

**Труфен Алла Олегівна**

**МІСЦЕВІ ФІНАНСИ  
В СУЧАСНИХ УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ  
БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ  
В УКРАЇНІ**

**МОНОГРАФІЯ**

КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

**Труфен Алла Олегівна**

**МІСЦЕВІ ФІНАНСИ  
В СУЧАