджетів протягом аналізованого періоду залишаються податкові надходження – частина загальнодержавних податків і зборів, закріплена за ними на тривалий період часу, та місцеві податки і збори. Також протягом останніх років частка податкових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів поступово зростає з 38,1 % у 2012 році до 62 % в 2021 році. Проте дане зростання не є

* Складено автором на основі даних Міністерства фінансів України [65]

Дані таблиці 2.1 свідчать, що кошти, передані з державного бюджету до місцевих бюджетів, перебувають із власними доходами місцевих бюджетів у прямо пропорційній залежності. Проте, незважаючи на поступове зменшення процентного співвідношення офіційних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів (з 55,2 % к 2012 році до 33 % у 2021 році) вони становлять суттєву частину останніх [65]. Показники таблиці 2.1 актуалізують необхідність зміни вітчизняного законодавства в напрямі підвищення ставок податків, значного коригування номінальної грошової вартості у бік її збільшення, запровадження оподаткування на основі масової оцінки земель. Все це повинно збільшити власні доходи місцевих бюджетів в загальній структурі доходів.

Проблему низького рівня самозабезпечення територіальних громад і залежності місцевих бюджетів від державного було частково вирішено шляхом внесення змін до Бюджетного і Податкового кодексів України на підставі відповідних законів України у 2014 році [166; 170]. Цими змінами було зроблено спробу вирішити питання неузгодженості принципу субсидіарності та неефективного розподілу власних і делегованих повноважень. Відповідно до цих нормативно-правових актів було змінено структуру надходжень від податків до всіх рівнів бюджетів. Відтепер до числа місцевих податків належить податок на майно, який передбачає три фактично самостійні податки: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок та плату за землю. Водночас, було скасовано збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності. Проте наповнення дохідної частини місцевих бюджетів податковими надходженнями не покращилося, про що свідчать дані таблиці 2.1. Навпаки, якщо у 2014 році податкові надходження в структурі доходів місцевих бюджетів склали 37,7 %, то у 2015 році цей показник зменшився на

4,3 процентних пункти. Вважаємо, що автоматичного підвищення наповнення дохідної частини місцевих бюджетів у зв'язку з одностороннім розширенням кола місцевих податків та зборів не відбулося у зв'язку з мінімальною ефективністю їх адміністрування. Натомість, після вдосконалення механізму адміністрування місцевих податків та зборів, підвищення контролю за їх сплатою у 2015 році податкові надходження в структурі доходів місцевих бюджетів показали ріст у загальному співвідношенні власних доходів місцевих бюджетів в послідовні роки.

Основними нововведеннями Бюджетного і Податкового кодексів України на підставі Законів України № 71-VIII та № 79-VIII стали: 1) розширення структури, бази, ставок і платників податків на нерухоме майно та введення нового податку на продаж підакцизних товарів, які повністю зараховуються до місцевих бюджетів базових одиниць; 2) повне вилучення податку на доходи фізичних осіб з місцевих бюджетів базових одиниць до бюджетів інших рівнів та повернення його до них у розмірі 60 % лише за умови добровільного об'єднання місцевих громад. Оскільки податок на доходи фізичних осіб займав найбільший відсоток у структурі місцевих бюджетів (до 70 % усіх надходжень [4]), а адміністрування податку на нерухоме майно мало низку перешкод на даному етапі, то місцеві бюджети опинилися в доволі неоднозначному становищі. Проте законодавець передбачив умови для повернення даного податку до бюджетів за умови відповідного укрупнення громад, створивши, таким чином, заохочувальні умови для органів місцевого самоврядування з метою їх об'єднання. Таким чином, можна зробити висновок, що фінансова децентралізація прямо пов'язана із проведенням адміністративно-територіальної реформи і тільки повноцінне забезпечення (у тому числі правове) цих напрямків реформ дозволить максимізувати накопичення (акумуляцію) місцевими бюджетами власних доходів.

Процеси фінансової децентралізації, спрямовані на забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в Україні, можна

розглядати як фінансові відносини держави та місцевого самоврядування і в кількісному аналізі використовувати співвідношення зведеного бюджету країни та місцевих бюджетів. Для більш повного аналізу були наведені бюджетні дані по Україні за період з 1992 по 2021 роки (див. таблицю 2.2).

Таблиця 2.2.

Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету та ВВП, %[65]**

Рік	Частка у доходах Зведеного бюджету*	Частка у ВВП*
1992	47,6	11,5
1993	47,8	16,0
1994	42	15,0
1995	52,4	15,9
1996	47,6	13,4
1997	43,2	13,0
1998	45,7	12,7
1999	40	10,3
2000	29,1	8,3
2001	32,3	8,3
2002	31,4	8,6
2003	30	8,5
2004	24,9	6,6
2005	22,6	6,9
2006	23,2	7,4
2007	26,5	8,1
2008	24,8	7,8
2009	26	7,8
2010	25,6	7,4
2011	21,7	6,6
2012	22,6	7,2
2013	23,8	7,2
2014	22,2	6,5
2015	18,5	6,1
2016	21,8	7,2
2017	22,6	7,7
2018	28,3	7,4
2019	22,6	7,3
2020	22,6	7,4
2021	22,7	6,9

*без урахування трансфертів

**Складено автором на основі даних Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України

Як видно із даних таблиці 2.2, протягом усього періоду незалежності України спостерігається негативна динаміка частки доходів місцевих бюджетів у складі зведеного бюджету. Частка чистих доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України, тобто без урахування міжбюджетних трансфертів, скоротилася з 47,6 % у 1992 році до 22,7 % у 2021 році, так само відбулося зменшення частки доходів місцевих бюджетів у ВВП, з 11,5 % до 6,9 % за аналізований період.. Зменшення обсягу доходів місцевих бюджетів у складі зведеного бюджету України свідчить про те, що переважна більшість бюджетних коштів країни, як і раніше, акумулюється в державному бюджеті.

В.Б. Хрістенко підмічає, що «більшість економічно розвинених країн характеризуються високою фінансовою автономією місцевих бюджетів. Місцеві органи влади наділені досить високою фінансовою автономією, тобто практично не залежать або залежать в меншій мірі від бюджету центральної адміністрації в Ісландії, США, Люксембурзі, Австрії, Швеції. У зазначених краях фінансова автономія місцевих бюджетів знаходиться в інтервалі від 99,2 % до 72,8 %. У Німеччині, Японії, Франції, Фінляндії, Бельгії і Данії фінансова автономія місцевих бюджетів коливається від 68 % до 56 %» [253, с. 615].

Основу фінансової автономії в цих країнах складають місцеві податки та місцеві надбавки до загальнодержавних податків. Власні доходи цих країн не входять до складу доходів бюджетів вищого рівня і, таким чином, не регулюються центральними органами влади. Варто зазначити, що в країнах ЄС показник частки доходів місцевих бюджетів у ВВП також перебуває на високому рівні. Так, найбільшу частку ВВП перерозподіляють через місцевий рівень такі країни, як Данія, Швеція та Фінляндія з показником 37,5 %; 25,8 % та 23 % відповідно [265, с. 95]. Такий рівень «присутності» місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету та ВВП цих країн характеризується тим, що в них налічується від 20 до 100 місцевих податків. Місцеві бюджети цих країн формуються за рахунок як прямих, так і

непрямих податків. При цьому значну частку займають непрямі податки (податок на додану вартість та акцизні податки). Також фінансовими ресурсами місцевих бюджетів є плата користувачів за відповідні блага й послуги, наприклад, переробка сміття домогосподарств, опіка над людьми похилого віку, використання спортивних і культурних об'єктів, утилізація автомобілів, надмірне використання добрив у сільському господарстві, податки на цінні папери, податки на право розміщення офісів у центрі міста тощо [9, с. 18]. В Україні дохідна частина місцевих бюджетів переважно формується за рахунок податку на доходи фізичних осіб, податку на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств державної власності), податків на майно (див. таблицю 2.3).

Таблиця 2.3.

Доходи місцевих бюджетів, млрд грн**

Назва доходу	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Податок на доходи фізичних осіб, що сплачується платниками податку із заробітної плати та грошового забезпечення	48,9	76,9	108,3	135,4	165,4	177,8	212,2
Єдиний податок з фізичних осіб	6,7	10,3	15,4	19,9	35,2	27,6	34,8
Орендна плата з юридичних осіб	9,4	13,4	14,7	15,3		16,4	18,9
Акцизний податок з вироблених, ввезених товарів, з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлею підакцизних товарів	7,7	11,6	13,2	13,8		15,5	17,8
Земельний податок з юридичних осіб	3,6	7,1	8,3	8,3	32,8	10,8	11,8
Інші податки і збори	44,2	51,5	69,6	70,8	41,6	63,2	82,5
Всього (в гривнях)	120,5	170,7	229,5	263,5	275	311,3	378
Всього (в дол. США)*	7,64	7,2	8,4	9,4	10	13,14	13,37

*згідно курсу на початок року

**Складено автором на основі даних Державної казначейської служби України та Міністерства фінансів України [65]

З 2015 року в структурі місцевих податків важливу роль став відігравати єдиний податок, який відповідно до Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 року № 79-VIII було передано

до загального фонду місцевих бюджетів. Проте такі новації в експертному середовищі викликали дискусію, оскільки у даному випадку зменшується бюджет розвитку, тобто за рахунок скорочення видатків розвитку територій збільшуються видатки споживання. У цьому контексті слід погодитись з позицією І. З. Сторонянської і Л. Я. Беновської, згідно якої єдиний податок має залишитися джерелом формування доходів спеціального фонду місцевих бюджетів [231, с. 49]. Погоджуючись з цими авторами, вважаємо за необхідне визначити, який податок зможе замінити єдиний податок як одне із джерел формування видатків споживання. Намагаючись вирішити дану проблему, слід усвідомити, що посилення зацікавленості та відповідальності місцевої влади перед населенням можливе, якщо населення і влада будуть чітко усвідомлювати зв'язок між сплачуваними податками до місцевого бюджету і наданими бюджетними послугами.

На сьогодні в Україні практично всі існуючі податки, які формують доходи місцевих бюджетів, є податками, що пов'язані з господарською діяльністю фізичних та юридичних осіб. Крім податку на доходи фізичних осіб, який сплачується платниками податку із заробітної плати та грошового забезпечення, на місцевому рівні немає жодного іншого суттєвого прямого реального податку. У 2021 році до місцевих бюджетів надійшло 212,2 млрд грн податку на доходи фізичних осіб, який сплачується платниками податку із заробітної плати та грошового забезпечення. Це склало 56,1 % усіх нетрансфертних доходів місцевих бюджетів [65]..

В країнах ЄС до майнових податків, який сплачується усіма власниками нерухомого майна належить податок на нерухомість. У Великій Британії і Франції подушні збори з жителів встановлюються не у вигляді процентних відрахувань від доходу, а у вигляді фіксованих сум. В Україні тривалий час намагалися запровадити податок на нерухомість, проте враховуючи значний резонанс у суспільстві та відсутність політичної волі, концепція цього податку постійно змінювалась та зазнавала критики, терміни впровадження переносились. Податок на нерухомість був запроваджений в

Україні після внесення Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року № 71-VIII [170] суттєвих змін до Податкового кодексу. Передбачалося, що податок буде відображати новий підхід законодавця до оподаткування податком на нерухоме майно, а це, у свою чергу, повинно було істотно збільшити кількість платників даного податку. Проте податок на нерухоме майно до цього часу залишається «прив'язаним» і до площі нерухомості (квартир площею від 60 кв. м та будинків – від 120 кв. м), і до мінімальної заробітної плати. Якщо в 2018 році громадяни сплачували за 1 кв. м. 48 гривень, то у 2022 році доведеться сплатити 90 грн.[65].

Якщо площа квартири становить більше 300 кв. м, додатковий платіж складе 25 тис. грн. Підхід, втілений у Податковому кодексі України, не відповідає досвіду сплати цього податку в європейських країнах.

Податок на нерухоме майно вважається одним із найбільш ефективних як місцевий податок враховуючи те, що землю і споруди не може змінити місця свого розташування, його неможливо приховати, що забезпечує простоту податкових процедур щодо його справляння. Цей податок для низки країн є вагомим інструментом місцевої автономії зважаючи на те, що справляється саме на рівні місцевого самоврядування у країнах ЄС, хоча його граничні ставки визначаються на центральному рівні [43, с. 233]. Питома вага цього податку у власних надходженнях місцевих бюджетів становить від 10 % у Данії, Фінляндії, Греції, Люксембурзі до 50 % у Бельгії, Латвії, Литві, Польщі, Словаччині, Словенії, Іспанії, від 10 % до 70 % у США, і майже 100 % у Нідерландах, Великій Британії, Естонії, Ірландії [134]. Крім того, досвід європейських країн свідчить, що адміністрування податку можна полегшити, а наповнення бюджету – значно підвищити, якщо розмір податку буде залежати від вартості об'єкта нерухомості та місця його розташування, а не від кількості квадратних метрів. Отже, на нашу думку, підвищення рівня

надходжень до місцевих бюджетів має забезпечити у перспективі саме податок на нерухомість.

Перспективи удосконалення механізмів справляння податку на нерухомість в Україні по аналогії з податком на нерухомість в країнах ЄС, в напрямі відображення реальної вартості оподатковуваного майна, на жаль, є мінімальними. З цього випливає, що на найближчу перспективу податок на доходи фізичних осіб, який сплачується платниками податку із заробітної плати та грошового забезпечення, залишиться єдиним діючим в Україні значущим податком з населення. Саме цей податок може бути використаний місцевими жителями – безпосередніми споживачами бюджетних послуг – як інструмент у процесі взаємодії з місцевою владою. Вважаємо, що громадяни повинні проявляти більший інтерес до того, як витрачаються їхні гроші, це є необхідною передумовою для створення реального самоврядування. Проте в умовах діючої системи сплати розглянутого нами податку надходження зараховуються за місцем роботи платників податків. Це створює дисбаланс між витратами і доходами поселень, оскільки в Україні розвинена «маятникова» міграція населення («маятникова міграція» – умовна назва регулярних поїздок населення з одного пункту (місця проживання) в інший пункт – на роботу і назад). Існуюча система сплати податку роботодавцями за місцем їх реєстрації, а не за місцем проживання найманих робітників, створює ефекти «експорту» бюджетних витрат та «імпорту» бюджетних доходів. Характерними прикладами є міста обласного значення та міста, які не поступаються їм за розмірами, що акумулюють надання різних послуг, на території яких розташовані не тільки середні та великі підприємства, а й основна частина представників дрібного бізнесу. Такі населені пункти надають місця роботи жителям області та приміських районів, цьому особливо сприяє розвинута транспортна система України, наявність величезної кількості приміських маршрутних таксі та електричок.

Варто зазначити, що чим більшою є частка доходів місцевих бюджетів у ВВП, тим вищий рівень децентралізації в країні. Саме завдяки бюджетній

децентралізації забезпечується більш ефективно надання послуг на місцевому рівні, оскільки витрати є меншими за рахунок скорочення адміністративних витрат та витрат на поточний контроль.

Розпочата наприкінці 2014 року реформа бюджетної сфери в Україні «покликана забезпечити ефективно надання публічних послуг на рівні адміністративно-територіальних одиниць, а це означає, що частка доходів місцевих бюджетів у ВВП повинна збільшуватися, оскільки вона є критерієм децентралізації і тим індикатором, на основі якого можна судити про рівень фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Дійсно, проаналізовані статистичні дані підтверджують це твердження» [108, с. 15]. Необхідно відзначити деякі позитивні тенденції щодо фінансового забезпечення регіонів: доходи місцевих бюджетів починаючи з 2016 року, навіть без урахування трансфертів, стабільно зростають на 1 млрд дол. США в рік (див. таблицю 2.3). Проте в Україні процес фінансової децентралізації відбувається повільно; при цьому у 2018 році, вперше за останні 8 років, місцеві бюджети стали дефіцитними: -8,2 млрд грн або 0,2 % ВВП. Така ситуація обумовлює прискорення процесів децентралізації, збільшення надходжень до місцевих бюджетів, удосконалення системи управління фінансовими ресурсами на місцевому рівні.

Таким чином, усі охарактеризовані заходи, на наш погляд, дозволять підвищити фінансову спроможність органів місцевого самоврядування.

Здійснювана нині реформа створила нормативно-правові передумови для забезпечення повної фінансової спроможності органів місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку. Реформа докорінно змінила мету дотації вирівнювання та її зміст: сьогодні вона є механізмом вирівнювання дохідної спроможності, а не видаткових потреб [61, с. 209]. Узагальнення практичного досвіду і теоретичних напрацювань у сфері фінансового забезпечення місцевого самоврядування дозволило з комплексу проблем, які обмежують розвиток місцевих фінансів, виокремити найважливіші:

- забезпечення незалежності місцевих бюджетів за допомогою застосування формалізованих принципів надання фінансової підтримки;
- забезпечення фінансовими ресурсами державних повноважень, переданих органам місцевого самоврядування;
- формування відповідальності органів місцевого самоврядування за ефективність бюджетних витрат.

Вимір критеріїв ефективності бюджетних витрат є відносно новою практикою і загалом залежить від результатів фінансування, їх виміру та зіставлення із сумою витрат. Критерії ефективності вимагають наявності точних і повних даних про вартість ресурсів та методи вимірювання кінцевого результату. Для таких галузей як освіта, соціальне забезпечення, культура та ін., де одиниця кінцевої продукції невизначена, а кожна бюджетна витрата має низку наслідків, кінцевий результат складно і виміряти, й визначити. Показником ефективності бюджетних витрат могло б стати дотримання нормативів витрат (фінансування).

Згідно ст. 1 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05 жовтня 2000 року № 2017-III нормативи витрат (фінансування) це показники поточних і капітальних витрат з бюджетів усіх рівнів на забезпечення задоволення потреб на рівні, не нижчому від державних соціальних стандартів і нормативів [178]. В ст. 5 цього Закону зазначалось, що державні соціальні стандарти і нормативи формуються, встановлюються та затверджуються у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України за участю та погодженням з іншими сторонами соціального партнерства, якщо інше не передбачено Конституцією та законами України. При цьому дієвої системи для об'єктивного визначення ефективності діяльності місцевих органів влади в Україні не існує. З огляду на такий стан речей, необхідно розробити і законодавчо закріпити систему мінімальних соціальних стандартів та нормативів якості бюджетних послуг, яка враховувала б реальну потребу бюджетних установ у фінансових ресурсах для надання якісних і результативних бюджетних послуг місцевому

населенню. Об'єктивна оцінка ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, на нашу думку, повинна містити показники задоволеності місцевого населення обсягом наданих бюджетних послуг по всьому переліку витратних зобов'язань, закріплених за даним місцевим бюджетом. Лише в такому випадку норматив буде найбільш доцільно використовувати при вимірюванні критеріїв ефективності бюджетних витрат.

Найважливішою ознакою справжньої децентралізації в Україні стане самостійність місцевих органів у фінансовій сфері. Сьогодні тут склалась суперечлива і складна ситуація, коли законодавство закріплює самостійність місцевих рад щодо розробки і використання власних бюджетів, але стабільність місцевих бюджетів прямо залежить від встановленого розміру відрахувань від регулюючих прибутків джерел. Така бюджетна система стоїть на заваді зміцненню фінансової самостійності місцевих рад та породжує незацікавленість у зміцненні податкової бази. Допомогати місцевим бюджетам потрібно не методом фактичного вилучення і перерозподілу коштів, а шляхом створення цільових програм розвитку регіонів [32, с. 41].

Самостійність місцевих бюджетів можлива лише за наявності достатніх власних дохідних джерел. Недостатність власних стабільних доходів значно обмежує вплив місцевих органів влади на соціально-економічний розвиток територій. В бюджетній політиці України поступово спостерігається зміна пріоритетів у фінансовому забезпеченні соціально-економічного розвитку регіонів – відмова від централізованої моделі фінансування та перехід до ефективного використання ними власного потенціалу, що сприятиме досягненню реальної фінансової спроможності регіонів, надасть органам місцевого самоврядування змогу належно виконувати покладені на них функції і повноваження та перенести основну частину управлінського процесу на місцевий рівень. Проте на даний час реформи, спрямовані на децентралізацію системи публічних фінансів, не розв'язують глибоких проблем, попри передачу окремих податків до місцевих бюджетів. Місцеві

органи й надалі відсторонені від розподілу значної частки бюджетних коштів територіальних громад, а це, по суті означає, що принципи розподілу повноважень і бюджетних ресурсів не змінилися, тому нинішня трансформація механізму розрахунку між місцевими бюджетами та державним бюджетом ще не є повноцінною децентралізацією.

Стосовно політики доходів місцевих бюджетів законодавець на теперішній час все ще перебуває в пошуку ефективної моделі забезпечення достатніми фінансовими ресурсами місцевого самоврядування. Усе це вказує на необхідність удосконалення законодавчого забезпечення фінансової автономії органів місцевого самоврядування в частині формування дохідної частини бюджетів. Отже, для діючої системи формування доходів місцевих бюджетів в Україні притаманні такі характерні риси: 1) недостатній рівень власних доходів місцевих бюджетів; 2) значна частка трансфертних платежів у доходній частині місцевих бюджетів.

З метою забезпечення самостійності місцевих бюджетів та розширення їх фінансової спроможності надійними джерелами доходів, при подальшому реформуванні бюджетно-фіскального законодавства слід провести:

1. Забезпечення повноцінного формування власних доходів місцевих бюджетів в обсягах, що сприятиме соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць, шляхом наділення органів місцевого самоврядування правом самостійно запроваджувати на своїй території власні місцеві податки та збори, які будуть враховувати специфіку та особливості місцевих територій і наявні потенційні об'єкти оподаткування. Зазначимо, що така практика застосовується у багатьох розвинених країнах. Наприклад, у США, Італії, Естонії органи місцевого самоврядування наділені правом на встановлення місцевих податків, при цьому законодавство цих країн не містить вичерпного їх переліку в єдиному правовому акті. В інших країнах органи місцевого самоврядування обирають місцеві податки із заздалегідь затвердженого переліку, проте такі переліки містять десятки податків (Бельгія – 100, Італія – 70, Франція більше 50).

Автор підтримує позицію Л. В. Товкун [237, с. 94], що розширення переліку податків та зборів повинно відбуватися за рахунок запровадження податків із цільовим використанням одержаних коштів. Наприклад, збори на благоустрій міста. Вважаємо, що до них можна віднести: збір за організацію розважальних заходів у публічних місцях (гастрольний збір), збір за розміщення реклами, плакатів, оголошень у публічних місцях, збір за утримання всіх видів тварин та ін. Такі платежі можуть стати дієвим інструментом у справі збереження довкілля, благоустрою міст та джерелом поповнення місцевих бюджетів. У зв'язку з відзначеним пропонуємо: розширити перелік місцевих податків та зборів, які можуть запроваджуватись органами місцевого самоврядування та внести їх до ст. 10 Податкового кодексу України. У зв'язку з відзначеним пропонуємо: розширити перелік місцевих податків та зборів, які можуть запроваджуватись органами місцевого самоврядування та внести їх до ст. 10 Податкового кодексу України.

2. Удосконалення системи адміністрування податків на майно та податку на доходи фізичних осіб. Особливу увагу необхідно приділити модернізації нормативів розподілу податків (яка частина того чи іншого податку повинна бути зарахована до склад доходів загального фонду бюджетів сіл, селищ та міст, районних бюджетів, обласних бюджетів і т. ін.), у тому числі податку на доходи фізичних осіб. Крім того, потрібна зміна нормативів щодо частки власних доходів місцевих бюджетів (тобто без урахування трансфертів) у зведеному бюджеті, шляхом перерозподілу на користь місцевих бюджетів додаткових джерел його формування.

Самостійність бюджетів можлива лише за наявності достатніх власних доходних джерел. Як свідчить досвід економічно розвинутих країн, частка власних доходів у зведеному бюджеті повинна становити в середньому від 40 % до 60 % [124, с. 36], тоді як в Україні цей показник з 2011 року не перевищує 24 % (виключення 2018 рік – 28,3 %).

3. Одним із шляхів наповнення місцевих бюджетів є залучення коштів шляхом емісії облігацій місцевих позик. Місцеві запозичення досить давно практикуються в економічно розвинених країнах, будучи одним із основних джерел фінансування довгострокових та дорогих інвестиційних проектів на місцевому рівні. В Україні цей ринок є слаборозвиненим, при цьому його привабливість не підлягає сумніву, оскільки надійність облігацій місцевих позик поступається лише ОВДП. Провівши дослідження ми зафіксували відсутність лінійної послідовності використання облігацій місцевих позик як інструменту залучення фінансових коштів, а сам процес залучення носить стихійний непрогнозований характер.

Державний підхід щодо активізації ринку місцевих облігацій має бути спрямований на недопущення штучного посилення диференціювання регіонів, підвищення ефективності використання місцевими органами коштів з метою виробничого інвестування через механізми відкритого конкурсного розподілу інвестиційних ресурсів та підконтрольності цих механізмів органам влади, інформаційної відкритості інвесторів. Проте на сьогоднішній день інвесторам вигідніше мати справу з ОВДП, оскільки з доходу від облігацій місцевих позик потрібно сплатити податок на доходи фізичних осіб і військовий збір (звільнення від оподаткування доходів за облігаціями місцевих позик застосовується лише до нерезидентів, що придбавають облігації). Натомість, дохід за ОВДП не обкладається ПДФО, а з травня 2020 року скасовано також і сплату військового збору). Отже, податкове законодавство потребує корегування в напрямі звільнення доходів за облігаціями місцевих позик від сплати ПДФО та військового збору, що безумовно буде сприяти розвитку ринку місцевих запозичень.

4. Зміна механізму сплати ПДФО. Вважаємо за необхідне ввести механізм сплати ПДФО за місцем реєстрації (проживання) платника податків, якщо громадянин працює в одному місці, а мешкає в іншому. Введення нового механізму дасть можливість повніше забезпечити пакетом

соціальних послуг платників податків за їх місцем проживання та створить більш сприятливі умови для проживання громадян.

Наразі встановлено порядок, згідно з яким податок на доходи фізичних осіб сплачується у податковій інспекції за місцем постановки на облік податкового агента. Це означає, що до місцевих бюджетів не надходять кошти на доходи фізичних осіб від мешканців, які проживають в межах однієї територіальної громади, а працюють в іншій, що посилює диспропорції розвитку територій. Як результат – бюджети таких органів місцевого самоврядування недоотримують фінансові ресурси для розвитку інфраструктури, що забезпечує потребу населення в медичному, соціальному і транспортному забезпеченні, а також житлово-комунальному обслуговуванні.

Проблема з розподілом між бюджетами набула суттєвого масштабу. Вона виникла, передусім, у зв'язку з величезним припливом громадян у великі адміністративні центри з метою отримання роботи. В таких центрах зареєстровано більше підприємств, тому вони фактично перетягують на себе більшу частину надходжень від ПДФО. Крім того, проблема актуалізується в умовах карантинних обмежень та переходу великої частки вітчизняного бізнесу до онлайн-формату, що робить сплату ПДФО за місцем реєстрації підприємства ще більш неповноцінною. Фактично працівник не тільки проживає, а й працює там де проживає, користуються місцевою інфраструктурою, але коштів на відновлення та її покращення до бюджету не сплачує.

5. Запровадження інфраструктурної субвенції на розвиток територіальних громад. Дана субвенція за своїм змістом є раніше діючою інфраструктурною субвенцією на розвиток ОТГ. На початку свого запровадження обсяг зазначеної субвенції перебував на рівні 1 млрд. грн., розподілившись між бюджетами 159 об'єднаних територіальних громад. В наступні роки рівень субвенції зріс до 2,1 млрд. грн. Проте, кількість територіальних громад в країні зросла на порядок (зі 159 ОТГ у 2016 році, до

1070 ОТГ в 2020 році). Таким чином, відбулося суттєве зменшення обсягу субвенції у розрахунку на окрему громаду, що призвело до зниження можливостей громад щодо їх інфраструктурного розвитку. Замість вирівнювання диспропорції, зважаючи на приведення повноважень громад «до спільного знаменника», а законодавства до єдиної термінології, субвенцію для ОТГ відмінили. Проте самі громади та необхідність покращення їх інфраструктури залишились. Вважаємо за необхідне запровадити та підвищити обсяг інфраструктурної субвенції, який повинен спрямовуватись на розвиток територіальних громад в розмірі 6,7 млрд. грн. Даний обсяг повністю відповідає пропорції, яка була економічно обґрунтована та знайшла своє відображення в розмірі субвенції на розвиток ОТГ у 2016 році.

6. Збільшення обсягу субвенції на здійснення заходів щодо підтримки територій, які зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України, та розширення переліку цих заходів. Незважаючи на те, що збройний конфлікт на сході країни триває, рівень субвенції суттєво зменшується (з 34 млн. грн. у 2017 році до 21 млн. грн. у 2021 році). Проте заходи, на які спрямовується зазначена субвенція, не виконуються в повному обсязі, у зв'язку з браком фінансування, що провокує внутрішньо переміщених осіб повертатись на непідконтрольні території.

При суттєвому збільшенні обсягу субвенції на здійснення заходів щодо підтримки територій, які зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України, обґрунтованим є розширення переліку заходів на які виділяється субвенція, та включення до них реконструкції і ремонту інфраструктурних об'єктів, функціонування яких є життєво важливим у місцях, що зазнали прямого негативного впливу внаслідок збройного конфлікту. В даному випадку, значна частка субвенції буде спрямована до місцевих бюджетів прифронтових районів Луганської та Донецької областей.

7. Зміна підходів щодо управління публічними фінансами не на короткострокову, а принаймні, середньострокову, а то й довгострокову

перспективу. Потрібно переходити до трирічного бюджетного планування за бюджетною декларацією, що було закріплено в Законі України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування» від 06 грудня 2018 року № 2646-VIII [165]. Нормами даного Закону передбачено запровадження середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні шляхом складання місцевого фінансового плану, який ґрунтуватиметься на бюджетній декларації. На теперішній час наявна практика неефективного бюджетного планування ряду видаткових та дохідних статей місцевих бюджетів стала чинником зростання кредиторської заборгованості. Існуючий облік виконання місцевих бюджетів, який дозволяє демонструвати відносну «збалансованість» бюджетів, продовжує стимулювати збільшення кредиторської заборгованості і, фактично, спотворює бюджетну звітність. Варто відзначити, що у вітчизняному бюджетному законодавстві, яке в значній мірі є рудиментом радянського фінансового права, немає визначення «кредиторської заборгованості бюджету» і норм, які безпосередньо регулюють пов'язані з нею питання. Недофінансування здійснених витрат, по суті, є таким же способом покриття дефіциту, як і залучення запозичень. Таким чином, в умовах проведення фінансової децентралізації актуальним є не тільки питання погашення сформованої протягом цілого ряду років кредиторської заборгованості, а й необхідність врахування такої заборгованості при середньостроковому бюджетному плануванні на місцевому рівні. Аналіз бюджету свідчить про важливість подальших кроків для забезпечення прозорості й передбачуваності державних фінансів. Крім того, потребують доопрацювання окремі категорії видатків та фінансування, адже в останні роки приймалися бюджетні програми, що не виконувалися, та статті бюджету, які не принесли грошових надходжень як на загальнодержавному так і на місцевому рівнях.

Реалізація на практиці вищенаведених пропозицій дозволить якісно вплинути на проведені в Україні реформи та істотно змінити оцінку рівня

децентралізації протягом найближчих одного – двох років. При цьому основний наголос необхідно робити на аспекті забезпечення місцевих бюджетів власними доходними джерелами, на формування яких місцеві органи влади реально можуть впливати через економічну політику на власній території.

2.2 Фінансово-правова природа міжбюджетних трансфертів як складової дохідної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації

Незалежно від рівня економічного розвитку у більшості країн світу простежується наявність вираженої асиметрії територіального соціально-економічного розвитку, при цьому, як мінімум, виділяється більш розвинений центр і менш розвинена периферія. В цілому країни характеризуються наявністю більш складної градації адміністративно-територіальних утворень із різною економічною та фінансовою складовою. У зв'язку з цим, кожна країна обирає певну модель міжбюджетних відносин для здійснення процедур бюджетного вирівнювання, і відповідно передачі коштів між ланками бюджетної системи, тобто здійснення так званих міжбюджетних трансфертів. Міжбюджетні трансферти є основною формою реалізації міжбюджетних відносин, вони спрямовані на збалансування та вирівнювання фінансової спроможності місцевих бюджетів, оскільки фінансові можливості забезпечення публічних завдань диференціюються залежно від обсягу доходів таких бюджетів. Необхідність їх застосування обумовлена тим, що в системі публічних фінансів при розподілі податків та функцій між рівнями держави виникає вертикальний і горизонтальний дисбаланс, які можуть бути подолані шляхом передання коштів від державного бюджету або місцевого бюджету до бюджетів нижчого рівня.

Міжбюджетні трансферти являють собою універсальне явище, характерне для економічних систем усіх країн світу. У першу чергу, це пов'язано з тим, що бюджетний устрій будь-якої сучасної держави характеризується наявністю децентралізації податкових і бюджетних повноважень різного ступеня. При цьому така децентралізація не лише сприяє зростанню ефективності надання суспільних благ, а й спричиняє низку витрат з точки зору економічної рівності. На погашення та мінімізацію негативних наслідків від децентралізованого використання окремих повноважень якраз і спрямовані міжбюджетні трансферти. В науці фінансового права традиційно під міжбюджетними трансфертами розуміють кошти, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів або з місцевих бюджетів вищого рівня до місцевих бюджетів нижчого рівня у формі дотацій, субвенцій та субсидій [129, с. 124]. Правове забезпечення здійснення міжбюджетних трансфертів здійснюється нормами бюджетного законодавства. За часи незалежності України БК України зазнавав неодноразових змін, які стосувалися зміни видів міжбюджетних трансфертів та удосконалення їх правового регулювання. У ході реформи децентралізації було запроваджено нові види міжбюджетних трансфертів, тому аналіз їхнього впливу на формування дохідної частини місцевих бюджетів залишається актуальним і в умовах сьогодення.

Основним завданням трансфертів є вирішення проблеми вертикальної незбалансованості, яка виникає внаслідок нескоординованості між відповідальністю за видатки та податкоспроможністю. Система трансфертів також сприяє горизонтальному вирівнюванню податкоспроможності між адміністративно-територіальними одиницями (нерівність по горизонталі), зумовленій соціально-економічними особливостями та можливостями кожної території. За допомогою горизонтального вирівнювання вирішується завдання забезпечення гарантованих державою послуг зважаючи на економічне становище того чи іншого територіального утворення країни. Процес горизонтального бюджетного вирівнювання полягає у перерозподілі

фінансових ресурсів, які отримуються бюджетами нижчого рівня з бюджету вищого рівня. Міжбюджетні трансферти в даному процесі виступають складовою механізмом горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій.

Термін «трансферт» походить від лат. *transfere*, що означає «переносити», «переводити», «переміщати», «передавати», і використовується у фінансовому праві для позначення процесу передачі коштів між ланками бюджетної системи з метою забезпечення фінансовими ресурсами виконання повноважень, закріплених за органами місцевого самоврядування. При цьому змістовне наповнення терміна «трансферт» варіюється залежно від сфери відносин, при регулюванні яких він використовується:

- у широкому значенні мова йде фактично про різні види переміщення грошових коштів, а саме переказ іноземної валюти, передачу права володіння іменними цінними паперами, міжнародні відносини, переміщення туристів під час туристичної діяльності, і у міжбюджетних відносинах;

- у вузькому бюджетно-правовому значенні трансферт сприймається як передача бюджетних коштів виключно на вирівнювання бюджетного забезпечення функцій місцевого самоврядування, як допомога на підтримку заходів щодо забезпечення збалансованості бюджетів.

Змістовний аналіз характерних ознак процесу розподілу бюджетних коштів показує, що його результати не повною мірою відповідають усім необхідним потребам суспільства, проте постійне поновлення виробничого процесу стає можливим лише за умови задоволення усього їх комплексу. Це вимагає подальшого відокремлення й використання вже розподіленої грошової маси, зумовлює об'єктивну необхідність існування в суспільстві перерозподільних відносин. Саме вони зумовлюють можливість продовження поточних грошових оборотів за межами реального сектора економіки, реалізують потребу в кругообігу коштів у масштабі всього

суспільства, забезпечуючи формування доходів у всіх суб'єктів відтворення [235, с. 19–20].

За допомогою здійснення перерозподільної політики держава має можливість усунути існуючий на ринку «дефект розподілу» доходу, який спричиняє істотну соціальну нерівність. Трансферти виступають сполучною ланкою розподільної системи, яка підтримує економічну стабільність і збалансований розвиток на макrorівні та має потужний вплив на темпи економічного зростання й ефективність господарювання. З допомогою трансфертів забезпечується розвиток прогресивних ланок економіки, обмежується діяльність монополій, пом'якшуються втрати від прорахунків при визначенні ринкової кон'юнктури, регулюються рівні виробництва й безробіття. Слід погодитись з позицією К. Ю. Багратуні, згідно з якою процес формування трансфертних коштів можна розглядати як своєрідний засіб підготовки процедури задоволення неподільних суспільних потреб, виходячи із конкретних для даного періоду можливостей суспільства, а процес їх ефективного використання – як засіб практичної реалізації зазначених потреб. Облік їх кількісної сторони у процесі регулювання повинен забезпечити найбільш раціональний, з точки зору суспільства, розподіл обмежених матеріальних, трудових і грошових ресурсів [12, с. 62–63]. На даний процес вплив має наявність ефективного системи трансфертного регулювання ринкових відносин, а саме – дієвих форм організації трансфертних відносин.

Термін «трансферт», а точніше його синонім – «офіційний трансферт», у вітчизняній практиці почав застосовуватися з 1996 року у зв'язку із введенням нової структури бюджетної класифікації, затвердженої Постановою Верховної Ради України «Про структуру бюджетної класифікації України» від 12 липня 1996 року № 327/96-ВР [205]. У чинному на той час Законі України «Про бюджетну систему України» від 05 грудня 1990 року № 512-ХІІ [162] поняття «трансферт» не вживалося, хоча в контексті регулювання доходів бюджетів у ньому були присутні норми, що

визначали поняття «дотація» і «субвенція» (які, фактично, є різновидами міжбюджетних трансфертів). Варто зауважити, що Постанова Верховної Ради України «Про структуру бюджетної класифікації України» не містила трактування терміну «офіційний трансферт», проте визначала поділ офіційних трансфертів на: 1) трансферти від органів державного управління інших рівнів, серед яких залежно від цільового спрямування коштів згідно з бюджетною класифікацією виділялись дві групи трансфертів: поточні (дотації; кошти, одержані за взаємними розрахунками з іншими бюджетами; надходження коштів з бюджетів нижчих рівнів) і капітальні (субвенції); 2) трансферти з-за кордону (поточні та капітальні); 3) трансферти з недержавних джерел (поточні та капітальні) [205].

Даний період правового регулювання міжбюджетних трансфертів в Україні припав на час руйнування практично всіх бюджетоутворюючих галузей, на фоні зростання в регіонах країни соціально-економічної асиметрії. Формування системи міжбюджетних відносин відбувалося рефлекторно, під впливом поточних макро- та мезоекономічної кон'юктур. Загалом, наявну з середини 90-х років ХХ століття систему міжбюджетних трансфертів можна характеризувати як перехідну. Вона була спрямована на короткострокові інтереси відтворення політико-економічної системи, на підтримку крихкого балансу інтересів між центром та периферією в умовах домінування відцентрових процесів і, у зв'язку з цим, по суті, була орієнтована на будь-який територіальний соціально-економічний розвиток. Проте декларовані бажання побудувати систему, яка б характеризувалася ефективним бюджетним вирівнюванням, на практиці супроводжувалося: відсутністю урахування бюджетних потреб територій; відсутністю уніфікованого підходу при формуванні обсягів трансфертних платежів; відсутністю дієвого контролю за використанням отриманих коштів. У кінцевому підсумку усе це призвело до посилення бюджетної асиметрії, збільшило залежність економіки територій від міжбюджетних фінансових перерозподілів.

На початку 2000-х років відбулася часткова стабілізація фінансово-економічної ситуації в країні, незважаючи на зростання територіальної соціально-економічної асиметрії, що викликало необхідність зміни законодавчої основи, яка виразилася зокрема, у прийнятті Бюджетного кодексу України від 21 червня 2001 року № 2542-III [23]. В Бюджетному кодексі вперше в історії незалежної України з'явилося визначення терміну «міжбюджетний трансферт», під яким розумілися кошти, що безоплатно й безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Дане визначення було без змін перенесене законодавцем і в БК України від 08 липня 2010 року № 2456-VI [24]. Згідно діючого законодавства, міжбюджетні трансферти є різновидом трансфертів, до яких відносять кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротної основі (ч. 4 ст. 9 БК України). Тобто, за своїм змістом сучасне поняття «трансферт» відповідає змісту поняття «офіційний трансферт», яке вживалося у Постанові Верховної Ради України «Про структуру бюджетної класифікації України», в частині трансфертів від органів державного управління інших рівнів та трансфертів із-за кордону. Доцільно вказати на те, що БК України не закріплює поняття трансферт, але розкриває зміст словосполучення «міжбюджетний трансферт». Пункт 32 ст. 2 БК України міжбюджетні трансферти визначає як кошти, які безоплатно і безповоротно передаються із одного бюджету до іншого. Поряд із цим, трансферти, згідно із положеннями ст. 9 БК України, є одним із чотирьох розділів класифікації доходів бюджету, і разом із податковими надходженнями, неподатковими надходженнями та доходами від операцій з капіталом складають доходи місцевих бюджетів. В ст. 97 БК України мова йде про трансферти, що надаються із Державного бюджету до місцевих бюджетів. Таким чином, бюджетне законодавство вживає терміни міжбюджетні трансферти та трансферти як однопорядкові. Хоча враховуючи, що Кодексом надано визначення саме щодо міжбюджетних

трансфертів, доцільно по тексту кодексу використовувати саме це поняття для позначення коштів, що передаються з одного бюджету до іншого на безоплатній і безповоротній основі. Окрім того, доцільним є закріплення визначення понять окремих видів трансфертів, зокрема дотацій та субвенцій, оскільки вони хоча і належать до одного родового поняття «міжбюджетні трансферти», але суттєво відрізняються за своїм змістовним значенням.

Зважаючи на стислу законодавчу дефініцію «міжбюджетні трансферти», існує необхідність навести перелік визначень даного поняття в науковій літературі (див. таблицю 2.4).

Таблиця 2.4.

Наукові підходи до розуміння поняття «міжбюджетні трансферти»

№	Автор	Визначення поняття «міжбюджетні трансферти»
1	Л. К. Воронова [33, с. 235]	– «(від лат. <i>transfere</i> – перевозити, передавати) кошти, що надаються безоплатно і безповоротно з одного бюджету до іншого, видовими різновидами яких є дотації та субвенції»
2	О. А. Музика- Стефанчук [124, с. 147]	– «кошти, що передаються з одного бюджету до іншого у формі дотацій, субвенцій, субсидій тощо на підставі бюджетно-правового акта з метою збалансування доходів і видатків бюджетів-отримувачів»
2	М. І. Кульчицький [97, с. 401]	– «це мезорівневі адміністративні фінансові інструменти реалізації міжбюджетних відносин держави щодо безповоротного передавання коштів з одного бюджету до іншого, що конкретизує поняття міжбюджетних трансфертів як ланки, що зв'язує макро- та мікрорівневі процеси в економічній системі країни»
3	О. П. Кириленко [118, с. 207; 282]	– «кошти, що передаються з одного бюджету до іншого у формі дотацій, субвенцій та в інших формах субсидій на підставі бюджетно-правового акта з метою збалансування та вирівнювання доходів і видатків бюджетів - отримувачів, а також для виконання визначених законодавством програм і заходів»
4	А. І. Старух [229, с. 109–110]	– «кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого з метою вирівнювання доходної спроможності різних бюджетів та реалізації державних програм (пов'язаних з соціальним захистом, наданням пільг та виконанням інвестиційних проектів тощо); їх сума визначається на основі розрахунків видаткових потреб бюджету та його потенційних доходів»; – «складова міжбюджетних відносин, що безпосередньо впливає на забезпеченість громадян суспільними послугами, фінансового вирівнювання місцевих бюджетів в умовах наявності фінансових диспропорцій між «багатими» та «бідними» територіальними громадами, виконання важливих економічних і соціальних програм тощо»
5	Н. В. Парижак [148]	– «поточні і капітальні трансферти, що передаються органам державного управління інших рівнів через бюджетну систему»

6	Т. Бондарук [21, с. 44–46]	– «система фінансових відносин між державним і місцевими бюджетами різних рівнів, між місцевими бюджетами і господарюючими суб'єктами й домогосподарствами з приводу планування, формування, розподілу і використання певних бюджетних ресурсів та контролю за їх витрачанням. Це організаційно-правова форма мобілізації частини фінансових ресурсів одних рівнів у розпорядження бюджетів інших рівнів як за допомогою податкового розщеплення, так і прямого надання коштів»
---	-------------------------------	---

З огляду на те, що будь-яке наукове поняття є продуктом певної умовності стосовно окреслених його змістовних меж, вважаємо за доцільне визначити останні і для «міжбюджетних трансфертів». Аналіз наявних у науковій літературі формулювань дозволяє прийти до висновку, що міжбюджетні трансферти на відміну від інших трансфертів мають наступні характерні ознаки:

- 1) фінансовий базис - йдеться лише про передачу (переказ) саме грошових (бюджетних) коштів, а не будь-яких матеріальних цінностей;
- 2) безоплатний та безповоротний характер надання бюджетних коштів;
- 3) передача коштів з одного бюджету до іншого бюджету;
- 4) обумовленість потребою забезпечення належного виконання функцій органів місцевого самоврядування, реалізації державних програм економічного та соціального характеру, вирівнювання фінансової спроможності територій.

На відміну від вказаних основних ознак бюджетних трансфертів, усі інші ознаки стосовно розглянутого поняття є похідними. Лише послідовне врахування усіх чотирьох ознак дозволяє ідентифікувати трансферт як міжбюджетний.

Міжбюджетні трансферти надаються з метою: «1) коригування вертикальних фіскальних дисбалансів – покриття фіскальних розривів між видатковими потребами і плановими обсягами закріплених доходів місцевих бюджетів; 2) фінансування, компенсації витрат (втрат) місцевих бюджетів, що пов'язані з реалізацією загальнодержавної політики; 3) коригування

горизонтальних фіскальних розривів (фінансового вирівнювання); 4) коригування зовнішніх ефектів, що виникають при наданні суспільних послуг або впливають на якість їх надання, – для компенсації органам місцевого самоврядування витрат на суспільні послуги, надання яких спричиняє позитивний або негативний вплив на інші адміністративно-територіальні одиниці; 5) координації, гармонізації видатків місцевих бюджетів, що пов'язані з реалізацією державних цільових програм; б) забезпечення ефективності справляння місцевих податків і зборів, фінансового управління на місцевому рівні; 7) забезпечення гнучкості реалізації макроекономічної й соціальної політики уряду країни» [93, с. 65; 135]. З огляду на цілі надання міжбюджетних трансфертів робимо висновок, що вони, по суті, є формою надання допомоги окремим територіям, спрямованою на підвищення доходів бюджетів цих територій до середнього рівня по країні. Даний аспект міжбюджетних трансфертів передбачає перерозподіл коштів між різними ланками бюджетної системи.

На теперішній час міжбюджетні трансферти займають вагому частку у видатках державного бюджету, яка зростає (див. таблицю 2.5).

Таблиця 2.5.

**Частка міжбюджетних трансфертів у видатках державного бюджету
України за 2001–2021 роки****

Роки	Видатки державного бюджету			Частка трансфертів у загальному обсязі видатків, %
	Усього, млн грн	у тому числі трансферти місцевим бюджетам		
		млн грн	млн дол.*	
2001	40214	7203	1326	17,91
2002	44348	8818	1666	19,88
2003	56120	11729	2200	20,89
2004	79381	16819	3155	21,18
2005	112831	23361	4407	20,7
2006	137063	34150	6762	24,91
2007	174236	44655	8842	25,62
2008	241455	59114	11705	24,48
2009	242357	62180	8075	25,65
2010	303596	77766	9739	25,61
2011	333459	94875	11916	28,45
2012	395682	124460	15577	31,45
2013	403456	115848	14493	28,71

2014	430218	130601	16339	30,35
2015	576911	173980	11033	30,15
2016	684743	150621	6275	21,99
2017	839243	272078	10006	32,41
2018	985842	304672	10857	30,9
2019	1072891	260302	9462	24,26
2020	1288016	160177	8561	12,43
2021	1490258	202733	7171	13,6

*згідно курсу на початок року

**Складено автором на основі даних Міністерства фінансів України

Як видно з таблиці 2.5, починаючи з 2001 року частка трансфертів у загальному обсязі видатків стає все більш значущою, і у 2018 році сягає 30,9 %, проте у 2021 році знижується до 13,6 %. За аналізований період обсяг міжбюджетних трансфертів збільшився у 37 разів, при збільшенні видатків державного бюджету у 28,1 рази. Дані свідчать про те, що держава приділяє особливу увагу збільшенню темпів росту обсягів трансфертів [65].

Міжбюджетні трансфери, які передаються з державного бюджету, є стабільним джерелом наповнення місцевих бюджетів (додаток В). Такий механізм розподілу коштів між бюджетами різних рівнів орієнтується на коригування диспропорцій, усунення нескоординованостей між видатковою частиною місцевих бюджетів і тими надходженнями, які закріплені за даними бюджетними рівнями, за допомогою вертикального балансування. Зміст його полягає у тому, що здійснюється передача коштів із вищого рівня бюджету – Державного – до бюджетів нижчого рівня – місцевих – за рахунок чого усувається дисбаланс фінансових ресурсів на рівні місцевих бюджетів. Водночас в Україні все ще зберігається істотна територіальна диспропорція місцевих бюджетів за отриманими фінансовими ресурсами у вигляді такої допомоги, що обумовлює необхідність підвищення ефективності вирівнювальної функції міжбюджетних трансфертів.

Дисбаланс вирівнювальної функції веде до нестачі власних коштів на місцевому рівні, що істотно ускладнює організацію ефективної політики інвестиційного субсидування. Функціонуюча в Україні система міжбюджетних трансфертів повинна переслідувати мету, про яку багато хто

забуває згадати при розкритті ролі міжбюджетних трансфертів в умовах фінансової децентралізації, а саме: стимулювання дотаційних територій у аспекті розвитку місцевої економіки в цілому та збільшення доходних надходжень із закріплених законом джерел – зокрема. Досягнення цієї мети, як і інших цілей міжбюджетних трансфертів (усунення вертикального фінансового дисбалансу, забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами для реалізації закріплених законом функцій; забезпечення горизонтального вирівнювання доходів місцевих бюджетів і т. ін.) може бути успішно реалізовано лише при застосуванні комплексного підходу до організації системи трансфертів, коли розмір і отримувач допомоги визначається не лише формально, але й враховує стратегію і тактику загального міжбюджетного регулювання та міжбюджетного планування в інтересах досягнення дотаційною територією двох стратегічних цілей – забезпечення економічного зростання і розвиток людського капіталу. Зазначений підхід до побудови системи міжбюджетних трансфертів дозволить вирішити і пріоритетне завдання щодо створення довгострокових стимулів для підвищення якості управління місцевими фінансами і трансформації бюджетного сектора в умовах фінансової децентралізації.

Практика використання міжбюджетних трансфертів має як позитивні, так і негативні сторони. Серед негативних можна відзначити позбавлення територій, чиї бюджети виступають донорами, стимулів перевиконання дохідної частини бюджету. Варто зауважити, що опосередковано такі території не зацікавлені в системі вирівнювальних платежів, оскільки вона перешкоджає економічній міграції населення з районів із низьким рівнем державних послуг і, відповідно, низьким рівнем соціально-економічного розвитку, до областей, відносно благополучних у даному плані. З викладеного можна сформулювати висновок, що міжбюджетні трансфери з засобу бюджетного регулювання і надання фінансової допомоги дотаційним територіям перетворилися на інструмент перерозподільних процесів [148,

с. 292], що свідчить про неефективність використовуваної системи фінансового вирівнювання.

Статистичні дані свідчать, що загальна сума податкових і неподаткових доходів місцевого бюджету лише в 1,86 рази більша ніж сума міжбюджетних трансфертів. У 2021 році до місцевих бюджетів надійшло 580,7 млрд грн, з яких 378 млрд грн. – власні доходи, а 202,7 млрд грн – передані з державного бюджету. На початок 2021 року 608 бюджетів (майже 70 % від всієї їх кількості) все ще залишалися дотаційними [65].

Зазначимо, що починаючи з 2002 року прямі відносини з державним бюджетом мали близько 700 місцевих бюджетів: бюджет АРК, обласні бюджети, бюджети міст Києва та Севастополя, районні бюджети, бюджети міст республіканського АРК та обласного значення, інші бюджети місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти. Проте більшість місцевих бюджетів завжди була дотаційною (див. таблицю 2.6).

Таблиця 2.6.

Міжбюджетні відносини державного бюджету з місцевими бюджетами у 2002–2014 роках*

Показники	Роки												
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Усього бюджетів, у тому числі, од.:	686	686	689	690	690	691	691	691	691	691	692	689	694
- дотаційні	597	609	633	635	649	645	645	654	667	667	662	656	668
- бюджети-донори	89	77	56	55	41	46	46	37	24	27	30	33	26
Частка дотаційних бюджетів у загальній кількості, %	87,0	88,8	91,9	92,0	94,1	93,3	93,3	94,7	96,5	96,1	95,7	95,2	96,3
Частка бюджетів - донорів у загальній кількості, %	13,0	11,2	8,1	8,0	5,9	6,7	6,7	5,3	3,5	3,9	4,3	4,8	3,7

*Складено автором на основі даних Державної казначейської служби України

Упродовж 2002–2014 років спостерігалось поступове коливання у бік збільшення частки дотаційних бюджетів і, відповідно, зменшення бюджетів-донорів. У 2002 році налічувалося 89 бюджетів-донорів, або 13,0 % від загальної кількості місцевих бюджетів, відносно яких установлено прями бюджетні відносини з державним бюджетом, а у 2014 році їх залишилося лише 26 (3,7 %). Основними бюджетами-донорами виступають бюджети міст. Як свідчать статистичні дані, «некоректно стверджувати, що бюджетне регулювання сприяє створенню матеріальної зацікавленості місцевих органів усіх рівнів щодо виконання планів по загальнодержавних податках і зборах. Вважаємо, що про таку зацікавленість неправильно говорити по відношенню до місцевих органів влади, які формують бюджети базового рівня. Зазначені бюджети завжди розраховують на отримання бюджетних дотацій, субвенцій і субсидій зверху, заздалегідь очікують на них і знають, що їм повинні надати кошти із цих джерел» [124, с. 150].

Кількість бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, щороку зростає у зв'язку із утворенням об'єднаних територіальних громад відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 року № 157-VIII [179]. Так, зокрема, у 2018 році їх кількість зросла на 47 – це бюджети об'єднаних територіальних громад, в яких у квітні 2017 року відбулися перші місцеві вибори. Відповідно до норм Бюджетного кодексу України, бюджети таких громад мають взаємовідносини з державним бюджетом, починаючи з нового бюджетного року. З 2018 року взаємовідносини із державним бюджетом мали 1045 місцевих бюджетів, і у державному бюджеті для них передбачалися відповідні міжбюджетні трансферти [77]. З початку 2021 року взаємовідносини з державним бюджетом мають вже 1952 місцевих бюджетів [65].

В науковій літературі і на практиці розрізняють два основні типи міжбюджетних трансфертів: а) вертикальні (від бюджетів вищого рівня до нижчестоящих); б) горизонтальні (між бюджетами одного рівня).

Вертикальні міжбюджетні трансферти, у свою чергу, поділяються на загальні (вирівнюючі) та цільові (спеціальні). Загальний (або вирівнюючий) трансферт спрямований на згладжування відмінностей між регіонами за бюджетною забезпеченістю доходами відносно потреб у видатках, що впливають із бюджетних повноважень. Цільові (спеціальні) трансферти призначаються для реалізації певних завдань державної регіональної політики [29, с. 140]. Протягом періоду становлення бюджетного законодавства України вітчизняна класифікація міжбюджетних трансфертів неодноразово зазнавала змін. Зважаючи на це, БК України не надає визначення кожному із видів бюджетних трансфертів, а лише характеризує кожен із них у окремих нормах. Зазначені зміни у визначенні видів міжбюджетних трансфертів представлено в таблиці 2.7.

Таблиця 2.7.

Загальна класифікація видів міжбюджетних трансфертів*

Закон України «Про бюджетну систему України» від 05.12.1990 р. № 512-ХІІ, ст. 16	Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542-ІІІ, ст. 96	Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI у першій редакції, ст. 96	Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI у чинній редакції, ст. 96
1. дотація; 2. субвенція.	1. дотація вирівнювання; 2. субвенція; 3. кошти, що передаються до державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; 4. інші дотації.	1. дотація вирівнювання; 2. субвенція; 3. кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; 4. додаткові дотації.	1. базова дотація; 2. субвенція; 3. реверсна дотація; 4. додаткові дотації.

*Складено автором

Відповідно до частин 6 та 7 ст. 63 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР кошти державного бюджету, що передаються у вигляді дотацій та субвенцій, затверджуються у Законі про Державний бюджет України для кожного

відповідного місцевого бюджету згідно з Бюджетним кодексом України. Кошти, передані державою у вигляді дотацій та субвенцій, можуть розподілятися Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, міськими (міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення), районними радами між відповідними місцевими бюджетами та використовуватися для фінансування спільних проєктів відповідних територіальних громад [192].

В національне бюджетне законодавство неодноразово вносилися зміни в частині визначення різновидів міжбюджетних трансфертів, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам, а також з одного місцевого бюджету до іншого. Зміни видового складу міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам та між місцевими бюджетами викладені й узагальнені в Додатку Б.

В Законі України «Про бюджетну систему України» (у редакції Закону від 29 червня 1995 р. № 253/95-ВР) поняття «міжбюджетні трансферти» та їх види не визначалися. Натомість, вживалися поняття «дотація» і «субвенція» в контексті встановлення основ регулювання доходів бюджетів. Зокрема, в частинах 1 та 2 ст. 16 зазначалося, що «з Державного бюджету України до бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів областей, міст Києва і Севастополя може передаватись частина доходів у вигляді процентних відрахувань від загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів, які справляються на даній території, або дотацій і субвенцій. Розмір цих відрахувань затверджується Верховною Радою України в Законі про Державний бюджет України на відповідний рік за поданням Президента України з урахуванням економічного, соціального, природного і екологічного стану відповідних територій. До проєкту Закону про Державний бюджет України Кабінетом Міністрів України додається техніко-економічне обґрунтування відрахувань, дотацій і субвенцій до бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя» [162]. А в частинах 3 та 4 ст. 25 цього ж Закону був наведений основний підхід до визначення

потреби органів місцевого самоврядування у разі незбалансованості доходів і мінімально необхідних витатків відповідних місцевих бюджетів. Було передбачено, що «у разі незбалансованості доходів і мінімально необхідних витатків бюджетів селищних, сільських рад народних депутатів, бюджетів районів та міст виконавчі органи місцевих рад народних депутатів подають до виконавчих органів місцевих рад народних депутатів вищого рівня, а в разі незбалансованості доходів і мінімально необхідних витатків бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя – Кабінету Міністрів України необхідні розрахунки для обґрунтування нормативів відрахувань від регулюючих доходів, розмірів дотацій, дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню. Мінімально необхідні витатки обчислюються за єдиними або груповими мінімальними соціальними і фінансовими нормами та нормативами, встановленими вищими органами виконавчої влади на основі чинних законодавчих актів, з урахуванням індексу інфляції в межах фінансових можливостей держави та відповідних адміністративно-територіальних одиниць» [162]. Фактично, якщо до 2001 року системі міжбюджетних відносин були притаманні перманентний характер зміни повноважень місцевих бюджетів щодо виконання дохідної й витаткової частин та відсутність чітких меж виконання таких повноважень, то після ухвалення Бюджетного кодексу України у 2001 році порядок закріплення за місцевими бюджетами відповідних доходів і витатків був радикально змінений.

У цьому контексті слід погодитись з висловленою в науковій літературі позицією стосовно того, що формування спеціального законодавства про міжбюджетні трансферти розпочалося із прийняттям першого Бюджетного кодексу України, який діяв з 24 липня 2001 року по 01 січня 2011 року. Даний нормативно-правовий акт, як зазначалося вище, насамперед визначив дефініцію «міжбюджетні трансферти», а також, як видно з таблиці 2.7 та Додатків В, Г передбачив їх класифікацію. Значення БК України 2001 року полягає у тому, що він принципово змінив порядок планування доходів і

видатків місцевих бюджетів та організацію взаємовідносин між ними. Головними позитивними здобутками у сфері міжбюджетних відносин із прийняттям першого Бюджетного кодексу України стали: «1) запровадження формульної системи розрахунку міжбюджетних трансфертів; 2) визначення відповідних джерел, у межах яких органам місцевого самоврядування надано реальну можливість фінансувати власні видаткові повноваження; 3) стимулювання місцевих органів влади до пошуку додаткових можливостей наповнення місцевих бюджетів, економії ресурсів, реалізації соціальних регіональних програм; 4) модифікація механізму здійснення видатків за рахунок коштів субвенцій; 5) поділ доходів та видатків місцевих бюджетів на ті, що враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів» [10, с. 170; 94, с. 283].

З 2001 року основою надання фінансової допомоги місцевим бюджетам у рамках реалізації системи міжбюджетних відносин стало застосування формульного підходу, де надання міжбюджетних трансфертів (переважно, дотацій вирівнювання) з бюджету вищого рівня до бюджетів нижчого рівня передбачалося лише в тому разі, якщо витратна частина певного бюджету перевищує дохідну. Слід відзначити, що підвищення ролі міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів свідчило не про зміцнення дохідної бази місцевого самоврядування, а про посилення їх фінансової залежності від центру [121, с. 176]. Внесені зміни не зробили систему міжбюджетних відносин більш стабільною та прозорою, не змогли підвищити рівень автономії бюджетів та активізувати розвиток територій. Все це потребувало внесення суттєвих змін до спеціального законодавства щодо застосування міжбюджетних трансфертів. Попри поширення негативних тенденцій, порядок застосування міжбюджетних трансфертів, встановлений Бюджетним кодексом України 2001 року, проіснував дев'ять з половиною років і, певною мірою, сприяв стабілізації національної бюджетної системи, а необхідність розвитку процесів децентралізації влади в

Україні, розширення повноважень органів місцевого самоврядування обумовили розробку нового Бюджетного та Податкового кодексів України.

Суттєві зміни в аспекті призначення міжбюджетних трансфертів як інструмента регулювання доходів місцевих бюджетів розпочалися із прийняттям нового Бюджетного кодексу України від 08 липня 2010 року № 2456-VI [24] та Податкового кодексу України від 02 грудня 2010 року № 2755-VI [154]. Запроваджений порядок розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів в Україні мав низку особливостей, як позитивних, так і негативних. До позитивних слід віднести забезпечення достатнього рівня надання публічних послуг громадянам на всій території України незалежно від рівня економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці та фінансового стану місцевого бюджету. Таким чином, забезпечувалося дотримання єдиних державних стандартів надання публічних послуг, що притаманно унітарній державі. Це було виправданим в умовах фінансово-економічної кризи під час становлення ринкових економічних відносин. В умовах трансформаційних перетворень в економіці та інституційних змін у системі публічних фінансів підходи щодо організації міжбюджетних відносин повинні бути більш гнучкими, ефективними і враховувати зміни в економічній, бюджетній політиці.

До негативних чинників організації міжбюджетних відносин слід включити незацікавленість органів місцевого самоврядування в пошуках додаткових джерел надходжень до своїх бюджетів. Міжбюджетні трансферти з державного бюджету, що надаються місцевим бюджетам, становили близько 6–7 % ВВП, у їх структурі близько 50 % займали нецільові трансферти, тобто дотації вирівнювання [135, с. 120]. Їх частка щороку збільшувалася, що свідчить про зростаючі потреби територій еквівалентно вартості переданих загальнодержавних функцій місцевим органам влади. Значна залежність місцевих бюджетів від державного свідчить про недосконалість розподілу дохідно-видаткових повноважень між рівнями управління та системи міжбюджетних відносин, а також про проблеми з

нарощуванням дохідної частини місцевих бюджетів через слабку економічну розвиненість окремих територій України.

Чинне бюджетне законодавство України передбачає нову систему горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій з одночасним стимулюванням до нарощування дохідної бази замість системи бюджетного збалансування. Зрозуміло, що різні види міжбюджетних трансфертів мають різне значення для розвитку та реалізації міжбюджетних відносин у країні. Так, базова дотація має компенсаторний характер та повинна забезпечувати вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за закріпленими доходами. Система вирівнювання податкоспроможності є більш ефективною, ніж система балансування, оскільки саме за умов її використання місцеві органи влади мають стимули до розвитку адміністративно-територіальних утворень, що може стати одним з ключових факторів забезпечення ефективності децентралізації та реформи адміністративно-територіального устрою [105, с. 309]. Останні зміни у видовому складі міжбюджетних трансфертів суттєво вплинули на механізм формування місцевих бюджетів з 2015 року, адже відтепер бюджетне вирівнювання здійснюється не за видатками, а за доходами місцевих бюджетів. Подібний підхід використовується в багатьох країнах світу [45, с. 460].

На теперішній час очевидно, що сталий розвиток держави можливий лише за умови забезпечення кожної території власними фінансовими ресурсами, акумульованими у відповідному місцевому бюджеті, а не шляхом надання трансфертів із вищестоящого бюджету до нижчестоящого внаслідок жорсткої централізації фінансових ресурсів. Постійне зростання кількості дотаційних бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, вимагає створення умов, які будуть стимулювати органи місцевого самоврядування до розвитку власної доходної бази та, в першу чергу, до зростання податкового потенціалу своєї території, до підвищення обсягів надходження місцевих податків за допомогою включення до системи оцінки

ефективності діяльності органів місцевого самоврядування відповідних показників.

Для відновлення народногосподарського комплексу багатьох дотаційних районів до рівня самозабезпечення необхідна державна допомога. Значну увагу необхідно наділити відновленню об'єктів соціальної та виробничої сфери, у тому числі об'єктів промисловості, тим самим забезпечивши достатню зайнятість населення, що призведе до зростання податкових надходжень місцевого бюджету.

Сучасна нормативно-правова база бюджетних відносин повинна бути орієнтована на поповнення місцевих бюджетів, при цьому необхідно створити новий механізм спільної роботи відомств, організувати новий тип взаємодії між бізнесом і владою. На сьогоднішній день всі процеси, які торкаються спільної роботи відомств, тобто міжвідомчої взаємодії мають інституційну основу. Вона закладена органами державного управління в формі документів стратегічного характеру і регламентуються нормативними документами. Однак наявна нормативна база є застарілою та неповною і потребує розвитку, особливо в частині інтеграції новітніх інформаційних технологій та відомчих баз даних. Отже, механізм спільної роботи відомств повинен будуватись на новій інформаційній основі, а самі відомства повинні для цього пройти шлях диджиталізації. Лише таким чином можна забезпечити наповнюваність місцевих бюджетів та створити передумови для зростання економіки.

Міжбюджетні трансферти – це інструмент вирівнювання фінансової спроможності, а не наповнення дохідної частини місцевих бюджетів. Хоча в Україні сформувалася саме така практика. Так, у бюджетному законодавстві, яке діяло в Україні протягом 90-х років ХХ століття, законодавчі норми, що регулюють міжбюджетні відносини, були фактично відсутні, що призвело у 1991–2001 роках до утворення дисбалансів між величиною фінансових ресурсів та обсягами владних повноважень органів місцевого самоврядування. З початку проголошення незалежності України і до

2001 року система міжбюджетних відносин базувалася на засадах централізованого управління бюджетною системою. Вирівнювання умов для соціально-економічного розвитку територій здійснювалося з використання таких інструментів міжтериторіального перерозподілу бюджетних ресурсів: відсотки відрахувань від загальнодержавних доходів; дотації та субвенції. Навіть поступове оновлення спеціального законодавства у результаті прийняття Бюджетного кодексу України 2001 року, Бюджетного та Податкового кодексів України 2010 року не дало відчутних позитивних результатів, і для місцевих бюджетів залишилися притаманними низька частка власних доходів та нарощування обсягів міжбюджетних трансфертів.

Рівень фінансової автономії місцевого самоврядування можна визначити, виходячи з обсягу міжбюджетних трансфертів у структурі видатків державного бюджету. Чим вищий цей показник – тим нижчий рівень фінансової автономії та, відповідно, децентралізації. В Україні впродовж тривалого періоду даний показник був надто високим і мав тенденцію до збільшення й після набрання чинності новим БК України. Так, частка офіційних трансфертів у загальному обсязі видатків за 2010–2018 роки зросла майже на 5,4 % (з 25,61 до 30,9 %), а порівняно з показником 2001 року – на 12,99 %. Варто зазначити, що на рівні бюджетів органів місцевого самоврядування (сіл і селищ) частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів бюджетів перевищує 90 % [234, с. 39]. Водночас спостерігається тенденція і до зростання загального обсягу міжбюджетних трансфертів. Тобто, розмір міжбюджетних трансфертів з кожним роком зростає, що свідчить про залежність місцевих бюджетів від додаткових коштів, які надходять із державного бюджету країни. Якщо у 2001 році обсяг трансфертів місцевим бюджетам склав 7203 млн грн, то у 2021 році він сягнув 202 733 млн грн, тобто збільшився у 28,14 рази, проте у зв'язку з девальвацією гривні та втратою нею платоспроможності реальне збільшення (в доларовому еквіваленті) відбулося у 5,4 рази [65].

Аналіз практики формування і мобілізації доходів місцевих бюджетів України дав можливість дійти висновку, що міжбюджетні трансферти посідають найбільшу частку в структурі доходів місцевих бюджетів, місцеві податки і збори не відіграють істотної ролі у формуванні місцевих бюджетів, а є доповненням до загальнодержавних податків. Головним завданням регіональної економічної політики залишається вдосконалення механізму формування доходів місцевих бюджетів. Міжбюджетні трансферти також можна вважати інструментом, який доповнює податковий інструментарій, оскільки чим більше недоліків існує в системі податкових відносин між різними рівнями бюджетів, тим більшою є потреба в упровадженні різних форм бюджетної підтримки. Зазначимо, що в Україні з уведенням у дію нового Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України у 2010 році ситуація лише ускладнилася, тобто задекларовані законодавцем завдання щодо фінансової децентралізації й надання більшої фінансової самостійності органам місцевого самоврядування не були виконані. На теперішній час дохідна частина місцевих бюджетів усіх територій України не відповідає обсягу запланованих видатків і саме тому міжбюджетні трансферти стають важливими інструментами забезпечення їх сталого розвитку.

Зміни до законодавства України у сфері бюджету, які були внесені наприкінці 2014 року, були спрямовані на зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування, покласти реальний початок адміністративній реформі, передати органам місцевого самоврядування функції, підкріплені відповідним фінансуванням. Дані зміни дозволили започаткувати побудову нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та встановити нові підходи у взаємовідносинах державного бюджету з місцевими бюджетами.

Нова бюджетна реформа критикувалась з боку науковців з державного управління, місцевого самоврядування та громадськості. Основним аргументом стало те, що обсяг переданих на місцевий рівень бюджетних

повноважень не відповідає додатковому фінансовому ресурсу, незважаючи на збільшення фінансування в гривневому еквіваленті (з 130 601 млн грн у 2014 році до 202 733 млн грн у 2021 році). Якщо у 2014 році трансфери місцевих бюджетів склали 16 339 млн дол., то у 2021 році – 7171 млн дол., тобто на 43,8 % менше. Як бачимо, фактично відбулося зменшення фінансування внаслідок більш ніж 300 % девальвації гривні [65].

Ситуація, яка склалася на практиці, суперечить декларативним заявам Уряду, парламентської більшості та Президента України про необхідність децентралізації влади й підвищення ролі місцевого самоврядування у процесі державного врядування, про забезпечення умов для сталого соціально-економічного і культурного розвитку територій. Така модель суперечить основним засадам бюджетно-податкової політики і практиці розвинених країн світу, у тому числі і Європейського Союзу, де пріоритетність органів місцевого самоврядування щодо забезпечення населення публічними послугами є безперечною та безспірною. При цьому на законодавчому та інституційному рівнях місцевому самоврядуванню надано ресурсну незалежність в частині фінансування як власних, так і делегованих державою повноважень.

Сучасний етап законодавчого регулювання відносин між бюджетами пов'язаний із пошуком оптимального рівня децентралізації міжбюджетних відносин. Зокрема, Законом України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» від 28 грудня 2014 року № 80-VIII [177] була запроваджена нова система вирівнювання місцевих бюджетів, визначено порядки розподілу між місцевими бюджетами медичної та освітньої субвенцій, а також субвенції на підготовку робітничих кадрів (у 2016 році була відмінена); визначені формули для розрахунку показників цих субвенцій та затверджений розподіл обсягів даних субвенцій між територіями. Необхідно зазначити, що протягом останніх років не припиняється законопроектна робота, спрямована на вдосконалення бюджетного законодавства в частині регулювання міжбюджетних трансфертів. Так, у Комітеті Верховної Ради України з питань

бюджету серед 169 законопроектів, з підготовки яких комітет є головним, понад 10 законопроектів містять пропозиції щодо вдосконалення використання міжбюджетних трансфертів як інструменту фінансово-правового регулювання доходів місцевих бюджетів. Їх аналіз засвідчив, що серед пріоритетів реформування системи міжбюджетних трансфертів розглядається збільшення частки субвенцій на соціально-економічний розвиток в обсязі цільових трансфертів.

Бюджетна децентралізація передбачає юридичне закріплення повноважень органів місцевого самоврядування збільшувати податкові надходження та приймати рішення щодо витрат на свій розсуд, згідно з юридично закріпленими критеріями та в контексті загальної бюджетної стратегії. Важливим показником децентралізації бюджетної системи є частка трансфертів бюджету центрального рівня в бюджетах місцевого самоврядування. За питомою вагою в доходах місцевих бюджетів можна визначити ступінь їх залежності від державного бюджету. Чим меншою є дана питома вага, тим більш фінансово незалежним є бюджет місцевого самоврядування. Попри здійснені кроки залишається значний негативний фактор, який впливає на ефективність перерозподілу бюджетних ресурсів, а саме – незавершеність реформи адміністративно-територіального устрою. Усе зазначене є перешкодою на шляху впровадження нової системи міжбюджетних відносин, оскільки велика чисельність дрібних бюджетів сіл та селищ перешкоджає розробці раціональної й ефективної системи надання послуг, яка була б фінансово необтяжливою для місцевих бюджетів.

Підсумовуючи викладене, можна наголосити на необхідності підвищення дієвості механізму застосування міжбюджетних трансфертів в системі державної політики підтримки місцевих бюджетів. Слід відзначити, що частина державного стимулювання інвестиційної активності повинна також вирішуватися і за рахунок такого механізму. З метою стимулювання мезоекономічного зростання дотаційних територій потребує удосконалення і відповідний механізм фінансового вирівнювання.

Включення механізму міжбюджетних трансфертів до системи розвитку економіки окремих територій не тільки вкрай необхідно, але і пов'язано із залученням усього існуючого спектра форм та інструментів трансфертних міжбюджетних платежів (коли дотації дозволяють акумулювати місцеві інвестиційні ресурси і, відповідно, залучати субвенції, посилюючи їх позитивний мезоекономічний ефект різноплановими субсидіями і т. ін.). Не менш важливим, як слушно відзначає О. М. Джурбіна [62, с. 268–269], є подолання:

- традиційного для регіонального управління дефіциту моніторингових підходів у сфері обліку інвестиційного та бюджетно-податкового потенціалу;
- сценарного прогнозування ситуації в контексті тих чи інших процесів рішень на макро- і мікрорівні;
- відсутності зворотного зв'язку в логічному ланцюжку «проблемна ситуація – управлінське рішення – його результат»;
- неспівпадіння дій різних відомств, а також інтересів у системі «соціально-поселенська спільнота – інвестор»;
- неузгодженості управлінських рішень на різних рівнях;
- відсутності довгострокової, взаємопов'язаної з глобальними тенденціями стратегії розвитку економіки периферії, бачення її інвестиційних пріоритетів та ін.

Реконверсія і розвиток периферії та її інфраструктури є тривалим процесом, розтягнутим у часі, що вибиває його з рамок бюджетного планування. Реалізація більшості інвестиційних проектів вимагає періоду від трьох і більше років, і у зв'язку з цим реалізація розвиваючої функції міжбюджетних трансфертів багато в чому пов'язана зі стійкістю відповідного бюджетного фінансування, з його пролонгацією на досить тривалий період. Таким чином, пріоритети підвищення ефективності використання міжбюджетних трансфертів вимагають поступового переходу до трирічного, а в подальшому – і п'ятирічного циклу бюджетного планування.

З огляду на міжбюджетні відносини, притаманні нашій державі, необхідно вказати на важливість і необхідність зміщення державної активності із сьогоднішньої звичайної «грошової роздачі» на інші цільові орієнтири: наближення периферії до центрів економічної активності; створення умов щодо залучення на периферію недержавних фінансово-інвестиційних ресурсів; вдосконалення системи управління місцевими фінансами в інтересах вирішення модернізаційно-розвиваючих завдань і т. ін. Крім того, надання коштів має орієнтуватися на досягнення трьох зазначених нами вище цілей міжбюджетних трансфертів (усунення вертикального дисбалансу, горизонтальне вирівнювання та стимулювання) у прив'язці до продукування економічного зростання дотаційної місцевості.

2.3 Особливості формування доходів бюджету столиці України – міста Києва

«Столиця України – місто Київ, – це місто, яке, відповідно до Конституції України, наділено спеціальним статусом столиці України, є її політичним та адміністративним центром, прирівняним, за значенням, до символу незалежної держави, наділене додатковими функціями, що зумовлює додаткові повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Київ, є населеним пунктом, особливою адміністративно-територіальною одиницею в межах якої органи місцевого самоврядування виконують не лише функції, передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», а і Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ», а державна виконавча влада здійснюється виконавчим органом Київської міської ради – Київською міською державною адміністрацією та має подвійне підпорядкування. Київ посідає особливе становище в соціально-економічній структурі України» [252, с. 29, 38]. Аналогічне становище притаманне і бюджету м. Києва, який є не лише

основним інструментом розвитку столиці, а й істотним елементом всієї бюджетної системи країни.

У Києві сконцентрована майже третина всіх фінансових ресурсів України. В абсолютному вираженні доходи столичного бюджету в рази перевищують доходи окремих областей. За 2020 рік доходи бюджету м. Києва склали 58 121,754 млн грн (з них 8 587,445 млн грн субвенцій і дотацій). У 2021 році доходи бюджету м. Києва склали вже 71 255,170 млн грн. (з них 10 155,431 млн грн. субвенцій і дотацій). Для порівняння, доходи Харківської міської територіальної громади за аналізований період склали 17 310,5 млн грн (з них 2 806,3 млн грн субвенцій і дотацій), Чернігівській області – 3,3 млрд грн (з них 936 млн грн субвенцій і дотацій) [63; 64; 76].

Структура бюджетної системи, бюджетний устрій та порядок організації бюджетного процесу в м. Києві визначаються Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року № 401-XIV [203] та Бюджетним кодексом України від 08 липня 2010 року № 2456-VI [24], рішеннями Київської міської ради про бюджет м. Києва на відповідний рік та іншими законами і нормативно-правовими актами. Бюджет м. Києва складається із загального та спеціального фондів, складові частини яких визначаються Бюджетним кодексом України і Законом України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік.

Дохідна частина бюджету столиці формується за рахунок власних – місцевих і загальнодержавних податків та зборів (див. Додаток В), неподаткових доходів, включаючи адміністративні штрафи та інші санкції, а також безоплатних перерахувань, у тому числі міжбюджетні трансферти з державного бюджету (субвенція на реалізацію заходів, спрямованих на підвищення якості освіти, субвенція на надання пільг та житлових субсидій населенню для придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу, субвенція на придбання медикаментів та виробів медичного призначення для забезпечення швидкої медичної допомоги,

освітня субвенція, медична субвенція та ін.). До неподаткових доходів столичного бюджету відносяться доходи від використання майна, що перебуває у власності м. Києва; доходи від платних послуг, що надаються бюджетними установами м. Києва; надходження коштів пайової участі в розвитку інфраструктури населеного пункту; надходження коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва; інші неподаткові доходи.

На відміну від інших місцевих бюджетів бюджет столиці України – міста Києва завжди характеризувався високим ступенем бюджетної автономії. Разом з тим, останнім часом у міру зміцнення і розвитку децентралізації в Києві окреслилася тенденція розширення фінансової бази. У цьому контексті слід погодитись, що збільшення кількісної та якісної основи бюджету столиці є важливим і перспективним напрямком розвитку бюджетної системи України.

Бюджет м. Києва складається із загального та спеціального фондів. Загальний фонд бюджету забезпечує фінансування основних функцій і завдань держави та територіальних громад. Спеціальний фонд бюджету передбачає предметно-цільове використання бюджетних коштів за бюджетним призначенням. У спеціальному фонді певному виду надходжень відповідають конкретні видатки. Капітальні видатки можуть здійснюватися лише в межах спеціального фонду [216, с. 30–31, 140]. Цільові кошти спеціального фонду бюджету міста Києва дозволяють більш комплексно й адресно вирішувати специфічні завдання, які виникають на рівні районів, врахувати їх соціально-економічні особливості. У загальному обсязі доходів бюджету столиці частка коштів, що резервуються цільовим чином на розвиток міста, у 2021 році склала близько 23 525 млн грн або приблизно 33 % усіх бюджетних надходжень [64].

Сформована в Україні структура податків і практика їх розподілу за рівнями бюджетної системи сприяє перерозподілу фіскальних доходів від багатших областей на користь менш благополучних і фінансово-дефіцитних

областей України. Дане питання висвітлювалось в другому розділі цього дисертаційного дослідження.

На сьогодні Київ та ряд областей, в яких розвинута промисловість, через державний бюджет дотують всі інші території країни. Основними інструментами такого перерозподілу у випадку з Києвом виступають ПДВ та податок на прибуток (крім податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності): перший є найбільшим за обсягом збору податком у столиці, який на даний час повністю спрямовується до державного бюджету, другий є набагато ефективнішим, ніж на периферії, оскільки в Києві зареєстровані найбільші та найуспішніші вітчизняні підприємства.

В умовах проведення децентралізації, яка сконцентрувала найбільш надійні та об'ємні податки за одночасного скасування низки важливих для регіонів дохідних статей, в структурі столичного бюджету підвищилась питома вага неподаткових надходжень. Розширення у міському господарстві сфери послуг, яка характеризується більш високою, ніж у сфері виробництва товарів, часткою доданої вартості, а також значним поширенням малих та середніх підприємств, які в меншій мірі піддаються контролю з боку органів ДПС України ніж великі підприємства, сприяє випереджаючому зростанню міського валового продукту в порівнянні з динамікою бюджетних доходів.

Станом на 2021 рік вирішальний вплив на формування доходів бюджету столиці України – міста Києва мають чотири основні податки – податок на доходи фізичних осіб, плата за землю, єдиний податок, податок на прибуток підприємств. При цьому головним джерелом наповнення загального фонду бюджету міста Києва за 2021 рік є [64]:

– податок на доходи фізичних осіб – 29,535 млрд грн, що на 20,2 % більше, ніж надходження за 2020 рік. Питома вага цього податку склала 52,1 % до обсягу доходів загального фонду бюджету міста Києва.

– єдиний податок – 9,823 млрд грн (на 2,197 млрд грн більше, ніж за 2020 рік);

- податок на прибуток підприємств – 6,373 млрд грн (на 1,237 млрд грн більше, ніж в 2020 році);
- плата за землю – 5,257 млрд грн (на 6,49 % більше, ніж за 2020 рік) [64; 72].

На основі вищезазначеного можна констатувати, що суттєве збільшення надходжень відбулося, насамперед, за рахунок податкових надходжень. «Простежується тенденція, яка свідчить про небажання, як органів центральної влади, так і київської міської влади, обтяжувати великий бізнес сплатою справедливих податків та одночасне збільшення податкового тягаря для фізичних осіб, у першу чергу найманих працівників та незаможних громадян. Суттєве збільшення податкового тягаря фіксується також з податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), єдиного податку (тобто, за податками, основними платниками яких є, відповідно, наймані працівники, самозайняті та дрібні підприємці)» [156].

На початковому етапі реформ, в умовах нерозвиненості податкових інститутів та механізмів, основні надходження міської скарбниці забезпечувалися за рахунок прямих податків – податку на прибуток і податку на доходи фізичних осіб. Після активізації децентралізації частка податку на прибуток стала поступово знижуватися через введення низки місцевих податків та підвищення їх ставок. Одночасно, в міру вдосконалення фіскальних процедур та деякого зростання добробуту громадян, суттєво зросла роль податку на доходи фізичних осіб, і за значущістю він зрівнявся з податком на прибуток. Слід відзначити, що стабільне зростання податку на доходи фізичних осіб можна пов'язати з: по-перше, фіксованим збільшенням мінімальної заробітної плати: по-друге, середнім рівнем заробітної плати по м. Києву, оскільки заробітки тих, хто працює у столиці, помітно перевищують доходи жителів Київської та інших областей.

Аналізуючи структуру податкових надходжень м. Києва і областей України, необхідно звернути увагу на наявні істотні відмінності. На теперішній час у бюджеті м. Києва частки податку на прибуток і податку на

доходи фізичних осіб значно перевищують частки інших податків, що пов'язано з концентрацією економічного підйому та високих доходів найбільших вітчизняних експортерів у столичному регіоні. На відміну від середніх показників по країні, для м. Києва (що цілком природно) дуже мале значення мають збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів (0,09 %).

Характерною рисою фіскальної політики м. Києва є те, що практично за всіма видами платежів, що знаходяться в частковій або повній компетенції столичної влади, використовуються максимальні ставки, тобто універсальні податкові пільги якщо й застосовуються, то по мінімуму. Варто зауважити, що такий підхід обумовлюється тим, що в умовах загального стану внутрішнього ринку України головним стимулом для інвестицій та розширення ділових операцій є не податкові пільги, а можливість використовувати величезний фінансово-економічний потенціал столиці, інтегруватись в інфраструктуру столичного ринку послуг, який постійно розширюється. У цьому контексті домінує позиція згідно якої, близькість до структур, які приймають рішення та організують ринок, в умовах законодавчої непрозорості, корупції та бюрократизму є для бізнесу більш привабливим, ніж фіскальні стимули. На наш погляд, такий підхід є помилковим, тим більше, що для великого бізнесу в столиці, як і в цілому по країні, створені лояльні податкові умови.

Найважливішою особливістю столичного бюджету є те, що переважна частка податку на прибуток, який збирається в столиці, надходить від зареєстрованих у м. Києві вітчизняних підприємств-монополістів – АТ «Укртрансгаз», АТ «Укртранснафта», ДП «Укрхімтрансміак», ПАТ «Центрэнерго» та ін. Більшість із них тісно пов'язані з експортним бізнесом, а тому фактичні бюджетні доходи м. Києва дуже залежать від стану світової кон'юнктури. Така ситуація породжує суперечки з іншими регіонами країни, де фактично виробляється продукція та надаються послуги, але доходи від цієї діяльності надходять, переважно, до бюджету м. Києва.

Зважаючи на збір основних податків необхідно підкреслити, що в м. Києві він має досить високий рівень, незважаючи на значну кількість малих підприємств у сфері послуг, які є традиційно менш прозорі для фіскальних цілей у порівнянні з іншими містами-мільйонниками. Важливу роль у цьому відіграє діяльність міської влади щодо зміцнення інфраструктури бюджетного процесу. Спрощує податкове адміністрування знаходження в столиці центральних органів влади та управління, а також найбільших вітчизняних платників податків і відомих зарубіжних компаній, які дорожать своєю репутацією і справно перераховують податки до бюджету. Якщо оцінити ефективність використання бази оподаткування за двома найважливішими податками – на прибуток і на доходи фізичних осіб, то в першому випадку ситуація виглядає більш сприятливою, ніж у другому. Справа у тому, що частка м. Києва в сумарних надходженнях з податку на прибуток стабільно перевищує її питому вагу в загальному прибутку, отриманому організаціями основних галузей української економіки. Стосовно податку на доходи фізичних осіб, навпаки, частка столиці в бюджетному підсумку менша, ніж у сукупних грошових доходах українців. Подібне становище, на наш погляд, пов'язано, з одного боку, з більш ефективним збором податку на прибуток у м. Києві. З іншого боку, менша бюджетна віддача бази оподаткування з податку на доходи фізичних осіб обумовлена високою часткою у грошових доходах киян прихованих заробітків, а також надходжень від підприємницької діяльності, від власності та інших доходів, що об'єктивно ускладнює процедуру збору податків, робить її більш трудомісткою і важкопрогнозованою.

Підвищення наповнюваності столичного бюджету, якщо говорити про нормативно-технічні заходи, можливе двома основними шляхами. Перший – це економічно обґрунтоване зниження ставок оподаткування, що сприяє легалізації частини «тіньових» оборотів і, тим самим, збільшує оподатковувану базу. Другий шлях пов'язаний з використанням різних

податкових схем, що спрощують і роблять більш прозорою процедуру справляння податків.

Перший шлях, як було відзначено вище по тексту, у м. Києві практично не використовується, швидше навпаки, ставки податків були послідовно максимізовані. Так, Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо покращення адміністрування та перегляду ставок окремих податків і зборів» від 23 листопада 2018 року № 2628-VIII [171] було внесено зміни до ст. 268 ПК України в частині зміни ставок туристичного збору і бік їх збільшення. На виконання законодавчих норм було прийнято рішення Київської міської ради «Про внесення змін до Рішення Київської міської ради від 23 червня 2011 року № 242/5629 “Про встановлення місцевих податків і зборів у м. Києві” від 31 січня 2019 року № 2/6658 [173]. Завдяки прийнятим змінам в 2019 році надходження туристичного збору склали 63,6 млн грн., в 2020 році – 34,7 млн грн., а в 2021 році – 76 млн грн. [72].

Аналогічним способом були переглянуті ставки на податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки та плати за землю.

Другий шлях передбачає пошук оптимальних податкових схем, що визначають для платників податків рівні та прозорі умови ведення бізнесу.

Принципово важливою характеристикою дохідної частини бюджету м. Києва є високий рівень фіскальної автономії київської влади у плані впливу на бюджетні параметри. По-перше, високий рівень фіскальної автономії визначається низькою питомою вагою міжбюджетних трансфертів у доходах бюджету – 14,8 % у 2020 році та – 14,3 % у 2021 році проти 80 % в цілому по областях України.. По-друге, порівняно значна фіскальна незалежність київського бюджету зумовлена зростаючою роллю неподаткових платежів, що відносяться, у переважній більшості випадків, до компетенції столичної влади. Також важливо, що в структурі бюджетних доходів м. Києва питома вага надходжень від податку на прибуток є вищою, ніж у середньому по Україні. На теперішній день близько 36,5 % столичних

доходів істотно або навіть вирішальною мірою залежать від політики міської влади, ще приблизно 40 % становлять так звані рамочно-регульовані податки і лише 23,5 % надходжень потрапляють до виключної компетенції центральної державної влади. Порівняно високий ступінь фіскальної автономії м. Києва свідчить не лише про наявний значний потенціал впливу на бюджетні параметри, але також і про можливість проведення ефективної регіональної економічної політики щодо стимулювання ділової активності в столиці, залучення інвестицій і т. ін.

Розвиток України вимагає забезпечення збалансованості місцевих бюджетів, у тому числі й бюджету столиці України – міста Києва, що все ще є важкодосяжною метою, незважаючи на проведені реформи. З метою підвищення фінансової автономії Київ отримав у своє розпорядження 40 % від нарахованих податків та зборів на доходи фізичних осіб та 10 % від податку на прибуток (крім податку на прибуток підприємств державної та комунальної власності). Разом з тим, наприклад, податок на доходи фізичних осіб, який є низькоефективним в умовах перехідного періоду, створює для м. Києва додаткові труднощі, оскільки заробітна плата, яка служить основним джерелом його бюджету, становить дуже малу частину доходів працюючих у столиці, хоча і значно більшу в порівнянні з іншими громадянами України. Щодо інших видів доходів здійснювати податковий контроль набагато важче. Проблемний характер прямих податків для м. Києва помітно посилюється у зв'язку з широким розвитком у мегаполісі так званого неформального сектора, що дозволяє виводити «в тінь» основні доходи. При цьому викликає питання перерахування до бюджету м. Києва всього лише 40 % податків та зборів на доходи фізичних осіб, при тому, що бюджети міст обласного значення, бюджети об'єднаних територіальних громад та райони бюджети отримують 60 %.

Випереджаюче розширення бюджетних витрат, необхідних для підвищення ефективності господарської діяльності і адаптації соціальної сфери до умов зрілої ринкової економіки, призвело до формування в столиці

бюджетного дефіциту, який, на наш погляд, збережеться і в поточному році. Незважаючи на значний обсяг доходів та щорічне зростання, бюджет столиці України – м. Києва (у порівнянні з обласними бюджетами та бюджетами міст обласного значення) є дефіцитним. Слід звернути увагу на те, що зростання власних видатків загального фонду м. Києва на 5,107 млрд грн порівняно з 2020 роком було зумовлено зростанням дохідної частини бюджету внаслідок збільшення податкових надходжень, що дозволило спрямувати більше видатків на соціальну сферу [72]. В основному, додаткові видатки були спрямовані на соціальне забезпечення, меншою мірою – на зростання видатків на оплату праці. У структурі видатків найбільші частки припадають на видатки соціально-культурної сфери (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення). У 2018 році видатки бюджету м. Києва перевищили його доходи на 1,07 млрд грн. Столиця опинилася у складному становищі. За таких умов неминучими були спроби столичної влади мобілізувати додаткові джерела коштів навіть за рахунок пересічних жителів і гостей столиці. Характерний приклад – різке збільшення у 2018 році тарифів на проїзд громадським транспортом від 60 до 100 %, яке не призвело до підвищення якості послуг з перевезення пасажирів або оновлення автотранспортного парку м. Києва [241]. Дії влади столиці направлені на збільшення надходжень дали свій результат і у 2019 році доходи бюджету м. Києва перевищили його видатки на 0,873 млрд грн., в 2020 році на 0,272 млрд грн., а в 2021 році на 1,807 млрд грн [72].

За таких обставин можна зробити висновок, що на теперішній час єдино ефективною бюджетною політикою для м. Києва є орієнтація не на норму податкових та неподаткових платежів, а на розширення соціально-економічної бази формування дохідної частини столичного бюджету. Вважається, що в ринкових умовах поповнювати бюджет необхідно за рахунок збільшення податкового потенціалу. Разом з тим у сучасних умовах розраховувати на поповнення міського бюджету шляхом розвитку та розширення податкової структури, асортименту податків, було б помилкою.

Слід застосовувати поєднання податкових і неподаткових форм, які реально могли б поповнити бюджет столиці. Податковий потенціал може бути підвищений, на наш погляд, за рахунок більш ефективного розподілу видатків бюджету, додаткового інвестування реального сектора економіки. Проте в умовах сучасної податкової політики даний шлях, незважаючи на привабливість м. Києва для інвесторів, має обмежене застосування.

Подальше підвищення нормативів відрахувань та введення нових зборів ускладнено самою логікою проведеної в країні реформи і загрожує значним погіршенням столичного підприємницького клімату й масовим невдоволенням населення столиці, яке відчуває на собі «фінансовий пресинг», але при цьому не бачить поліпшення якості життя. Вважаємо, що більш раціональною і доцільною є органічна ув'язка бюджетних завдань із реалізацією системи заходів, спрямованих на стимулювання підприємницької та інвестиційної діяльності, розвиток інноваційного бізнесу, підвищення особистих доходів громадян та розширення середнього класу, збільшення доходів підприємств і організацій, що перебувають у власності м. Києва, оптимізацію використання інших міських активів. Одночасно слід визначити основні шляхи економії бюджетних витрат, перш за все, за рахунок більш ефективної роботи міського житлово-комунального господарства.

Необхідним також є формування чітких правил розробки і виконання бюджету м. Києва, які повинні міститися в бюджетному регламенті, з максимально можливою деталізацією структури бюджетних витрат та підвищенням ефективності використання окремих елементів казначейського методу виконання бюджету. Річ у тім, що в м. Києві тільки у середині 2019 року було прийнято Бюджетний регламент Київської міської ради, затверджений рішенням Київської міської ради від 16 травня 2019 року № 903/7559 «Про внесення змін до рішення Київської міської ради від 07 липня 2016 року № 579/579 “Про Регламент Київської міської ради”» [172], спрямований на унормування бюджетного процесу в столиці. Вважається, що даний документ дасть змогу заздалегідь готувати, розглядати

й затверджувати бюджет столиці. Позитивним є те, що в Регламенті визначаються відповідальні виконавці та кінцеві терміни здійснення усіх бюджетних процедур. Яким чином його норми будуть реалізовані на практиці – невідомо, але його відсутність вносила дисонанс у формування й виконання бюджету столиці, призводила до внесення більшості правок до бюджету «з голосу», тобто прямо перед голосуванням.

«У м. Києві, як і в багатьох інших містах України, встановилася практика внесення неодноразових змін до міського бюджету упродовж року чиновниками Київської міської державної адміністрації (КМДА) або певними групами депутатів Київської міської ради пропозицій, одержаних на підставі розрахунків фахівців відповідних управлінь КМДА або комісій Київської міської ради. Зазвичай, після виконання бюджету за підсумками кількох місяців міська влада ухвалює рішення про збільшення або скорочення дохідної (та/або видаткової) частини бюджету» [5, с. 35]

Систематичне втручання депутатів у видаткові частини міського бюджету негативно впливає на загальну ситуацію з його виконанням. При цьому не береться до уваги те, що видаткова частина бюджету м. Києва має особливе значення для жителів столиці, оскільки за рахунок неї забезпечується вирішення соціально-економічних і структурних завдань розвитку як власне міського господарства, так і всього вітчизняного бізнесу. Інвестиції у вдосконалення ринкової, фізичної й технологічної інфраструктури столиці, у сферу науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт та підготовку кадрів, – усе це підвищує ефективність роботи не лише столичних підприємств, чиї фінансові, економічні, зовнішньоторговельні та інші інтереси концентруються в м. Києві, але й сприяє розвитку підприємств, які знаходяться в регіонах та є філіями або представництвами столичних. Останнім часом зросла соціальна роль бюджету столиці, витрати якого (на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, культуру і мистецтво, фізичну культуру та спорт) в розрахунку на одного столичного жителя досягли у 2021 році

11 370 грн. Найбільше зростання видатків у 2021 році у номінальному вираженні відбулося за такими напрямками: «освіта – на 5,471 млрд грн, або на 28 % більше рівня показників 2020 року; транспорт, дорожнє господарство – 3,626 млрд грн, або на 32,7 %; житлово-комунальне господарство – 0,847 млрд грн, або на 22,3 %; соціальний захист та соціальне забезпечення – 0,795 млрд грн, або на 32,7 %; фізична культура і спорт – 0,45 млрд грн, або на 45,5 %» [72]. При цьому будь-які невраховані підвищення видаткової частини столичного бюджету тягнуть за собою їх скорочення.

«Наразі ситуація з бюджетом столиці складається таким чином, що слід акцентувати увагу не стільки на діяльності органів місцевої влади та місцевого самоврядування, скільки на їх існуванні як рядових розпорядників бюджетних коштів. Цілком зрозуміло, що бюджетний процес столиці потребує реформування. Особливо враховуючи те, що в умовах запровадження антикризових заходів, окрім ефективного використання коштів, стає важливим фінансування крупних інфраструктурних проектів у рамках міста та надання додаткових послуг для населення, що в перспективі може служити джерелом додаткових доходів до бюджету м. Києва» [5, с. 56]. Окрім того, важливими антикризовими заходами можуть стати такі чинники:

- орієнтація органів місцевої київської влади, насамперед, на якість наданих послуг;
- необхідність відображення критеріїв оцінки послуг у бюджеті м. Києва;
- посилення участі киян у процесі обговорення та прийняття важливих бюджетних рішень, що стимулюватиме представників влади відстоювати інтереси своїх виборців;
- законодавче обмеження обсягів відрахувань з бюджету м. Києва до Державного бюджету України;
- законодавче встановлення заборони розгляду та ухвалення бюджету на наступний рік Київською міською радою без звіту про виконання бюджету;

– законодавче закріплення проведення щорічного аудиту бюджету м. Києва Рахунковою палатою України.

Зрозуміло, це не всі можливі заходи, які дозволять перейти до стійкого розвитку, але вони розглядаються як першочергові [102, с. 103]. З огляду на тему даного дисертаційного дослідження не можна обійти увагою проблематику поділу бюджету м. Києва на більш дрібні його частини. Перед тим, як розглянути дану проблему, варто нагадати, що районування київського міського бюджету законодавством не передбачається.

Останнім часом, на фоні процесу втілення реформ децентралізації, істотним моментом якого є фінансова децентралізація, науковцями та практичними працівниками (Г. Бондар, Л. Буймістер, С. Гусовський, В. Пташник, І. Рафальська, В. Ситюк та ін.) висувуються пропозиції щодо реанімації функціонування районних рад, які були скасовані у 2010 році. Для того, щоб ці районі ради могли ефективно виконувати свої функції та обов'язки, пропонується надання їм джерел фінансування шляхом створення районних бюджетів, з яких повинен буде складатись консолідований бюджет м. Києва. Бюджети районів м. Києва пропонується визначати на основі запланованих обсягів доходів, податків та інших надходжень із закріплених джерел на їх території, а також з урахуванням відрахувань до цих бюджетів частки загальнодержавних доходів і податків за встановленими нормативами. При цьому Київська міська рада повинна затверджувати обсяг власне міського бюджету та нормативи відрахувань до нижчестоящих бюджетів – районних, які, у свою чергу, повинні затверджуватися відповідними районними радами.

Районним радам передбачається надання широких бюджетних прав. Такий підхід пояснюється тим, що наявність самостійного бюджету буде сприятливо впливати на розвиток самодіяльності й ініціатив районних рад для успішного виконання планів економічного та соціального розвитку, а також більш повного задоволення соціально-культурних і побутових потреб населення районів. Крім того, пропонується закріпити за районними радами

право на самостійні, закріплені за бюджетом районів доходи і на щорічне отримання відрахувань від загальнодержавних податків та зборів. Самостійне складання й затвердження бюджетів має доповнюватися правом на самостійне виконання затверджених бюджетів. Районні ради повинні організувати виконання бюджетів своїх районів, стежити за фінансовою дисципліною, виконанням виробничо-фінансових планів та зобов'язань по платежах до бюджету, спрямовувати доходи, додатково отримані при виконанні бюджету, а також суми перевищення доходів над витратами, які утворюються на кінець року в результаті перевиконання доходів та економії по видатках, на фінансування районного господарства і соціально-культурних заходів.

Зазначену вище позицію не можна підтримати, оскільки розбивка загального бюджету м. Києва на районні бюджети призведе до різної фінансової забезпеченості територій (наприклад, на даний час з 10 районів м. Києва найбільш бюджетоутворюючими є лише три: Подільський, Печерський та Шевченківський райони) та істотно ускладнить оперативне маневрування бюджетними ресурсами. У центральних районах Києва, що мають розвинену дохідну базу, будуть створюватися надлишкові доходи, тоді як в окраїнних (в основному, спальних) районах, де на даний час зосереджені житлові масиви та обслуговуюча їх мережа соціально-культурних установ при відсутності виробничих підприємств, доходів вистачати не буде. Все це викличе необхідність перерозподілу доходів на території міста, призведе до неоднакового фінансового стану бюджетів та, як наслідок, до різної соціальної політики, яка проводиться в різних частинах столиці. Тим більше, пропозиції щодо створення районних рад з окремими бюджетами є некоректними в умовах політики створення ОТГ, тобто, по суті, загальнодержавної політики, спрямованої на укрупнення адміністративно-територіальних одиниць та об'єднання їх бюджетів з метою вирішення питань місцевого значення. З фінансової точки зору ці об'єднання обґрунтовуються прагненням подолати розпорошення бюджетних ресурсів,

адаптувати бюджетну систему до умов лібералізації цін та європейських стандартів, скорочення державного сектора в економіці, прогнозування цінової та інфляційної динаміки і т. ін.

2.4 Досвід окремих країн Європейського Союзу у сфері правового забезпечення формування доходів місцевих бюджетів та його значення для України

Аналіз зарубіжного досвіду з формування й регулювання системи місцевих бюджетів є необхідною умовою успішного розвитку вітчизняного бюджетного законодавства в даній сфері. У цьому контексті визначення особливостей правового регулювання місцевих бюджетів зарубіжних держав повинно мати на меті рецепцію позитивного досвіду у вітчизняну практику.

Зарубіжний досвід свідчить про наявність двох успішних базових моделей місцевого самоврядування від яких, у свою чергу, залежить і система місцевих бюджетів. Першою моделлю є англосаксонська, яка має такі характерні риси: а) органи місцевого самоврядування виступають автономно і діють у межах наданих їм повноважень; б) органи місцевого самоврядування не мають прямого підпорядкування центральній владі; в) на місцях відсутні уповноважені центрального уряду; г) контроль за діяльністю місцевих органів здійснюється опосередковано, через центральні міністерства і через суд.

Другою моделлю є французька або, як її ще називають, континентальна модель. Вона має такі риси: а) на місцевому рівні одночасно із системою самоврядування діють також органи державної влади або посадові особи, що здійснюють пряме державне управління на місцях [261, с. 70]; б) органи місцевого самоврядування знаходяться під контролем представників центрального уряду; в) повноваження органів місцевого самоврядування визначаються на підставі негативного принципу правового регулювання; г) в ряді окремих територіальних одиниць органи місцевого самоврядування

можуть бути відсутні. Континентальна модель поширена в Європі, Латинській Америці, на Близькому Сході, у франкомовних країнах Африки.

Між цими базовими моделями розташовуються декілька проміжних – змішаних моделей. У Німеччині, Австрії, Японії, а також у деяких пострадянських країнах, що розвиваються, діють змішані моделі, що увібрали в себе окремі риси як англосаксонської, так і континентальної моделей. Вітчизняна модель місцевого самоврядування також не відноситься повністю до континентальної моделі, більше – до змішаної.

«Історичний розвиток та міжнародний досвід розвинутих країн щодо місцевого самоврядування передбачає різноманітні методи та механізми створення децентралізованих структур, наділення їх відповідними повноваженнями та фінансовими ресурсами, тому вибір найкращих зразків і можливість їх швидкої адаптації до умов України є пріоритетом на найближчі роки. Спостерігається тенденція до регіональної децентралізації не тільки у великих країнах Західної Європи, таких як Велика Британія, Бельгія, Іспанія, Італія, Німеччина, Франція, але й у Польщі, Словаччині, Естонії. Посилення місцевого самоврядування обумовлене повнотою реалізації принципів свободи, самовизначення, кращого і більш цілеспрямованого надання адміністративних послуг, вирішення соціально-економічних, етнічних, мовних та інших питань» [54]. В Німеччині та Франції, провідних країн ЄС, за останній період накопичився значний позитивний досвід розвитку місцевого самоврядування і його фінансового забезпечення, який може бути використаний при розробці і реалізації децентралізації в Україні. Ці країни є досить привабливими для вивчення Україною їх досвіду з огляду на низку історичних паралелей, ментальних особливостей, кількості населення та адміністративно-територіальних ознак. Стосовно кожної країни будуть розглянуті такі аспекти регулювання й формування місцевих бюджетів, як: адміністративний устрій та рівні бюджетної системи, розподіл дохідної бази між рівнями бюджетної системи,

механізми міжбюджетного перерозподілу фінансових ресурсів та питання залучення позикових коштів.

Франція – унітарна держава з високим рівнем централізації влади, розвиненою системою адміністративного контролю центру над місцевими органами, бюрократичною субординацією центру та місць. Крім головного рівня – рівня центрального уряду, у Франції існують три рівні адміністративних утворень (територіальні колективи): комуни (найнижчий рівень), департаменти, заморські території і, нарешті, регіони, як адміністративні одиниці територіального самоврядування вищого рівня, що об'єднують кілька департаментів [113, с. 43]. Існують і структури міжкомунної співпраці, вони охоплюють більше 50 % усіх комун.

Зарубіжний досвід показує, що не можливо здійснити перерозподіл повноважень та ресурсів між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх без їх посилення (укрупнення) чисельно та територіально [67, с. 3]. Так, основою місцевого самоврядування у Франції є подрібнені й масові територіальні колективи – комуни, які очолює суперфект, призначений урядом. Відзначимо, що Закон «Про права і свободи комун, департаментів та регіонів» від 02 березня 1982 року (інша назва – Закон про децентралізацію), надав місцевим органам влади самостійність в управлінні місцевими справами, керівництво якими закон доручив державним службовцям, що не входять до центрального державного апарату. Передача державних функцій місцевим органам супроводжувалася передачею їм відповідних служб, майна і коштів. Було розширено права місцевих органів у сфері підготовки та прийняття бюджету. Також був передбачений новий порядок фінансування місцевих органів. Наприклад, джерела доходів комун були поділені на: податки (прямі та непрямі); державні дотації; позики; власні ресурси.

Подальший розвиток і уточнення джерела фінансування територіальних колективів отримали в Органічному законі про фінансову самостійність територіальних колективів від 29 липня 2004 року [279].

У законі були визначені джерела коштів, якими розпоряджається місцева влада, а також заданий рівень, нижче якого дана автономія опускатися не може: відсоток власних коштів у сукупних засобах територіального колективу не може бути нижчим певного рівня. Найбільша частина коштів (понад 55 % всіх надходжень) зосереджена в комунах; вони ж несуть і значну частину всіх витрат (56 % проти 32,8 % у департаментів і 11,3 % у регіонів). Основну частину цих коштів становлять податки і збори; територіальні колективи можуть самостійно здійснювати позики, проте лише для нових інвестицій. Ще одне найважливіше джерело коштів – це державні дотації. Дотації становлять близько третини всіх коштів територіальних колективів, вони покликані компенсувати скасування низки місцевих податків, введення податкових пільг, а також зростання витрат, викликане передачею повноважень на місцевий рівень [18, с. 34]. При цьому, на теперішній час власні податкові надходження місцевих колективів у Франції становлять близько 40 % усіх надходжень. Найважливішу позицію в місцевому оподаткуванні посідають прямі податки, серед яких головними є: житловий податок, земельний податок на забудовану власність, земельний податок на незабудовані ділянки та професійний податок.

Поряд із прямими податками місцеві бюджети у Франції поповнюються за рахунок непрямих податків, які становлять приблизно 20 % від загальних надходжень до місцевих бюджетів. Різноманітність непрямих податків ускладнює можливість їх класифікації. Для комун основними непрямими податками є: податок на електрику, додатковий збір на перехід власності, місцевий податок на оснащення і т. ін. Всі непрямі податки перераховані в статтях з L. 231-1 по L. 233-85 Кодексу комун.

Третю частину фінансових надходжень місцевих колективів становлять дотації держави, що складаються з дотацій на функціонування, дотацій на оснащення, компенсацій передачі компетенції та компенсацій при звільненні від податків. Висока питома вага дотацій у структурі доходів місцевих

бюджетів дозволяє органам державної влади здійснювати фінансовий контроль органів місцевого самоврядування [246, с. 49].

Таким чином, доходи отримуються за рахунок експлуатації земель та об'єктів муніципальної власності, за рахунок трансфертів і дотацій на функціонування, а також за рахунок податкових надходжень, державних субсидій (інколи їх називають державними дотаціями), кредитів тощо [128, с. 166].

Органи місцевого самоврядування у встановлених законодавством рамках можуть: по-перше, змінювати ставку оподаткування щодо місцевих податків; по-друге, повністю скасовувати будь-який місцевий податок на своїй території.

На початку ХХІ століття у Франції відбулося декілька значущих конституційних змін, які були складовою частиною конституційної реформи. У 2003 році був прийнятий Конституційний закон від 28 березня 2003 року № 2003-276 [278], який встановив, що Франція має децентралізовану організацію влади. Це знайшло відображення у першій статті Конституції. Реформа розподілила компетенції, призначені територіальним колективам, зміцнила їх регламентарну владу та фінансову автономію, водночас підкресливши вірність принципу єдності держави. У ст. 72 Конституції Франції було закріплено принцип субсидіарності, згідно з яким органи місцевого самоврядування покликані приймати рішення за сукупністю повноважень, які можуть бути найкращим чином здійснені на їх рівні.

Зміни, що відбулися у Франції у 2003 році, проголосили принцип фінансової автономії територіальних колективів. Відповідно до частин 1 та 2 ст. 72-2 Конституції Франції територіальні колективи користуються ресурсами, якими вони можуть вільно розпоряджатися в порядку, встановленому законом. Вони можуть отримувати доходи від будь-якого виду оподаткування. Закон може дозволити їм встановлювати підстави для податків та їх ставки у визначених рамках. Частина 3 ст. 72-2 Конституції встановлює, що «фіскальні надходження та інші власні ресурси

територіальних колективів є для кожної категорії колективів визначальною частиною загальної сукупності їх ресурсів» [277]. Таким чином, територіальні колективи самостійно встановлюють (в рамках закону) систему податків та зборів, формують надходження до місцевого бюджету, а також приймають місцевий бюджет [109, с. 106-107]. Відповідно до частин 4 та 5 ст. 72-2 Конституції Франції «будь-яка передача компетенції між державою і територіальними колективами супроводжується наданням відповідних коштів» [277]. Також закон передбачає існування вирівнювальних заходів, призначених для сприяння рівності між територіальними колективами. Тобто, втручання держави у фінансову сферу обмежується наданням фінансової допомоги, а також наданням фінансових коштів разом із передачею нових компетенцій.

Всі територіальні колективи у Франції фінансово незалежні один від одного. Жоден із них не може давати вказівок іншому. Але за певних обставин один із територіальних колективів або одне з об'єднань територіальних колективів може взяти на себе координацію діяльності інших територіальних колективів для досягнення встановлених цілей. Для досягнення цієї мети бюджети територіальних колективів (зазвичай, це комуни) можуть об'єднуватися. Даний досвід вже є корисним для України, оскільки навіть ОТГ не можуть профінансувати всі проекти з розвитку своєї території. У зв'язку з чим ОТГ, використовуючи досвід Франції та діючи відповідно до норм Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII застосовують на практиці механізм муніципальної консолідації, через укладення договорів про співпрацю, поліпшуючи якість послуг, що надаються на їхній території.

Згідно Спільного кодексу про територіальні колективи, в кожній комуні шляхом загального прямого голосування утворюється муніципальна рада. Муніципальна рада приймає місцевий бюджет, встановлює місцеві податки, здійснює позики, управляє власністю комуни і т. ін.

Проект бюджету готує голова комуни, консультуючись із громадянами та асоціаціями. Можливе навіть проведення референдуму жителів комуни з метою виявлення пріоритетних напрямків витрачання коштів та їх розміру. Проект бюджету вивчається фінансовою комісією, яка готує його для муніципальної ради. Потім він виноситься на голосування муніципальної ради. Муніципальна рада під час обговорення бюджету може вносити зміни до варіанту, запропонованого мером [267]. Бюджет має статті доходів і витрат. Згідно законодавства, обов'язковими є витрати на утримання поліції, соціальну допомогу, зарплату персоналу, а також на погашення боргів. Найчастіше дані витрати поглинають до 85 % ресурсів дрібних комун.

Доходи комуни отримують від експлуатації муніципальних земель та муніципальної власності, від трансфертів і дотацій з боку держави на функціонування, податкових надходжень, державних субвенцій, кредитів тощо. Податкові внески складають близько 80 % поточних надходжень (прямі збори, місцеві податки). Верхня межа місцевих податків визначається центральною державною адміністрацією. Держава дає комунам аванс в обсязі передбачуваної суми податків. Одночасно держава стежить, щоб бюджет місцевих колективів був врівноваженим [69, с. 192–193]. На теперішній час бюджети територіальних колективів, у тому числі й комун, не потребують затвердження представниками центральної влади.

Сам місцевий бюджет поділений на два розділи, що передбачають фінансування інвестицій та функціонування публічних служб, як у дохідній, так і видатковій частинах. Доходи від функціонування включають податкові надходження, державні субсидії й дотації, доходи від послуг і т. ін. Доходи від інвестицій включають доходи від нерухомості, участі, різних кредитів і т. ін. На думку більшості французьких дослідників, дохідна частина муніципальних бюджетів у Франції формується з 4 джерел: місцевих податків, державних дотацій, позик, доходів від власності та послуг [230, с. 120]. Незважаючи на те що місцеві бюджети не затверджуються центром, на практиці існує бюджетний контроль.

Як було зазначено вище, комуни мають власні бюджети, які складаються з дохідних та видаткових статей. У Спільному кодексі докладно описані категорії доходів комуни. У розділах місцевих бюджетів передбачено фінансування діяльності публічних служб, фінансування капіталовкладень, значна кількість податків та інших надходжень. Крім цього, передбачено загальне державне фінансування діяльності місцевих публічних установ для комун та деяких їх об'єднань. Спільний кодекс про територіальні колективи передбачає для комун різноманітні податки і дотації, які формують їх фінансові кошти. Виділяють податок на землю з будівлями, податок на землю без будівель, професійний податок, який збирається з осіб, що займаються приватною економічною діяльністю та юридичних осіб, а також податок на житло. Ними обкладаються всі власники, орендарі та підприємства – як фізичні, так і юридичні особи. Існують також інші податки. Муніципальна рада щороку складає список платників податків, які можуть бути включені до комунального списку платників прямих податків. Проте система оподаткування погано пристосована до місцевих умов і створює серйозні проблеми. Саме постійний брак місцевих фінансів сприяв тенденції до об'єднання комун, оскільки тим самим можна було б легше вирішувати проблеми, що стосуються накопичення фінансових коштів [69, с. 146]. При цьому об'єднання відбувається не за принципом вітчизняних ОТГ, а носить загалом тимчасовий характер. Комуни об'єднуються в асоціації.

Комуни мають широкі повноваження з управління комунальним майном, затвердження комунального бюджету, встановлення різних податків, займаються питаннями водопостачання, очисних робіт, громадського транспорту, поліції і т. ін.

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що у Франції регіональні та місцеві органи влади, незважаючи на фіскальну автономію, багато в чому залежать від центрального державного апарату. У свою чергу, збалансування бюджетної системи у Франції реалізується за допомогою

«розщеплюваних» податкових доходів і міжбюджетних трансфертів. При цьому законодавчими актами передбачається, що податкові повноваження в цілому відповідають видатковим повноваженням органів влади на всіх рівнях бюджетної системи.

На відміну від Франції Німеччина має федеративний устрій. Цей федеративний устрій є дуже своєрідним – відносинам між різними рівнями державної влади притаманно багато ознак, характерних, в основному, для унітарних держав: широкі повноваження федерального уряду, одноманітність законодавства з усіх найважливіших питань, а також єдність податкової системи для всієї федерації. При наданні соціальних послуг державні органи виходять не з мінімальних соціальних стандартів, а з принципу забезпечення однакового рівня життя для всіх жителів країни. Проте, Німеччина залишається федерацією, що складається з 16 суб'єктів – земель, а також муніципальних утворень [246, с. 49]. Відмінною ознакою Німеччини як федеративної держави від інших держав зі схожою формою державного устрою (наприклад, Російської Федерації) є те, що правове регулювання місцевого самоврядування здійснюється не на загальнодержавному, тобто федеральному рівні, а місцевому – регіональному. В Німеччині, на відміну від України, відсутній єдиний закон, на зразок Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [192]. Всі питання, які стосуються місцевого самоврядування, розкриваються в нормативно-правових актах федеральних земель. Право земель вирішувати питання місцевого значення закріплено в Конституції Німеччини. Згідно абз. 2 ст. 28 Конституції Німеччини, громадам має бути гарантовано право регулювати в рамках закону та під свою відповідальність усі справи місцевої спільноти [274].

В рамках кожної федеральної землі приймається й виконується фінансово-економічний план – місцевий бюджет, правове регулювання якого прописується в місцевих законах про громади земель. Наприклад, згідно з п. 1 § 77 Закону про громади землі Баден-Вюртемберг, громада повинна

планувати і вести її бюджетне господарство таким чином, щоб забезпечити постійне виконання своїх завдань. Закон покладає на громади обов'язок вести бухгалтерські книги, в яких повинні бути ясно відображені адміністративні дії і стан майна, доходів, фінансів у формі подвійного запису (подвійний бухгалтерський запис) (п. 3 § 77 Закону про громади землі Баден-Вюртемберг) [276]. Місцеві бюджети в Німеччині отримують дохід із податкових та неподаткових джерел. Перерозподіл податкових доходів є одним із основних інструментів механізму бюджетного вирівнювання, яке є синонімом поняття «бюджетний федералізм» [126, с. 257]. Можливість перерозподілу податкових доходів між федерацією, землями і громадами (об'єднаннями громад) закріплюється в Конституції Німеччини.

Позикові кошти можуть бути залучені землями в Німеччині лише у тому випадку, якщо отримання необхідних коштів з інших джерел є недоцільним з економічної точки зору або неможливим у принципі. Одним із джерел поповнення місцевих бюджетів є отримання коштів від фізичних та юридичних осіб у вигляді пожертвувань або дарів, що надаються на безоплатній основі. При цьому в Німеччині досі актуальним залишається питання щодо заборони поповнення місцевих бюджетів даним джерелом коштів, оскільки воно може зазнавати корупційних проявів.

У бюджетному праві Німеччини податки діляться на: федеральні податки, до яких, наприклад, відносяться податок на видобуток і ввезення нафти й нафтопродуктів, податок на виробництво ігристого вина і т. ін.; земельні податки – наприклад, податок із власників автомобілів; майновий податок; податок із спадщини; акциз на пиво і т. ін.; податки общин – промисловий податок, поземельний податок; податки об'єднань громад – наприклад, податок на доходи корпорацій, податок з продажів і т. ін. [283, с. 7].

Не допускається паралельне стягування однакових податків на рівні земель і громад, тобто на регіональному та місцевому рівнях. Стаття 105

Конституції Німеччини розмежовує компетенції федерації і земель у сфері законодавчого регулювання податків:

- Федерація володіє виключною компетенцією з питань митних зборів;
- до питань спільної (конкуруючої) компетенції Федерації і земель належать питання про інші податки, якщо надходження від цих податків цілком або частково належать Федерації або мають місце умови абз. 2 ст. 72 Основного закону ФРН;

- землі мають законодавчі повноваження у сфері місцевих акцизів та податків на специфічні форми використання доходів, допоки і оскільки вони не аналогічні податкам, що регулюються федеральним законом [274].

У Німеччині фінансове забезпечення місцевого самоврядування характеризується наявністю у громад власних податкових джерел для фінансування повноважень. На підставі абз. 5 ст. 106 Конституції Німеччини місцеві бюджети отримують частину надходжень від прибуткового податку, яка передається землями своїм громадам відповідно до платежів, що вносяться їх жителями у вигляді прибуткового податку. Крім того, починаючи з січня 1998 року громади також отримують частку від надходження податку з обороту. Відповідно до абз. 5а ст. 106 Конституції Німеччини ця частка передається землями своїм громадам відповідно до місцевої економічно обґрунтованої шкали розподілу [274]. Надходження від усіх основних податків у Німеччині підлягають розподілу між бюджетами різного рівня. Згідно абз. 6 ст. 106 Конституції Німеччини місцеве самоврядування отримує також наступні податки:

- по-перше, надходження від поземельного і промислового податків – належать громадам;

- по-друге, надходження від місцевих акцизів та податків на особливі види витрат – громадам або, відповідно до законодавства земель, – об'єднанням громад.

Відносно поземельного і промислового податків громади мають право встановлювати ставки в рамках, визначених законом. Зосередимо увагу на

тому, що громади мають право встановлювати місцеві податки, які відрізняються від податків, встановлених федеральним законодавством або законодавством федеральних земель. До місцевих податків відносять податок на додаткову житлову площу, на тварин, на алкогольні напої, на доходи з видовищних і розважальних заходів тощо.

Стосовно податків общин (поземельного та промислового) існує спеціальне законодавство, яким встановлено, що компетенція федеральних органів стосується бази оподаткування, неоподатковуваного мінімуму, пільг. Земельні органи визначають базові ставки цих податків, мінімальні для конкретної громади. Сама громада має право встановлювати поправочний коефіцієнт до суми податку. До бюджету громад, окрім зазначених податків, надходять додатковий податок на купівлю земельної ділянки та різного роду невеликі за обсягами податки і збори: за каналізацію, кіно, місця на ринках, кладовищах, за вивезення сміття і т. ін. У землях-містах (Гамбурзі, Бремені, Берліні) податки общин враховуються в земельних бюджетах. Бюджети громад складаються з двох частин: адміністративного та майнового бюджетів. Перший формується за рахунок податків, зборів, загальних субсидій та деяких інших доходів, які спрямовуються на покриття поточних витрат. Другий, за рахунок відрахувань з адміністративного бюджету, цільових субсидій та кредитів, що спрямовуються на інвестиційні витрати [120, с. 28–29].

Особливість бюджетно-правового статусу громад Німеччини полягає у тому, що вони є частиною земель, у зв'язку з чим доходи і витрати муніципальних утворень визнаються доходами і витратами суб'єктів Федерації. Тим часом, подібний підхід спрямований не стільки на обмеження самостійності муніципальних утворень в рамках бюджетного процесу, скільки на підвищення відповідальності земель з питань бюджетного забезпечення місцевого самоврядування [93].

Всі 16 федеральних земель приймають відповідне бюджетне положення, яке є правовою формою закріплення бюджету. Бюджетне

положення може прийматися в окремих землях як на один фінансовий рік, так і на два. Наприклад, Закон про громади землі Баден-Вюртемберг дозволяє приймати бюджетне положення на два фінансові роки.

Відповідно до п. 1 § 80 Закону про громади землі Баден-Вюртемберг, проект бюджетного положення повинен містити наступну інформацію: надходження і майбутні витрати; надходження, що впливають на результати господарської діяльності і майно, та майбутні виплати, що впливають на результати господарської діяльності і майно; права, необхідні для прийняття зобов'язань [276].

Після затвердження проекту бюджету представницьким органом місцевого самоврядування – радою громади, він у обов'язковому порядку передається контролюючим органам. Контроль за органами місцевого самоврядування Німеччини поділяється на внутрішній і зовнішній. Внутрішній контроль є постійним і здійснюється ревізійним управлінням громади, очолюваним ревізором. Ревізор призначається і звільняється з посади представницьким органом громади, а підпорядковується безпосередньо главі виконавчої влади громади. Щорічно ревізор надає бургомістрові звіт, який згодом розглядається на засіданні представницького органу [124, с. 182]. Зовнішній контроль передбачає постійний систематичний нагляд спеціальних державних органів за діяльністю не підпорядкованих їм органів або осіб із метою виявлення порушень законності [6, с. 140].

Органи правового нагляду наділені реальною владою, у випадку оскарження ними актів органів місцевого самоврядування, останні перестають діяти. Крім того, органи правового нагляду можуть, у випадку нескоординованості управління місцевих органів нормам закону, які висуваються до такого управління, призначати уповноваженого для виконання завдань, що стоять перед громадою.

За підсумками виконання бюджету складається річна звітність, яка відображає фінансове і матеріальне становище громади. Згідно п. 2 § 95

Закону Про громади землі Баден-Вюртемберг, річна звітність громад повинна включати: звіт про прибутки і збитки; звіт про фінансовий стан; звіт про майновий стан (баланс) [276].

Варто відзначити той факт, що в Німеччині бюджетна система представлена у вигляді «кооперативного федералізму» для якого характерний не чіткий поділ компетенцій між рівнями державної влади, а навпаки, їх тісне переплетення, виражене в наявності «податкового союзу» (Steuerverbund), інституту «спільних завдань» (Gemeinschaftsaufgaben) та розвиненої системи міжрегіонального фінансового вирівнювання (Länderfinanzausgleich)». Даний вид бюджетної системи довів свою ефективність у найбільш кризові періоди існування Німеччини: у післявоєнний період (1945–1950 рр.), в період Об'єднання Німеччини (1990–1995 рр.). Обмеженість ресурсів сприяла розвитку та прийняттю всіма публічно-правовими суб'єктами узгодженої бюджетної політики.

Кооперативний федералізм ґрунтується на системі бюджетного вирівнювання, яке використовується і в Україні. Правове регулювання бюджетного вирівнювання, а саме – правову основу відносин, які виникають між федерацією та землями, становить розділ X Конституції Німеччини – Основного закону для Федеративної Республіки Німеччина (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland). Згідно абз. 1 ст. 104а Конституції Німеччини Федерація і землі окремо несуть витрати, пов'язані зі здійсненням своїх завдань, якщо Конституція не передбачає іншого. Також, відносини з бюджетного вирівнювання врегульовані нормами Конституцій земель, Закону про стандарти (Masstabegesetz) [271], Закону про фінансове вирівнювання (Finanzausgleichsgesetz) [269], Закону про розподіл податкових надходжень (Zerlegungsgesetz) [284], а також Закону про муніципальну фінансову реформу (Gemeindenfinanzreformgesetz) [270] і виданими на їх основі підзаконними актами.

В Німеччині бюджетним вирівнюванням у широкому сенсі є розподіл повноважень, доходів та витрат між різними рівнями влади в державі [275,

с. 4], у вузькому сенсі бюджетне вимірювання визначається як сукупність фінансових відносин між державою і територіальними колективами, які входять до її складу [281, с. 338]. На даний момент лише чотири з шістнадцяти федеральних земель є донорами; решта отримують додаткове бюджетування. Бюджети муніципальних утворень у західній частині Німеччини формуються, переважно, за рахунок власних доходів, а в східній частині країни – за рахунок трансфертів. Бюджетне вирівнювання має трирівневу систему.

На першому рівні здійснюється прибуткове вирівнювання шляхом надходження ПДВ до бюджетів суб'єктів федерації (федеральні землі): 25 % від частки бюджетів земель у загальних надходженнях ПДВ розподіляється між усіма землями, при цьому 25 % зазначеної суми спрямовується на підтримку земель з низьким податковим потенціалом, а залишок – 75 % – розподіляється пропорційно чисельності населення.

На другому рівні застосовується схема з негативними трансфертами, тобто здійснюються «вирівнювальні платежі між суб'єктами Федерації». Податкові ресурси включають власні податки землі, частку загальних податків, утримувану ними у своїх бюджетах, та половину надходжень від податку на нерухоме майно і податку на торгівлю до місцевих бюджетів. Розподіл трансфертів спочатку ґрунтується на прогнозах оподаткованої бази, а потім коригується на підставі фактичних значень бази оподаткування. Додатковий тягар складається зі статей витрат, які присутні лише у конкретного суб'єкта федерації (наприклад, витрати на утримання порту).

На третьому рівні вирівнюються подушні доходи фінансово слабших земель. Вони збільшуються до 99,5 % від «необхідних ресурсів» за рахунок додаткової фінансової допомоги з федерального бюджету. Крім цього, Федерація перераховує деяким землям «спеціальні трансферти». Спеціальні трансферти – це додаткові відрахування для східних земель, трансферти малим землям, що компенсують більш високі адміністративні витрати, та

інші трансферти. Крім того, федерація може виплачувати землям тимчасові субсидії для полегшення обслуговування боргу [246, с. 50–51].

Логіка німецької системи бюджетного вирівнювання полягає у тому, що кожен суб'єкт бюджетної системи повинен мати необхідні ресурси для забезпечення покладених на нього завдань і функцій.

За цих обставин можна зробити висновок, що бюджетна система Німеччини ґрунтується на кооперативному федералізмі (співпраці між федерацією, землями і громадами як по вертикалі, так і по горизонталі) та фінансовому вирівнюванні (перерозподілі доходів і окремих бюджетних повноважень між різними рівнями влади). Особливість бюджетно-правового статусу громад полягає в тому, що вони є частиною федеральних земель, тобто їх дохід і витрати визнаються доходами й витратами федеральних земель. Такий підхід підвищує відповідальність земель з питань бюджетного забезпечення місцевого самоврядування. Для цього запроваджено внутрішній та зовнішній контроль над органами місцевого самоврядування. В рамках зовнішнього контролю (нагляду) спеціальні наглядові органи земель мають право оскаржувати нормативно-правові акти місцевих органів влади, у тому числі й бюджетне положення – бюджет, призначати уповноваженого і т. ін.

В Україні питання функціонування місцевої влади, компетенції та повноважень органів місцевого самоврядування, є одними з найбільш актуальних. Реформи останніх років спрямовані на впорядкування і врегулювання правових та фінансових відносин, пов'язаних з місцевими бюджетами. Вивчення досвіду Франції та Німеччини в даній сфері, реципіювання деякої їх практики з урахуванням вітчизняних реалій, на наш погляд, може сприяти успішному становленню та розвитку ефективної системи місцевих бюджетів в Україні.

Постала необхідність щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних

громад» та Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Зміни до зазначених нормативно-правових актів повинні стосуватись наступних моментів:

- надання місцевому самоврядуванню права скасування місцевого податку (наприклад, для підвищення інвестиційної привабливості територій);
- надання місцевому самоврядуванню права встановлення на своїй території додаткових місцевих податків з урахуванням специфіки місцевих територій (список можливих додаткових місцевих податків повинен затверджуватися органами ДФС України);
- надання органам місцевого самоврядування права створення асоціацій та об'єднань для вирішення спільних проектів;
- визначення на законодавчому рівні чітких умов розподілу фінансової допомоги місцевим бюджетам на середньострокову перспективу (3–5 років), що дозволить органам місцевого самоврядування планувати конкретні показники соціально-економічного розвитку відповідних територій.

Висновки до Розділу 2

1. Фінансова спроможність органів місцевого самоврядування визначається як достатність їх джерел наповнення бюджету, в інтересах жителів відповідних територій. Правову основу забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування складають Конституція України (статті 142 та 143), Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 62 та 67), Бюджетний кодекс України (статті 82–85) та Податковий кодекс України в частині адміністрування місцевих податків і зборів. Попри зазначену нормативно-правову базу, місцеві бюджети характеризуються низькою фінансовою спроможністю, що обумовлено, з одного боку, їх надмірною фінансовою залежністю від центру (а, отже, від державного бюджету) та високим рівнем дефіциту бюджетів, що не дає можливості органам місцевого самоврядування здійснювати надані їм

повноваження у повній мірі, а з іншого боку, – має місце недостатня ефективність управління формуванням та використанням доходів місцевих бюджетів. Наявний обсяг повноважень за все ще слабкої фінансової бази зумовлює значну залежність органів місцевого самоврядування в бюджетній сфері від особливостей побудови міжбюджетних відносин із центром. У такій ситуації слід відзначити, що основними недоліками фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування стали: стійкі тенденції до перевищення витрат місцевих бюджетів над реальними доходами; штучне заниження дефіциту бюджету на суму недоотриманих платежів та накопиченої кредиторської заборгованості і т. ін.

Крім того можна зробити висновок, що закріплення дохідних джерел за місцевими бюджетами суттєво ускладнюється нерівномірністю економічної бази, податкового потенціалу відповідних територій. З метою вирішення зазначених проблем, при подальшому вдосконаленні законодавства необхідно: 1) забезпечити повноцінне формування власних доходів місцевих бюджетів, шляхом наділення органів місцевого самоврядування правом самостійно запроваджувати на своїй території місцеві податки та збори в межах встановлених податковим законодавством, які будуть враховувати специфіку та особливості місцевих територій і наявні потенційні об'єкти оподаткування; 2) удосконалити систему адміністрування податків на майно та податку на доходи фізичних осіб; 3) збільшити частку податку на доходи фізичних осіб, що зараховується до відповідних бюджетів; 4) запровадити інфраструктурну субвенцію на розвиток територіальних громад; 5) збільшити обсяг субвенції на здійснення заходів щодо підтримки територій, які зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України та розширити перелік цих заходів; 6) змінити підходи щодо управління публічними фінансами на середньострокову та довгострокову перспективу.

Міжбюджетні трансферти вважаються формою надання допомоги дотаційним територіям, спрямованою на підвищення їх доходів до

середнього рівня по країні. Міжбюджетні трансферти від інших видів трансфертів, які застосовуються в економічній сфері відрізняють три основні ознаки: 1) фінансовий базис (йдеться лише про переказ саме грошових коштів, а не будь-яких матеріальних цінностей); 2) безоплатний характер переказів; 3) переказ коштів з бюджету до бюджету. Всі інші ознаки є вторинними. Лише наявність усіх трьох ознак характеризує трансферти як міжбюджетні.

Міжбюджетні трансферти займають вагому частку у видатках державного бюджету, яка неухильно зростає. Це свідчить про залежність місцевих бюджетів від додаткових коштів, які надходять із державного бюджету країни. За останні 17 років обсяг трансфертів місцевим бюджетам збільшився (в доларовому еквіваленті) в 7,48 рази. Сучасний стан трансфертного механізму зумовлює необхідність підвищення його ефективності. Необхідне «доналаштування» цього механізму в інтересах стимулювання економічного зростання дотаційних регіонів.

Міжбюджетні трансферти повинні: по-перше, сприяти інфраструктурній та інституційній трансформації локальних економічних систем з метою підвищення їх загальної інвестиційної привабливості; по-друге, сприяти поповненню фінансовими ресурсами місцевих дотаційних бюджетів з метою не лише забезпечення мінімуму соціальних гарантій та послуг для місцевого населення, але й вивільнення певного місцевого бюджетного потенціалу для потенційної інвестиційної активності; сприяти реалізації пріоритетних для місцевих територій основних інфраструктурних проектів.

При цьому міжбюджетні трансферти повинні відповідати наступним вимогам: 1) їх розподіл має здійснюватися з урахуванням уже наданих коштів, їх кількості та результатів перевірки їх використання, соціально-економічного становища одержувача бюджетних коштів; виділення коштів повинно здійснюватися на базі формалізованих методик, орієнтованих на вимірювані показники та критерії, які повинні відповідати принципам

прозорості, об'єктивності й можливості перевірки розрахунків; чіткий розподіл трансфертів на вирівнювальні та стимулюючі, при цьому розподіл вирівнювальних трансфертів має здійснюватися з елементами стимулювання, а стимулюючих – з огляду на показники, що підлягають вирівнюванню, що доцільно закріпити на законодавчому рівні.

Вирішення питань вдосконалення правових засад формування доходів місцевих бюджетів видається надзвичайно важливим, оскільки в Україні роками спостерігається негативна тенденція до зменшення частки власних джерел надходження коштів у структурі доходів місцевих бюджетів та, відповідно, збільшення кількості дотаційних бюджетів. Все це актуалізує пошук напрямів удосконалення правових аспектів формування місцевих доходів, які повинні сприяти як перспективному наповненню бюджету, так і ефективному використанню бюджетних коштів.

3. Бюджет м. Києва є істотною ланкою всієї бюджетної системи країни, який характеризується високим ступенем бюджетної автономії. Місто Київ як столиця держави посідає особливе становище в соціально-економічній структурі України. Вирішальний вплив на формування доходів бюджету столиці України – міста Києва мають чотири основні податки – податок на доходи фізичних осіб, плата за землю, єдиний податок, податок на прибуток підприємств. При цьому, головним джерелом наповнення загального фонду бюджету міста Києва на даний час є податок на доходи фізичних осіб.

Бюджет м. Києва є єдиним. Зосередження всіх бюджетних можливостей столиці в єдиному бюджеті дозволяє проводити єдину фінансову політику в місті, комплексно вирішувати питання фінансування установ соціально-культурної сфери, міського господарства та, особливо, соціальної підтримки жителів столиці, прогнозувати й оперативніше реагувати на зміни економічної ситуації в місті. Єдиний бюджет в умовах демократизації надає всі передумови для комплексного вирішення питань фінансування установ соціально-культурної сфери, міського господарства та, особливо, соціального захисту населення. Крім того зміцнення бюджету

столиці є важливим і перспективним напрямком розвитку бюджетної системи України.

Бюджетний процес столиці потребує реформування за наступними напрямами: орієнтація органів місцевої київської влади, насамперед, на якість наданих послуг; необхідність відображення критеріїв оцінки послуг у бюджеті м. Києва; посилення участі киян у процесі обговорення та прийняття важливих бюджетних рішень, що стимулюватиме представників влади відстоювати інтереси своїх виборців; законодавче обмеження обсягів відрахувань з бюджету м. Києва до Державного бюджету України; законодавче встановлення заборони розгляду та ухвалення бюджету на наступний рік Київською міською радою без звіту про виконання бюджету; законодавче закріплення проведення щорічного аудиту бюджету м. Києва Рахунковою палатою України; визначення в Бюджетному регламенті чітких правил розробки і виконання бюджету м. Києва, з максимально можливою деталізацією структури бюджетних витрат; посилення застосування окремих елементів казначейського методу виконання бюджету м. Києва та ін.

4. Вивчення та аналіз досвіду країн Європейського Союзу у сфері правового регулювання системи місцевих бюджетів дозволяє порушити питання про запровадження окремих його елементів в Україні: реалізацію права органу місцевого самоврядування із зупинення справляння місцевого податку (наприклад, для підвищення інвестиційної привабливості територій); надання органу місцевому самоврядуванню права встановлення на своїй території додаткових місцевих податків з урахуванням специфіки відповідних територій, законодавчим базисом якого має бути визначений у ПК України перелік можливих субсидіарних (додаткових) місцевих податків; нормативного закріплення параметрів розподілу регулюючих доходів та принципів розподілу фінансової допомоги на середньострокову перспективу (3–5 років), що дозволить місцевим органам планувати розвиток місцевих територій; впровадження практики правового нагляду для надання

можливості оскарження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, у тому числі й бюджету.

ВИСНОВКИ

1. У результаті проведеного дослідження з'ясовано, що фінансово-правова природа місцевого бюджету обумовлюється характером відносин, що виникають при акумулюванні фінансових ресурсів у межах певної території. Правове регулювання повинно забезпечити досягнення цілей обумовлених фінансово-правовою природою місцевого бюджету, яка проявляється в тому, що: 1) місцеві бюджети є основою фінансової спроможності та самоврядності місцевого самоврядування; 2) за рахунок коштів місцевих бюджетних фондів вирішуються завдання забезпечення основних потреб територіальних громад та розвитку відповідних територій; 3) формування місцевих бюджетів передбачає наявність організаційно-правових механізмів щодо належного виконання повноважень органами місцевого самоврядування у сфері використання акумульованих коштів; 4) формування місцевих бюджетів відображає рівень фінансової самостійності місцевого самоврядування.

2. Запропоновано врегулювати положення щодо співвідношення термінів «місцевий бюджет» та «бюджет місцевого самоврядування», виходячи з положення статті 142 Конституції, відповідно до якої суб'єктом права власності щодо бюджету місцевого самоврядування є територіальна громада, а районні та обласні бюджети відповідно до ст. 143 Конституції України формуються з коштів державного бюджету для їх 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. Вони також розрізняються механізмом формування доходів, який обумовлюється напрямами використання бюджетних коштів.

3. Визначено, що розвиток законодавства, спрямованого на забезпечення децентралізації влади в Україні, створив умови для проведення реформ за такими основними напрямами якими є: вдосконалення

адміністративно-територіального устрою (з метою вирішення проблем роздрібності населених пунктів і, недостатнього рівня ефективності управління ними); забезпечення фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування (з метою вирішення проблем недостатнього рівня фінансової самостійності територіальних громад і залежності місцевих бюджетів від державного бюджету); перерозподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

4. Роль місцевих бюджетів можна визначати шляхом вирахування частки доходів та видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, оцінюючи таким чином участь місцевого самоврядування у розв'язанні нагальних проблем соціально-економічного розвитку країни та окремих громад, певну обмеженість функцій центральних органів влади. Фінансування поточних витрат за рахунок запозичень і доходів від приватизації комунальної власності, а не за рахунок залучення для фінансування програм та проектів не пов'язаних з продажем власного майна, негативно впливає на показники фінансової спроможності місцевого самоврядування. В сучасних умовах значна кількість територіальних утворень залишаються дотаційними, що вимагає створення на законодавчому рівні умов, які б стимулювали органи місцевого самоврядування до розвитку власної доходної бази, до зростання податкового потенціалу відповідної території, до підвищення обсягів надходжень місцевих податків за допомогою включення до системи оцінки ефективної діяльності органів місцевого самоврядування відповідних показників.

5. Встановлено, що зміни законодавства у напрямку фінансової децентралізації створили умови для розширення фінансової самостійності місцевого самоврядування; появи у межах бюджетної системи бюджетів об'єднаних територіальних громад; включення до доходної частини місцевих бюджетів ширшого переліку податкових платежів та зборів; створення умов для залучення мешканців громад до участі у вирішенні питань місцевого значення; перегляду підходів до правового регулювання міжбюджетних

трансфертів, встановлення їх нових видів; запровадження горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів тощо. Ефективна реалізація фінансової децентралізації є можливою виключно у разі її поєднання із правовою та інституційною реформами.

6. З'ясовано, що розвиток територій та забезпечення потреб територіальних громад має забезпечуватися за рахунок поєднання елементів централізованої та децентралізованої моделей, тобто застосування змішаної моделі державного регулювання публічних фінансів. Така модель повинна мати не статичний, а динамічний характер, що означає її спроможність гнучко і за мінімальний період часу ефективно реагувати на зміни, що відбуваються в соціально-економічному розвитку на державному та місцевому рівнях. Обов'язок держави фінансово підтримувати місцеве самоврядування пов'язаний з принципу самостійності місцевого самоврядування. Тому, потребує зміни підхід до розуміння ролі держави при формуванні фінансової основи місцевого самоврядування з гарантування надання фінансових ресурсів на зобов'язання створити умови для утвердження фінансової незалежності місцевого самоврядування, що має забезпечуватися відповідними нормами, які визначають принципи участі держави у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування.

7. Визначено, що існують наступні способи розмежування доходів всередині бюджетної системи: 1) поділ окремих видів доходів за рівнями державної влади і місцевого самоврядування відповідно до державного устрою, що передбачає законодавче закріплення конкретного виду доходу за відповідним бюджетом; 2) квотування доходних надходжень шляхом закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретної ставки або частки податку. Класифікація окремих видів податкових доходів передбачає поділ на загальнодержавні податки і зборів та місцеві податки і зборів. Квотування здійснюється в межах квотування контингенту податку (загальної суми надходження конкретного виду податку на відповідній території).

8. Обґрунтовано доцільність класифікації доходів місцевих бюджетів за критеріями порядку їх формування та запропоновано поділ цих доходів на власні та передані. Встановлено, що ступінь реальної самостійності місцевих бюджетів визначається лише рівнем власних доходів. У зв'язку з цим принципово важливим є закріплення за місцевими бюджетами дохідних джерел, що забезпечують стабільність надходження доходів.

9. Зростання доходів місцевих бюджетів потребує комплексної реалізації перспективних заходів не лише щодо вдосконалення механізмів управління та адміністрування доходів бюджетів, а й розвитку інструментарію міжбюджетного регулювання. Даний інструментарій повинен включати: розширення податкових джерел і податкових повноважень місцевих органів з метою підвищення залежності податкових доходів від економічної політики на місцях; зміну базових підстав надання фінансової допомоги на вирівнювання бюджетної забезпеченості територій, що враховує необхідний рівень споживання послуг за стандартами їх якості, які забезпечують виконання гарантованих Конституцією України зобов'язань держави по відношенню до її громадян.

10. З'ясовано, що закріплення дохідних джерел на місцевому рівні суттєво ускладнюється нерівномірністю економічної бази, податкового потенціалу місцевих територій. З метою забезпечення самостійності місцевих бюджетів та розширення їх фінансової спроможності надійними джерелами доходів, при подальшому реформуванні бюджетно-фіскального законодавства необхідно: 1) забезпечити збільшення дохідної частини місцевих бюджетів шляхом наділення органів місцевого самоврядування правом самостійно запроваджувати на своїй території місцеві податки та збори в межах, встановлених податковим законодавством, які будуть враховувати специфіку та особливості місцевих територій і наявні потенційні об'єкти оподаткування; 2) удосконалити систему адміністрування податків на майно та податку на доходи фізичних осіб; 3) збільшити частку податку на доходи фізичних осіб, що зараховується до відповідних бюджетів; 5)

запровадити інфраструктурну субвенцію на розвиток територіальних громад;

б) збільшити обсяг субвенції на здійснення заходів щодо підтримки територій, які зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України та розширити перелік цих заходів; 7) змінити підходи щодо управління публічними фінансами на середньострокову та довгострокову перспективу.

11. Вирішення проблеми збалансованості місцевих бюджетів, яка виникає внаслідок нескоординованості між відповідальністю за видатки та податкоспроможністю є основною метою вдосконалення правового регулювання системи міжбюджетних трансфертів. Міжбюджетні трансферти являють собою форму надання допомоги дотаційним територіям, спрямованою на підвищення їх доходів для вирівнювання бюджетної забезпеченості територій. Міжбюджетні трансферти від інших видів трансфертів, які застосовуються в економічній сфері відрізняють три основні ознаки: 1) фінансовий базис (йдеться лише про переказ саме грошових коштів, а не будь-яких матеріальних цінностей); 2) безоплатний характер переказів; 3) переказ коштів з бюджету до бюджету. Всі інші ознаки є вторинними. Лише наявність усіх трьох ознак характеризує трансферти як міжбюджетні.

12. Міжбюджетні трансферти повинні відповідати наступним вимогам:

1) їх розподіл має здійснюватися з урахуванням уже наданих коштів, їх кількості та результатів перевірки їх використання, соціально-економічного становища одержувача бюджетних коштів; виділення коштів повинно здійснюватися на базі формалізованих методик, орієнтованих на вимірювані показники та критерії, які повинні відповідати принципам прозорості, об'єктивності й можливості перевірки розрахунків; чіткий розподіл трансфертів на вирівнювальні та стимулюючі, при цьому розподіл вирівнювальних трансфертів має здійснюватися з елементами стимулювання, а стимулюючих – з огляду на показники, що підлягають вирівнюванню, що доцільно закріпити на законодавчому рівні.

13. Законодавче закріплення на рівні окремого закону порядку організації та функціонування місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у місті Києві обумовлює його особливе становище в соціально-економічній структурі України. Бюджет м. Києва є істотною ланкою всієї бюджетної системи держави, який характеризується високим ступенем бюджетної автономії. Серед основних заходів по реформуванню бюджетного процесу столиці визначено наступні: орієнтація органів місцевої київської влади, насамперед, на якість наданих послуг; необхідність відображення критеріїв оцінки послуг у бюджеті м. Києва; посилення участі киян у процесі обговорення та прийняття важливих бюджетних рішень, що стимулюватиме представників влади відстоювати інтереси своїх виборців; законодавче обмеження обсягів відрахувань з бюджету м. Києва до Державного бюджету України; законодавче встановлення заборони розгляду та ухвалення бюджету на наступний рік Київською міською радою без звіту про виконання бюджету; законодавче закріплення проведення щорічного аудиту бюджету м. Києва відповідно уповноваженим державним органом; визначення в Бюджетному регламенті чітких правил розробки і виконання бюджету м. Києва, з максимально можливою деталізацією структури бюджетних витрат; посилення застосування окремих елементів казначейського методу виконання бюджету м. Києва та ін.

14. Аналіз досвіду країн Європейського Союзу у сфері правового регулювання системи місцевих бюджетів дозволяє запровадити в Україні наступні його елементи: надати місцевому самоврядуванню право невстановлення місцевого податку (наприклад, для підвищення інвестиційної привабливості територій); надання місцевому самоврядуванню права встановлення на своїй території, в межах закону, додаткових місцевих податків з урахуванням специфіки місцевих територій; необхідно встановлювати параметри розподілу регулюючих доходів та принципи розподілу фінансової допомоги на середньострокову перспективу (3–5 років), що дозволить місцевим органам планувати розвиток місцевих територій;

необхідно впровадити практику правового нагляду для надання можливості оскарження нормативно-правових актів місцевих органів влади, у тому числі й бюджету.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Алексеев С. С. Общие дозволения и запреты в советском праве. Москва: Юрид. лит., 1998. 288 с.
2. Алексеев С. С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. Т. 1: Основные вопросы общей теории социалистического права. 396 с.
3. Алексеев І. В., Ярошевич Н. Б., Чушак А. М. Бюджетна система: навч. посібник. Київ: Хай-Тек Прес, 2008. 544 с.
4. Амосов О. Ю., Малінецька Г. В. Децентралізація влади в Україні: фінансові і політико-правові аспекти. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 2. С. 129–134.
5. Аналітичний звіт «Бюджет Києва-2010: проблеми та ризики». Київ: Логос Україна, 2011. 104 с.
6. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ: Наук. думка, 2004. 299 с.
7. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 1999. 42 с.
8. Андрійчук Ю. Реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: організаційно-правове забезпечення. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнародною участю (м. Львів, 15 берез. 2019 р.). Львів. 2019. С. 5–9.
9. Андрущенко В. Л. Чи існує проблема множинності податків. *Бюджетно-податкова політика та регіональний розвиток України*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ірпінь, 22 трав. 2015 р.). Ірпінь, 2015. С. 18–20.

10. Астіон С. І. Аналіз правового регулювання міжбюджетних трансфертів. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*, 2014. № 4(1). С. 165–171.
11. Баб'юк М. П. Організаційно-правова форма вищого навчального закладу як юридичної особи. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2016. Вип. 19. С. 91–94.
12. Багратуни К. Ю. Межбюджетные трансферты в системе стабилизаторов переходной экономики: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01. Владикавказ, 1999. 142 с.
13. Балацький Є. О. Бюджет міста у системі фінансів території, монографія. Суми: ДВНЗ «УАБС НБУ», 2011. 302 с.
14. Бедрій Р. Бюджети об'єднаних територіальних громад у контексті децентралізації влади в Україні. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнародною участю (м. Львів, 15 берез. 2019 р.). Львів. 2019. С. 23–27.
15. Бечко П. К., Ролінський О. В. Місцеві фінанси: навч. посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2007. 192 с.
16. Білінський Д. О. Місцеві бюджети. *Фінансове право*: підручник / О. О. Дмитрик, І. Є. Криницький, О. А. Лукашев та ін.; за ред. М. П. Кучерявенка. Харків: Право, 2017. С. 137–143.
17. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки / за наук. ред. В. М. Федосова. Київ: Либідь, 2000. 654 с.
18. Богорад Л. М. Особенности правового регулирования местных финансов во Франции. *Международное публичное и частное право*. 2009. № 1. С. 30–40.
19. Бойко-Слобожан О. О. Правове регулювання витрат місцевих бюджетів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 207 с.
20. Бондарук Т. Концептуальні засади реформування місцевих бюджетів України. *Світ фінансів*. 2011. № 2. С. 168–177.

21. Бондарук Т. Г. Щодо визначення місцевого самоврядування. *Економіст*. 2006. № 6. С. 44–46.
22. Бюджет України – 2018 / Міністерство фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/local-budg> (дата звернення: 16.02.2019).
23. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. №№ 37–38. Ст. 189 (втратив чинність).
24. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. №№ 50–51. Ст. 572
25. Бюджетна складова реалізації домінуючих напрямів суспільного розвитку: монографія / за наук. ред. Л. В. Лисяк; Дніпропетровська держ. фінансова академія. Дніпропетровськ: ДДФА, 2015. 396 с.
26. Василик О. Д., Павлюк К. В. Бюджетна система України: підручник для студ. вищ. навч. закладів. Київ: Центр навч. літ., 2004. 539 с.
27. Васильева М. В. Местные бюджеты в современных условиях. Москва: Финансы и статистика, 1987. 111 с.
28. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: Юрид. думка, 2007. 990 с.
29. Вінницька О. А. Вплив міжбюджетних трансфертів на дохідну частину місцевих бюджетів. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 14. Ч. 1. С. 139–142.
30. Волков В. П., Горошкова Л. А. Управління фінансовими процесами децентралізації та формування територіальних громад. *Економічний вісник університету*. 2018. Випуск № 36/1. С. 285–293.
31. Волохова І. С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні: монографія. Одеса: Атлант, 2014. 462 с.
32. Воронов М. П., Скрипничук В. М. Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і органів місцевого

самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків: Право, 2001. Вип. 1. С. 34–44.

33. Воронова Л. К. Міжбюджетні трансферти. *Фінансова енциклопедія* / О. П. Орлюк, Л. К. Воронова, І. Б. Заверуха та ін.; за заг. ред. О. П. Орлюк. Київ: Юрінком Інтер, 2008. С. 118–125.

34. Воронова Л. К. Фінансове право України: підручник. Київ: Прецедент, 2008. 448 с.

35. Воронова Л. К. Фінансове право України: підручник. Київ: Прецедент; Моя книга, 2006. 448 с.

36. Воротін В. Модернізація механізмів державного управління в контексті реформи децентралізації влади в Україні. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнародною участю (м. Львів, 15 берез. 2019 р.). Львів, 2019. С. 40–45.

37. Воротіна Н. В. Бюджети об'єднаних територіальних громад як важливий елемент структури бюджетної системи України. *Регіональна політика: історія, політико-правові засади, урбаністика, просторове планування, архітектура*: зб. наук. праць П'ятої міжнар. наук.-практ. конф.: в 2 ч. (м. Київ, 22 листоп. 2019 р.) / редкол.: П.М. Куліков (голова) та ін.; Київський нац. ун-т будівництва і архітектури. Київ; Тернопіль: Бескиди, 2019. Вип. 5, ч. 1. С. 120–124.

38. Воротіна Н. В. Деякі питання правового забезпечення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доповідей Третьої щорічної Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 06 груд. 2019 р.). Київ: ТОВ «ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС», 2019. С. 161–164.

39. Воротіна Н. В. Місцеві бюджети в Україні: деякі проблеми правового регулювання в умовах реформи. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 117–121.

40. Воротіна Н. В., Ісаєва Н. К. Актуальні проблеми фінансової децентралізації в Україні: наук. доповідь / за заг. ред. О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2018. 87 с.
41. Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право: учебник. Москва: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. 359 с.
42. Габрелян А. Ю. Адміністративно-правове забезпечення державної політики у протидії проституції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2021. 249 с.
43. Гетманцев Д. О., Семчик О. О., Шишканов О. А. Прямі реальні податки. Правова сутність та адміністрування: наук.-практ. посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 372 с.
44. Глухова В. І., Кравченко Ю. М. Міжбюджетні трансферти як форма бюджетного регулювання. *Економіка і регіон*. 2014. № 4. С. 80–84.
45. Горбайчук Л. В. Міжбюджетний трансфер як інструмент фінансово-господарського регулювання доходів місцевих бюджетів. *Правова держава. Щорічник наукових праць*. 2017. Вип. 28. С. 454–462.
46. Горбайчук Л. В. Окремі аспекти та перспективи формування доходів місцевого бюджету в умовах фінансової децентралізації. *Концептуальні засади реформування адміністративного права та фінансового права України в сучасних умовах: матеріали Круглого столу* (м. Київ, 02 листоп. 2018 р.). Київ. 2018. С. 54–59.
47. Горбайчук Л. В. Перспективи розвитку фінансової децентралізації на сучасному етапі. *Юридична наука у громадянському суспільстві: матеріали X Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 30 жовт. 2019 р.). Київ: ТзОВ «Галлапрінт». 2019. С. 100–105.
48. Горбайчук Л. В. Правові засади державної політики у сфері міжбюджетних відносин. *Держава і право*. 2016. Вип. 74. С. 377–349.
49. Горбайчук Л. В. Фінансова децентралізація в Україні: питання законодавчого регулювання. *Правова держава. Щорічник наукових праць*. 2018. Вип. 29. С. 416–425.

50. Горбайчук Л. В., Габрелян А. Ю. Проблемні питання використання коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва. *Правові систем.* 2018. №№ 1–2. С. 279–291.

51. Горлова О. С. Правовое регулирование разграничения и распределения доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации. *Финансы и кредит.* 2003. № 17 (131). С. 70–75.

52. Гречана С. І. Фіскальна децентралізація в контексті розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні. *Економіка та право.* 2017. № 3 (48). С. 95–101.

53. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. № 55-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1990. № 31. Ст. 429.

54. Демиденко Л., Наконечна Ю. Фіскальна децентралізація: німецький досвід та українські реалії. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: «Економіка».* 2015. Вип. 2. С. 49–54.

55. Деніс О. В. Проблеми правового регулювання партиципаторних (громадських) бюджетів в Україні. *Правові новели.* 2018. № 4. С. 154–160.

56. Держава регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія / за ред. З. С. Варналія. Київ: НІСД, 2007. 768 с.

57. Державне фінансове регулювання економічних перетворень / за заг. ред. А. А. Мазаракі. Київ: Київський нац. торг.-екон. ун-т, 2015. 376 с.

58. Державний класифікатор ДК 018-2000: затверджений наказом Держстандарту від 17.08.2000 р. № 507. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/FIN7058> (дата звернення: 01.02.2022).

59. Децентралізація: Проблеми, ризики та реальні цілі. URL: https://zik.ua/blogs/detsentralizatsiia_problemy_ryzyky_ta_realni_tsili_960657 (дата звернення: 31.07.2020).

60. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наук. доповідь / О. В. Шевченко, В. В. Романова, Я. А. Жаліло та ін.; за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ: НІСД, 2020. 153 с.

61. Децентралізація у сфері розподілу доходів між ланками бюджетної системи України. *Державно-правове регулювання суспільних відносин в умовах нових глобалізаційних викликів: вітчизняні та міжнародні реалії*: колективна монографія / за заг. ред. Ю. Л. Бошицького; Київський університет права НАН України. Київ: Талком, 2019. 804 с.

62. Інформація про виконання обласного бюджету Харківської області станом на 28.12.2021 року (за оперативними даними). URL: https://www.city.kharkiv.ua/uk/document/zvit-pro-vikonannya-byudzhetu-kharkivskoi-miskoi-teritorialnoi-gromadi-za-2021-rik-66852.html?__cf_chl_tk=iZCHPDWiWFQpocoIYNUB7vFKhSFPpgYysX6vQFkmgwc-1683047593-0-gaNycGzNCrs (дата звернення: 01.02.2022).

63. Звіт про виконання бюджету м. Києва за 2021 рік. URL: https://kyivcity.gov.ua/publiczna_informatsiia_Tag_166122/zvit_pro_vikonannya_byudzhetu_m_kiyeva_za_2021_rik/ (дата звернення: 01.02.2022).

64. Виконання доходів місцевих бюджетів. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL. <https://mof.gov.ua/uk/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhativ> (дата звернення: 01.02.2022)

65. Доходи і видатки місцевих бюджетів: коротко про головне. URL: <http://cost.ua/news/687-revenues-and-expenditures-of-local-budgets> (дата звернення: 16.07.2019).

66. Дяченко М. І., Коваленко Г. О., Чукіна І. В. Огляд реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 5. С. 1–5.

67. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. (дата оновлення: 16.11.2009 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 01.02.2022).

68. Егорова М. В. Конституционно-правовой статус территориальных коллективов во Франции: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2012. 240 с.

69. Ємельянова А., Лобойко С., Літвінова К. Стан впровадження громадського бюджету (бюджету участі) у містах України: аналітична записка. Київ: Центр розвитку інновацій, 2017. 42 с.

70. Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: Аналітична доповідь. Київ: Нац. ін-т стратегічних досліджень, 2019. 115 с.

71. Звіт про виконання бюджетів міста Києва. Офіційний сайт Київської міської ради. URL: https://kmr.gov.ua/uk/zvit_kiev_bydjet (дата звернення: 01.02.2022).

72. Звіт про виконання бюджету міста Києва за 2019 рік. URL: https://kmr.gov.ua/uk/zvit_kiev_bydjet (дата звернення: 01.02.2022).

73. Зенков М. Ю. Административная реформа и изменение правового статуса государственных органов и органом местного самоуправления. *Актуальные проблемы местного самоуправления в Российской Федерации: материалы межрегиональной научно-практической конференции* (г. Кемерово, 15-16 декабря 2005 г.). Кемерово: ООО «Авторское издательство Кузбассвузиздат». 2005. С. 40–48.

74. Інформація Міністерства фінансів України про виконання Державного бюджету України за 2019 рік. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/informaciya-ministerstva-finansiv-ukrayini-pro-vik/> (дата звернення: 01.02.2022).

75. Інформація про виконання обласного бюджету Чернігівської області за 2021 рік. URL: https://dfin.cg.gov.ua/web_docs/2142/2016/08/docs/Rishennya2021.pdf (дата звернення: 01.02.2022).

76. Інформація щодо кількості об'єднаних територіальних громад станом на 18.02.2020 р. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/kaznachejstvo-informuye/obyednani-teritorialni-gromadi> (дата звернення: 01.02.2022).

77. Ісаєва Н. К. Теоретико-правові питання розвитку бюджетних відносин в умовах децентралізації влади в Україні. *Альманах права*. 2018. Вип. 9. С. 388–393.

78. Ісаєва Н. К. Удосконалення податкового законодавства України в сучасний період. *Часопис Київського університету права*. Київ, 2015. № 3. С. 122–125.

79. Ісаєва О. В., Закорко К. С. Сучасні проблеми функціонування та розвитку бюджетної системи України: теоретичний аспект. *Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2017. Вип. 1 (2). С. 60–64.

80. Кириченко Ю. М. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 6. С. 216–219.

81. Клівіденко Л. М., Мацедонська Н. В. Основні шляхи удосконалення функціонування місцевих бюджетів в сучасних умовах. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 9. С. 640–643.

82. Козак Ю. Г., Сліпа В. М. Міжнародне оподаткування: навч. посібник. Київ: Центр навч. літ., 2003. 550 с.

83. Колесник М. І., Габрелян А. Ю. Аналіз доходів та витрат домогосподарств України. *Вісник Східноєвропейського університету економіки і менеджменту*, 2019. № 1(26). С. 59–70.

84. Колісник О. Я. Інтерференція бюджетних циклів як джерело загроз бюджетній безпеці держави. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Aprer/2008_4_2/53.pdf (дата звернення: 01.02.2022).

85. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20.04.1978 р. № 888-IX (дата оновлення: 28.06.1996 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09> (дата звернення: 01.02.2022).

86. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

87. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р (дата оновлення: 01.04.2014 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 01.02.2022).

88. Крайник О. Напрямки зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2008. Вип. 1. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/O.%C2%A0Kraunyk.pdf (дата звернення: 01.02.2022).

89. Крупко Я. М. Принципи розподілу доходів між ланками бюджетної системи. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 72. С. 358–362.

90. Кузнецов С. П. Бюджет муниципального образования (местный бюджет) в РФ: проблемы формирования и правового регулирования: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Челябинск, 2006. 192 с.

91. Кузькін Є. Ю. Теоретико-методологічне забезпечення розширення фіскального простору місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації: дис... д-ра екон. наук: 08.00.08. Харків, 2019. 647 с.

92. Кузькін Є. Ю., Котляревський Я. В., Шишко О. В. Зарубіжний досвід фіскальної децентралізації: проблеми та шляхи їх розв'язання. *Фінанси України*, 2015. № 12. С. 63–72.

93. Кузьменко О. А. Значення оптимізації міжбюджетних відносин для держави та регіонів (організаційно-правовий аспект). *Фінансове право*. 2009. № 1. С. 281–287.

94. Куйбіда В. С. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії. Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2008. 467 с.

95. Куліченко Н. В. Функціонування місцевих бюджетів в умовах децентралізації управління регіональним розвитком. *Вісник Національного технічного університету «ХПІ». Серія: «Технічний прогрес та ефективність виробництва»*. 2014. № 65 (1107). С. 162–167.

96. Кульчицький М. І. Міжбюджетні відносини в економічній системі України: дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.08. Львів, 2016. 475 с.

97. Курочкин В. В. Характеристика доходов бюджетов разных уровней. *Финансы: учебник / под ред. А. Г. Грязновой, Е. В. Маркиной*. Москва: Финансы и статистика, 2006. С. 324–458.

98. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. Москва: Юристъ, 1997. 428 с.

99. Кутафин О. Е., Фадеев Е. И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и допол. Москва: Юристъ, 2000. 559 с.

100. Куценко Т., Сіренко Я. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління. *Макроекономічне оцінювання публічного сектору в антикризовому управлінні: матеріали наук. прикладних досліджень освіт.-проф. програми 281 «Публічне управління та адміністрування» за 2017–2018 рр. / редкол.: І. Й. Малий (голова) та ін.; М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київський національний економічний ун-т ім. В. Гетьмана»; Фак-т економіки та управління; Каф-ра нац. економіки та публічного управління. Електрон. текст. дані. Київ: КНЕУ, 2019. С. 125–152.*

101. Кучеренко Л. Ю., Леваєва С. Ю. Необхідність модернізації економіки України в умовах глобалізації. *Економічний вісник університету*. 2018. Вип. № 38. С. 97–104.

102. Кучерявенко М. П. Фінансове право: навч. посібник. 2-ге вид., стереотип. Харків: Право, 2016. 288 с.

103. Лазарева Н. В. Аудит в системе управления доходами местных бюджетов. Ростов на Дону: Изд-во РГЭА, 2000. 190 с.

104. Ливдар М. В., Пелехата О. В., Івахів М. А. Модернізація міжбюджетних відносин в умовах фінансової децентралізації. *Молодий вчений*. 2018. № 5 (1). С. 302–310.
105. Литвин О. В., Габрелян А. Ю. Правовий режим проституції в Польщі. *«Правові системи»*. Науково-практичний електронний журнал, 2018. № 3. С. 232–242.
106. Лопушняк Г. С., Лободіна З. М., Ливдар М. В. Фіскальна децентралізація в Україні: декларації та практична реалізація. *Економічний часопис-XXI*. 2016. № 161. С. 79–84.
107. Магальяс А. А. Сучасний стан формування дохідної бази місцевих бюджетів України. *Вісник студентського наукового товариства «ВАТРА» Вінницького торговельно-економічного інституту КНТЕУ*. Вінниця: Редакційно-видавничий відділ ВТЕІ КНТЕУ, 2020. Вип. 93. С. 13–22.
108. Маринів А. В. Системно-структурна організація місцевого самоврядування у Французькій республіці: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2018. 228 с.
109. Маршалок Т. Я. Політика фіскальної децентралізації в Україні – позитивні та негативні ефекти. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. Серія:» Економіка». 2016. Вип. 2. С. 82–88.
110. Матвеев И. В. Правовая природа недействительных сделок. Москва: Юрдитинформ, 2004. 171 с.
111. Местные бюджеты стран – членов СЭВ / под ред. Д. Д. Бутакова. Москва: Финансы и статистика, 1980. 192 с.
112. Местные финансы: опыт европейских государств / под ред. Д. Н. Бобрышева. Москва: Изд-во «Полиграф-Сервис», 1997. Вып. 1. С. 40–50.
113. Мінфін звітує про Державний бюджет України за 2019 рік у інтерактивному режимі. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/minfin-zvituyue-pro-derzhavnyu-byudzhet-ukrayiny-za-2019-rik-u-interaktyvnomu-rezhymi> (дата звернення: 01.02.2022).

114. Місцеве самоврядування в Україні. URL: <https://vertiivskagromada.gov.ua/news/11-20-41-07-12-2016/> (дата звернення: 01.02.2022).
115. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації / редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін. Київ: НАДУ, 2014. 128 с.
116. Місцеві бюджети. URL: <http://minfin.gov.ua/news/bjudzhet/local-budg> (дата звернення: 01.02.2022).
117. Місцеві фінанси: підручник / за ред. О. П. Кириленко. Київ: Знання, 2006. 677 с.
118. Михайленко С., Зубріліна В. Вплив новацій Бюджетного кодексу України на формування доходів місцевих бюджетів. *Світ фінансів*. 2014. Вип. 1. С. 124–130.
119. Мишина С. В. Формирование доходов местных бюджетов в условиях модернизации межбюджетных отношений: дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.10. Москва, 2009. 143 с.
120. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій: монографія / за ред. О. П. Кириленко. Тернопіль: Вид-во «Економічна думка», 2008. 376 с.
121. Музика-Стефанчук О. А. Місцеві бюджети. *Фінансова енциклопедія* / О. П. Орлюк, Л. К. Воронова, І. Б. Заверуха та ін.; за заг ред. О. П. Орлюк. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 472 с.
122. Музика-Стефанчук О. А. Неподаткові доходи місцевих бюджетів (фінансово-правове дослідження): монографія. Київ: Атіка, 2006. 256 с.
123. Музика-Стефанчук О. А. Правове регулювання неподаткових доходів місцевих бюджетів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 261 с.
124. Музика-Стефанчук О. А. Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин в Україні: проблеми законодавства, теорії та практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. 501 с.

125. Музика-Стефанчук О. А. Сучасні міжбюджетні відносини та федералізм. *Університетські наукові записки*. 2011. № 1. С. 255–259.
126. Музика-Стефанчук О. А., Музика Л. А. Про деякі форми участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. *Університетські наукові записки*. 2008. № 2. С. 16–19.
127. Музика-Стефанчук О. А., Стефанчук Р. О. Формування та функціонування місцевих бюджетів окремих країн Європи: економіко-правовий аспект. *Університетські наукові записки*. 2009. № 2. С. 165–169.
128. Нагребельний В. П., Оніщук М. В. Трансферт. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2004. Т. 6: Т–Я. С. 124.
129. Нагребельний В. П., Чернадчук В. Д., Сухонос В. В. Фінансове право України. Загальна частина: навч. посібник / за заг. ред. В. П. Нагребельного. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 213 с.
130. Нагребельний В. П., Чернадчук В. Д., Сухонос В. В. Фінансове право України. Загальна частина: навч. посібник / за заг. ред. В. П. Нагребельного. Суми: ВТД «Університетська книга», 2004. 320 с.
131. Назарчук М. Досвід залучення містами та регіонами Росії фінансових ресурсів за допомогою облігаційних позик. *Економіка України*. 2004. № 6. С. 80–86.
132. Названо три шляхи збільшення доходів бюджетів місцевих громад. URL: <https://agropolit.com/news/11056-nazvano-tri-shlyahi-zbilshennya-dohodiv-byud-jetiv-mistsevih-gromad> (дата звернення: 16.07.2019).
133. Налоговые системы зарубежных стран: учебник для вузов / под ред. В. Г. Князева, Д. Г. Черника. 2-е изд., перераб. и допол. Москва: Закон и право, 1997. 191 с.
134. Наркізова Т. М. Теоретичні аспекти реалізації міжбюджетних відносин в Україні. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2014. № 2. С. 118–122.

135. Нечай А. А. Правові проблеми регулювання публічних видатків в державі: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2005. 578 с.

136. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: монографія. Чернівці: Рута, 2004. 264 с.

137. Нікітіна Л. О., Бабак К. С. Фіскальна децентралізація як зміна податкової системи на користь фінансової незалежності місцевих бюджетів України. *Міжнародний юридичний вісник*: зб. наук. праць Нац. ун-ту держ. податкової служби України. 2016. Вип. 2. С. 181–186.

138. Ніщимна С. О. Принцип публічності фінансової діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2015. Вип. 75. С. 314–322.

139. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: Закон СССР от 09.04.1990 г. № 1417-1. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=78#005274429463990837> (дата звернення: 01.02.2022).

140. Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов: Закон СССР от 25.06.1980 г. № 2351-X. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_10366.htm (дата звернення: 01.02.2022).

141. Овчаренко Т., Бочі А., Поворозник В. Особливості формування та виконання бюджету об'єднаних територіальних громад. Київ: Міжнар. центр перспективних досліджень, 2017. 136 с.

142. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. Российская академия наук / Ин-т русского языка им. В. В. Виноградова. 4-е изд., допол. Москва: Азбуковик, 1999. 944 с.

143. Особливості децентралізації: як держава допомагає «бідним» громадам за рахунок «багатих». URL: <https://cost.ua/news/626-reverse-subsidy/> (дата звернення: 01.02.2022).

144. Остапчук В. О. Перспективи фінансової децентралізації в

Україні: нормативно-правовий аспект. *Економіка та суспільство*. 2018. Вип. 15. С. 720–726.

145. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитної економіки України: монографія. Київ: НДФІ, 2006. 584 с.

146. Пансков В. Муниципальные бюджеты в системе межбюджетных отношений. *Российский экономический журнал*. 1998. № 11–12. С. 64–77.

147. Парижак Н. Міжбюджетні відносини: оцінка і реформування. *Економічний аналіз*: зб. наук. праць. Тернопіль: Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського нац. економ. ун-ту «Економічна думка», 2011. Вип.8. Ч. 1. С. 291–294.

148. Переваги добровільно об'єднаних територіальних громад. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/1781> (дата звернення: 30.09.2019).

149. Перепелиця М. О., Габрелян А. Ю. Особливості функціонування міжнародних стратегічних альянсів в ІТ-сфері. *«Правові системи»*. Науково-практичний електронний журнал, 2018. № 1/2. С. 469–478.

150. Перепелиця М. О. Статус територіальних громад як суб'єктів фінансового права. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2005. Вип. 10. С. 113–119.

151. Перощук З. І. Правові засади доходів і видатків місцевих бюджетів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет внутрішніх справ Київ, 2008. 250 с.

152. Письменний В. В. Міжбюджетні трансферти як інструмент фінансового вирівнювання територій. *Економіка та держава*. 2017. № 6. С. 24–30.

153. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. №№ 13–14. №№ 15–16. № 17. Ст. 112.

154. Подъяблонская Л. М. Государственные и муниципальные финансы: структурированный учебник. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. 559 с.

155. Попович З. Бюджет Києва: гроші є, але їх могло бути значно більше. URL: <https://commons.com.ua/ru/byudzheth-kiyeva-groshi-ye-ale-yih-moglo-buti-znachno-bilshhe/> (дата звернення: 10.01.2022).

156. Посикалюк О. О. До питання про поняття юридичної особи публічного права. *Університетські наукові записки*. 2015. № 1. С. 46–59.

157. Пришва Н. Ю. Питання правового регулювання бюджетної системи України. *Вороновські читання (Фінансове право: сучасний стан та перспективи)*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 05 жовт. 2016 р.). Київ: Асоціація фінансового права України, 2016. С. 211–214.

158. Пришва Н. Ю. Правові проблеми регулювання обов'язкових платежів: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Knfd, 2004. 360 с.

159. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16.04.2009р. № 1275-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 38. Ст. 534.

160. Про бюджетну систему України: Закон України від 05.12.1990 р. № 512-XII (у редакції Закону України № 253/95-ВР). *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 26. Ст. 195.

161. Про бюджетну систему Української РСР: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 05.12.1990 р. № 512-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 1. Ст. 1 (втратив чинність).

162. Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями: постанова Верховної Ради України від 17.03.2015 р. № 254-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 17. Ст. 128.

163. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України: Закон України від 10.02.2015 р. № 176-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 16. Ст. 107.

164. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування: Закон України

від 06.12.2018 р. № 2646-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 4. Ст. 32.

165. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12. 2014 р. № 79-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 12. Ст. 76.

166. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 20.12.2016 р. № 1789-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 2. Ст. 26.

167. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 07.12.2017 р. № 2233-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 2. Ст. 8.

168. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 17.09.2020 р. № 907-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 83. Ст. 10.

169. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014 р. № 71-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №№ 7–8, № 9. Ст. 55.

170. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо покращення адміністрування та перегляду ставок окремих податків і зборів: Закон України від 23.11.2018 р. № 2628-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 49. Ст. 399.

171. Про внесення змін до рішення Київської міської ради від 07 липня 2016 року № 579/579 «Про Регламент Київської міської ради»: рішення Київської міської ради від 16.05.2019 р. № 903/7559. URL: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/132BAB67210F435CC22584170068813E?OpenDocument (дата звернення: 01.02.2022).

172. Про внесення змін до Рішення Київської міської ради від 23 червня 2011 року № 242/5629 «Про встановлення місцевих податків і зборів у м. Києві»: рішення Київської міської ради від 31.01.2019 р. № 2/6658.

URL: <http://kyiv.sfs.gov.ua/rishennya-mistsevih-rad-/podatok-na-mayno/plata-za-zemlyu/> (дата звернення: 01.02.2022).

173. Про внесення змін до Рішення Київської міської ради від 23 червня 2011 року № 242/5629 «Про встановлення місцевих податків і зборів у м. Києві»: рішення Київської міської ради від 18.10.2018 р. № 1910/5974. URL: <http://kyiv.sfs.gov.ua/rishennya-mistsevih-rad-/inshe/358300.html> (дата звернення: 01.02.2022).

174. Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про бюджетну систему Української РСР»: Закон України від 29.06.1995 р. № 253/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 26. Ст. 195.

175. Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про систему оподаткування»: Закон України від 02.02.1994 р. № 3904-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 21. Ст. 130.

176. Про Державний бюджет України на 2015 рік: Закон України від 28.12.2014 р. № 80-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 5. Ст. 37.

177. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 48. Ст. 409.

178. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

179. Про економічну самостійність Української РСР: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 03.08.1990 р. № 142-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 34. Ст. 499.

180. Проект Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України 28 січня 2021 року № 4664. URL.: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936

181. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 90.

182. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 р. № 350-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. №№ 5–6. Ст. 43.

183. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.02.2022).

184. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.02.2022).

185. Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення: розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.11.2014 р. № 1085-р (дата оновлення: 13.06.2018 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085-2014-%D1%80> (дата звернення: 01.02.2022).

186. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 р. № 77-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 01.02.2022).

187. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 р. № 415-р (дата оновлення: 01.02.2022 р.). URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2017-%D1%80> (дата звернення: 01.02.2022).

188. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій ряду на 2017 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 р. № 275-р (дата оновлення: 04.10.2017 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80> (дата звернення: 01.02.2022).

189. Про затвердження форм типових рішень про встановлення ставок та пільг із сплати земельного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки: постанова Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 р. № 483 (дата оновлення: 24.05.2017 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2017-%D0%BF> (дата звернення: 01.02.2022).

190. Про класифікацію доходів і видатків Державного та місцевих бюджетів України: наказ Міністерства фінансів України від 16.07.1992 р. № 35 (дата оновлення: 18.12.1997 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0035201-92> (дата звернення: 01.02.2022).

191. Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань: Закон України від 01.07.2004 р. № 1953-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 52. Ст. 561.

192. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

193. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. №№ 20–21. Ст. 190.

194. Про місцеві податки і збори: декрет Кабінету Міністрів України від 20.05.1993 р. № 56-93. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 30. Ст. 336.

195. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 07.12.1990 р. № 533-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 2. Ст. 5.

196. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 16.09.2014 р. № 1680-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 45. Ст. 2043.

197. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 38. Ст. 249.

198. Про систему оподаткування: Закон України від 25.06.1991 р. № 1251-ХІІ (у редакції Закону України № 3904-ХІІ). *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 21. Ст. 130.

199. Про систему оподаткування: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 25.06.1991 р. № 1251-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 39. Ст. 510.

200. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167.

201. Про статус гірських населених пунктів в Україні: Закон України від 15.02.1995 р. № 56/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 9. Ст. 58.

202. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 51. Ст. 548.

203. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 р. № 401-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 11. Ст. 79.

204. Про Концепцію державної регіональної політики: указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001> (дата звернення: 01.02.2020).

205. Про структуру бюджетної класифікації України: постанова Верховної Ради України від 12.07.1996 р. № 327/96-ВР (дата оновлення: 11.02.2001 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/327/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.02.2022).

206. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 р. № 142-р (дата оновлення: 08.02.2017 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80> (дата звернення: 01.02.2022).

207. Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання: Закон України від 18.11.1992 р. № 2796-ХІІ (у редакції Закону України від 19.12.1992 р. № 2886-ХІІ). *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 2. Ст. 6.

208. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку з утворенням (ліквідацією) районів від 15.06.2020 р. № 3651. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69133 (дата звернення: 01.02.2022).

209. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій від 06.10.2020 р. № 3651-д. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70129 (дата звернення: 01.02.2022).

210. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 р. № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення: 01.02.2022).

211. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України від 22.02.2018 р. № 8051. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508 (дата звернення: 01.02.2022).

212. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України від 24.01.2020 р. № 2804. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986 (дата звернення: 01.02.2022).

213. Проект Постанови Верховної Ради України про утворення та ліквідацію районів від 17.06.2020 р. № 807-IX. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69132 (дата звернення: 01.02.2022).

214. Пронина Л. И. О местных финансах в проекте Бюджетного кодекса. *Финансы*. 1998. № 6. С. 15–17.

215. Раделицький Ю. О. Місцеві бюджети в контексті фінансової децентралізації в Україні: дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.08. Львів, 2019. 443 с. URL: https://lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/04/dis_radelytskyu.pdf (дата звернення: 01.02.2022).

216. Річний звіт м. Києва за 2017 рік. Київ: КМДА, 2018. 266 с.

217. Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2018 рік. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-2018-rik> (дата звернення: 01.02.2022).

218. Самоев Р. Г., Габрелян А. Ю. Переваги та недоліки створення міжнародних стратегічних альянсів. *«Правові системи»*. Науково-практичний електронний журнал, 2018. № 3. С. 601–610.

219. Семчик О. О. Транспарентність як принцип публічної фінансової діяльності в Україні. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*: зб. наук. статей. Чернівці, 2017. № 3. С. 30–40.

220. Сечменченко С. А. До питання правової природи місцевих бюджетів. *Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць*. 2019. Вип. 83. С. 208–216.

221. Сидор І. П. Міжбюджетні трансферти в системі доходів місцевих бюджетів: сучасний стан та напрями вдосконалення. *Інфраструктура ринку*. 2019. Вип. 32. С. 363–370.

222. Сидоренко О. П. Правове забезпечення: до питання інтерпретації поняття. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 1. С. 39–46.

223. Система органів виконавчої влади України: правові проблеми вдосконалення організації та діяльності: монографія / кол. авторів: О. Ф. Андрійко, В. П. Нагребельний, Л. Є. Кисіль та ін.; за заг. ред. О. Ф. Андрійко. Харків: Планета-Принт, 2013. 384 с.

224. Слободянюк Н. О., Коніна М. О. Проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації. *Економіка і суспільство*. 2016. № 2. С. 611–616.

225. Слінько А. Л., Габрелян А. Ю. Напрями підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів щодо протидії економічній злочинності. *Колективна наукова монографія «Державне управління та адміністрування, сфера обслуговування, економіка та міжнародні відносини як рушійні сили економічного зростання держав XXI століття»*. Видання 2. Вінниця, 2021-2022. С. 2–18.

226. Смирнов М. А., Кудряшов Р. А. Перестройка местного бюджета. Москва: Госфиниздат, 1932. 238 с.

227. Собчук С. І. Міжбюджетні трансферти в системі бюджетного регулювання. *Економіка та держава*, 2017. № 2. С. 73–76.

228. Стан затвердження місцевих бюджетів різних рівнів на 14 лютого складає 89,1 % від загальної кількості. URL: http://195.78.68.18/minfin/control/uk/publish/article?art_id=393565&cat_id=319594 (дата звернення: 01.02.2022).

229. Старух А. І. Механізм функціонування міжбюджетних відносин в Україні. *Економіка та держава*. 2014. № 4. С. 108–113.

230. Старцев Я. Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. Москва: Юрист, 2002. 273 с.

231. Сторонянська І. З., Бенювська Л. Я. Фінансова спроможність регіонів в контексті бюджетно-податкової децентралізації. *Фінанси України*. 2015. № 6. С. 44–57.

232. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 р. № 142-р (дата оновлення: 01.02.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80> (дата звернення: 01.02.2022).

233. Сухарська Л. В. Правове регулювання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні в умовах бюджетної децентралізації. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 3 (30). С. 144–151.

234. Тарангул Л. Л., Коляда Т. А. Особливості формування міжбюджетних фінансових потоків в умовах запровадження в Україні бюджетної децентралізації. *Фінанси України*. 2015. № 3. С. 30–44.

235. Тиникашвили Т. Ш. Роль денежного хозяйства в воспроизводственном процессе. *Финансы и кредит*. 2007. № 13. С. 17–21.

236. Ткачук А., Наталенко Н. Про бюджет і не тільки. Спеціально для об'єднаних територіальних громад. Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 76 с.

237. Товкун Л. В. Місцеві податки та збори як складові податкової системи України: їх особливості та розвиток. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 29. С. 85–96.

238. Три роки децентралізації – три роки дій і якісних перетворень (+інфографіка). URL: <https://decentralization.gov.ua/news/4913> (дата звернення: 01.02.2022).

239. Трояновський В. В. Європейська хартія місцевого самоврядування як фундамент розвитку місцевої демократії в державах Європи. *Державне управління: теорія та практика*. 2009. № 2. URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ejIO/doc_pdf/Troyanovsky.pdf (дата звернення: 01.02.2022).

240. У Києві зросли тарифи на проїзд. URL: <https://ua.korrespondent.net/city/kyiev/3989932-u-kyievi-zrosly-taryfy-na-proizd> (дата звернення: 01.02.2022).

241. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27.11.2014 р. (дата оновлення: 27.11.2014 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15> (дата звернення: 01.02.2022).

242. Україна: Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2006: монографія / за ред. О. С. Власюка. Київ: НІСД, 2006. 576 с.

243. Українська армія входить до списку найкращих на континенті, хоча військові бюджети не порівняти. URL: <https://gordonua.com/ukr/news/politics/ukrajinska-armija-vhodit-v-chislo-krashchih-na-kontinenti-hochavijskovi-bjudzheti-ne-porivnjati-poroshenko-819450.html> (дата звернення: 01.02.2022).

244. Управління державним бюджетом України: підручник / заг. ред. М. Я. Азарова. Київ: Зовнішня торгівля, 2010. 816 с.

245. Федосов В. М. Бюджетна система: підручник. Харків: Право, 2012. 871 с.

246. Федячкин В. А. Развитие механизма формирования бюджетных доходов на муниципальном уровне: дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.10. Саранск, 2005. 200 с.

247. Фінансова спроможність потенційної громади: від теорії до практики. URL: http://lgdc.org.ua/sites/default/files/library/finansova_spromozhnist_gromady_vid_teoriyi_do_praktyku.pdf (дата звернення: 01.02.2022).

248. Фінансове право. Академічний курс: підручник / за ред. О. П. Орлюк. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 808 с.
249. Фінансове право: навч. посібник / Л. К. Воронова, Н. Ю. Пришва, Н. Я. Якимчук та ін.; за заг. ред. Н. Ю. Пришви. Київ: Вид-во «Ліра-К», 2018. 376 с.
250. Фурдичко Л. Є. Фінансова децентралізація: формування і використання місцевих бюджетів України, їх вплив на розвиток країни. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 23. С. 23–30.
251. Ходорович М. И. Бюджет и бюджетная система: учеб. пособие. Москва: Экономическое образование, 1993. 304 с.
252. Хонда М. П. Конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2007. 214 с.
253. Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. Москва: Дело, 2002. 608 с.
254. Чеберяко О., Рябоконь О. Місцеві бюджети в умовах сучасної децентралізації: Україна і зарубіжний досвід. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: «Економіка»*. 2016. Вип. 4. С. 24–29.
255. Чернадчук В. Д. Бюджетні правовідносини в Україні: теорія, практика та перспективи розвитку: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. 419 с.
256. Чіркин В. Є. Габрелян А. Ю. Аналіз сучасного стану ринку інтимних послуг в світі та в Україні. *Траектория науки*, 2020. № 6 (10). С. 2001–2013.
257. Чікіта І. Б. Місцеві бюджети в умовах демократизації суспільства: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08. Київ, 2010. 244 с.
258. Чугунов І. Я. Бюджетна система як інструмент регулювання економічного розвитку: дис. ... д-ра екон. наук: 08.04.01. Київ, 2003. 247 с.
259. Ширкевич Н. А. Местные бюджеты СССР. Москва: Финансы и

статистика, 1991. 128 с.

260. Шугрина Е. С. Муниципальное право: учебник. Москва: Дело, 1999. 496 с.

261. Щebetун І. С. Модель місцевого самоврядування: поняття, взаємозв'язок з концепцією та системою місцевого самоврядування. *Правничий часопис Донецького університету*. 2013. № 1. С. 67–74.

262. Щербина В. Г., Фадейкина Н. В., Корниенко Л. А., Миронова И. Б. Реформирование системы местных бюджетов в современных условиях. Новосибирск: СИФБД, 2000. 266 с.

263. Які громади і чому отримують найбільше дотаційних коштів? URL: <https://cost.ua/news/743-yaki-hromady-i-chomu-otrymuuyut-naubilshe-dotatsiynukh-koshtiv/> (дата звернення: 31.07.2020).

264. Ястребов О. А., Габрелян А. Ю. Об'єкт правопорушення передбаченого ст. 181-1 КУпАП. *Journal «ScienceRise: Juridical Science»*, 2020. № 3 (13). С. 27–33.

265. Яфінович О. Місцеві бюджети та міжбюджетні відносини: досвід європейських країн та проблеми України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: «Економіка»*. 2015. Вип. 2. С. 92–100.

266. Bell D. *The Coming of Post-Industrial Society*. New York: Basic Books, 1999. 618 p.

267. Code general des collectivites territoriales. URL: http://codes.droit.org/CodV3/collectivites_territoriales.pdf (дата звернення: 10.01.2022).

268. Dahl R. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press, 2000. 217 p.

269. Finanzausgleichsgesetz vom 20 dezember 2001. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/finausglg_2005/ (дата звернення: 10.01.2022).

270. Gemeindenfinanzreformgesetz vom 10 märz 2009. URL: <https://www.buzer.de/s1.htm?a=2-5&ag=3702> (дата звернення: 10.01.2022).

271. Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von unzungszuweisungen (Maßstabgesetz – MaßstG). URL: <https://www.buzer.de/gesetz/5039/index.htm> (дата звернення: 10.01.2022).

272. Gorbaychuk L. V. Problems of using funds received in order to compensate for losses of agricultural and forestry production. *Scientific development prospects: Proceedings of XXX International scientific conference* (Morrisville, 17 oct. 2018). Morrisville. 2018. P. 68–72.

273. Gorbaychuk Lyudmila. Economical and legal aspects of financial decentralization in Ukraine. *European political and law discourse*. 2020. Volume 7. Issue 3. P. 150–157.

274. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23 mai 1949. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (дата звернення: 10.01.2022).

275. Heller R. F. Haushaltsgrundsätze fuer Bund Laender und Gemeinden. 2010. 524 p.

276. Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland: Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg) / пер. с нем. 2-е изд., перераб. Москва: Изд-во «Infotropic Media», 2012. 224 с.

277. La Constitution française du 04 octobre 1958. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp> (дата звернення: 10.01.2022).

278. Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 № 2003-276. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882> (дата звернення: 01.02.2022).

279. Loi organique 2004-758 du 29 juillet 2004 pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr> (дата звернення: 01.02.2022).

280. Pereira C. M. *Instituicoes de direito civil*. 20-ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977. 372 p.
281. Popiz J. Finanzausgleich. *Handbuch der Finanzwissenschaft in 2 Baenden*. 1927. P. 330–343.
282. Stourm R. *Le budget, son histoire et son mecanisme*. P., 1899. 657 p.
283. Tanski J. S. *Steuerrecht*. Freiburg: Haufe, 2010. 145 p.
284. *Zerlegungsgesetz vom 06 august 1998*. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/zerlg_1998/BJNR199810998.html (дата звернення: 01.02.2022)

ДОДАТОК А

Список опублікованих праць за темою дисертації

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Горбайчук Л. В. Правові засади державної політики у сфері міжбюджетних відносин. *Держава і право*. 2016. Вип. 74. С. 377–349.
2. Горбайчук Л. В. Міжбюджетний трансфер як інструмент фінансово-господарського регулювання доходів місцевих бюджетів. *Правова держава. Щорічник наукових праць*. 2017. Вип. 28. С. 454–462.
3. Горбайчук Л. В. Фінансова децентралізація в Україні: питання законодавчого регулювання. *Правова держава. Щорічник наукових праць*. 2018. Вип. 29. С. 416–425.
4. Горбайчук Л. В., Габрелян А. Ю. Проблемні питання використання коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва. *Правові системи*. 2018. №№ 1–2. С. 290–302.
5. Горбайчук Л.В. Правові аспекти ефективного використання коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва в умовах децентралізації. *Держава і право*. Серія. Юридичні науки. 2018. Випуск 81. С. 211-226.

Статті в іноземних виданнях:

6. Gorbaychuk Lyudmila. Economical and legal aspects of financial decentralization in Ukraine. *European political and law discourse*. 2020. Volume 7. Issue 3. P. 150–157. URL: <https://eppd13.cz/wp-content/uploads/2020/2020-7-3/23.pdf> DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.21

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Горбайчук Л.В. Основні етапи становлення законодавчого забезпечення міжбюджетних відносин в Україні. *Сучасні проблеми правової системи України*. Збірник матеріалів VIII Міжнародної науково-практичної конференції (24 листоп. 2016 р.). Випуск 8. Львів, «Галицька видавнича спілка, 2016. С.89-91;

8. Gorbaychuk L. V. Problems of using funds received in order to compensate for losses of agricultural and forestry production. *Scientific development prospects: Proceedings of XXX International scientific conference* (Morrisville, 17 October 2018). Morrisville. 2018. P. 68–72;

9. Горбайчук Л. В. Окремі аспекти та перспективи формування доходів місцевого бюджету в умовах фінансової децентралізації. *Концептуальні засади реформування адміністративного права та фінансового права України в сучасних умовах: матеріали Круглого столу* (м. Київ, 02 листоп. 2018 р.). Київ, 2018. С. 150–154;

10. Горбайчук Л. В. Перспективи розвитку фінансової децентралізації на сучасному етапі. *Auctoritate magis quam imperio: Юридична наука у громадянському суспільстві: Зб. наук. праць*. Матеріали X Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 30 жовт. 2019 р.). Київ, 2019. С. 100–104.

ДОДАТОК Б

Податкові надходження в дохідній частині місцевих бюджетів різних рівнів¹

Види платежів	Бюджет м. Києва	Обласні бюджети	Бюджети міст обласного значення	Бюджети ОТГ	Районні бюджети	Бюджети міст районного значення	Селищні та сільські бюджети
ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНІ ПОДАТКИ ТА ЗБОРИ							
Податок та збір на доходи фізичних осіб	40	15	60	60	60	-	-
Податок на прибуток (крім податку на прибуток підприємств державної та комунальної власності)	10	10	-	-	-	-	-
Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності	100	100	100	100	100	100	100
Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування	37	-	37	37	37	-	-
Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування)	100	-	100	100	-	100	100
Рентна плата за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення)	45	45	-	-	-	-	-
Рентна плата за	100	-	100	100	-	100	100

¹ Складено автором на підставі Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України та Закону України «Про Державний бюджет на 2019 рік»

спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення							
Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення	25	25	5	5	-	5	5
Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення	100	-	100	100	-	100	100
Рентна плата за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату	-	2	3	3	2	1	1
Плата за використання інших природних ресурсів	100	100	-	-	-	-	-
Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів	100	-	100	100	-	100	100
Частина акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального	13,44	-	13,44	13,44	-	13,44	13,44
МІСЦЕВІ ПОДАТКИ ТА ЗБОРИ							
Податок на майно (податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, плата за землю, транспортний податок)	100		100	100		100	100
Збір за місця для паркування транспортних засобів	100		100	100		100	100
Туристичний збір	100		100	100		100	100
Єдиний податок	100		100	100		100	100

ДОДАТОК В

Міжбюджетні трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам*

Види платежів	Бюджет м. Києва	Обласні бюджети	Бюджети міст обласного значення	Бюджети ОТГ	Районні бюджети	Бюджети міст районного значення	Селищні та сільські бюджети
Базова дотація							
Додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я							
Стабілізаційна дотація							
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на підвищення якості освіти							
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, особам, які не мають права на пенсію, особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю, тимчасової державної допомоги дітям, тимчасової державної соціальної допомоги непрацюючій особі, яка досягла загального пенсійного віку, але не набула права на пенсійну виплату, допомоги по догляду за особами з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу, компенсаційної виплати непрацюючій працездатній особі, яка доглядає за особою з інвалідністю I групи, а також за особою, яка досягла 80-річного віку							
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), управління багатоквартирним будинком, поводження з побутовими відходами (вивезення побутових відходів) та вивезення рідких нечистот,							

внесків за встановлення, обслуговування та заміну вузлів комерційного обліку води та теплової енергії, абонентського обслуговування для споживачів комунальних послуг, що надаються у багатоквартирних будинках за індивідуальними договорами							
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу							
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання медикаментів та виробів медичного призначення для забезпечення швидкої медичної допомоги							
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад							
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості							
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання ангіографічного обладнання							
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань							
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів для інгаляційної анестезії							
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів							
Освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам							
Медична субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам							
Субвенція з державного							

бюджету місцевим бюджетам на проектні, будівельно-ремонтні роботи, придбання житла та приміщень для розвитку сімейних та інших форм виховання, наближених до сімейних, та забезпечення житлом дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа							
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій							
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами							
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною», оплату послуг із здійснення патронату над дитиною та виплату соціальної допомоги на утримання дитини в сім'ї патронатного вихователя, підтримку малих групових будинків							
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів							
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти "Нова українська школа"							
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах							

Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на створення нових, будівельно-ремонтні роботи існуючих палаців спорту та завершення розпочатих у попередньому періоді робіт з будівництва/реконструкції палаців спорту								
--	--	--	--	--	--	--	--	--

*Складено автором на підставі Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України та Закону України «Про Державний бюджет на 2019 рік»

ДОДАТОК Г

**Зміни видового складу міжбюджетних трансфертів з державного
бюджету України та між місцевими бюджетами***

Закон України «Про бюджетну систему України» від 05 грудня 1990 р. № 512-ХП	Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. № 2542-III	Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI в першій редакції	Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI в чинній редакції
з Державного бюджету України			
<p>1. дотація; 2. субвенція.</p>	<p>1. дотація вирівнювання бюджету АРК, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, районним бюджетам та бюджетам міст республіканського АРК та міст обласного значення; 2. субвенція на здійснення програм соціального захисту; 3. субвенція на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою; 4. субвенція на виконання інвестиційних проектів; 5. інші субвенції.</p>	<p>1. дотація вирівнювання бюджету АРК, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, районним бюджетам та бюджетам міст республіканського АРК та обласного значення, іншим бюджетам місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти; 2. додаткова дотація на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів; 3. субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; 4. додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, внаслідок надання пільг, встановлених державою; 5. субвенція на виконання</p>	<p>1. базова дотація; 2. субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; 3. додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою; 4. субвенція на виконання інвестиційних проектів; 5. освітня субвенція; 6. медична субвенція; 7. субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження; 8. субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50 %); 9. інші додаткові дотації та інші</p>

		інвестиційних програм (проектів); б. інші додаткові дотації та субвенції.	субвенції.
між місцевими бюджетами			
1. дотація; 2. субвенція.	1. дотація вирівнювання бюджетам районів у містах, бюджетам сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань, а також кошти, що передаються з цих бюджетів, які надаються з міських (міст Києва і Севастополя, міст республіканського АРК та міст обласного значення) та районних бюджетів; 2. субвенції, які надаються з відповідних бюджетів за рішенням Верховної Ради АРК та відповідних рад: – субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; – субвенції на виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань; – субвенції на виконання інвестиційних проектів; – інші субвенції.	1. дотація вирівнювання бюджетам районів у містах, бюджетам сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення (крім бюджетів місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти), а також кошти, що передаються з таких бюджетів до міських (міст Києва та Севастополя, міст республіканського АРК та обласного значення) і районних бюджетів, які надаються з міських (міст Києва та Севастополя, міст республіканського АРК та обласного значення) і районних бюджетів; 2. субвенції, які надаються з відповідних бюджетів за рішенням Верховної Ради АРК та місцевих рад: – субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; – субвенції на проведення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при	1. субвенції, які надаються з відповідних бюджетів за рішенням Верховної Ради АРК та відповідних рад: – субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; – субвенції на виконання інвестиційних проектів, у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування; – дотації та інші субвенції.

		<p>визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; – субвенції на проведення видатків бюджетів місцевого самоврядування, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; – субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування; – додаткові дотації та інші субвенції.</p>	
--	--	---	--

*Складено автором

*Складено автором

ДОДАТОК І

Акт впровадження в освітній процес

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор з науково-педагогічної
роботи ДВНЗ «Київський
національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

_____ 2021 р.

АКТ

впровадження в освітній процес результатів дисертаційного дослідження
Горбайчук Людмили Василівни за темою: «Правові засади забезпечення
дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації» на здобуття
ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (08 – Право)

Комісія у складі:

головуючого – директора навчально-наукового інституту «Юридичний
інститут ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима
Гетьмана», доктора юридичних наук, професора Колодій А. М.

та членів комісії – в.о. завідувача кафедри адміністративного та фінансового
права, доктора юридичних наук, професора Кузьменко О. В., доцента кафедри
адміністративного та фінансового права, кандидата економічних наук, доцента
Фукс Н. А.

склала цей акт з приводу впровадження результатів дисертаційного
дослідження здобувача ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»
(08 – Право) Горбайчук Л. В. за темою: «Правові засади забезпечення дохідної
частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації».

Результати наукового дослідження використовуються при підготовці і
проведенні лекційних та семінарських (практичних) занять з навчальних
дисциплін «Фінансове право», «Правове регулювання фінансової діяльності
держави та бюджетних установ».

Голова комісії
д.ю.н., професор

Колодій А. М.

Члени комісії:
д.ю.н., професор

Кузьменко О. В.

к.е.н., доцент

Фукс Н. А.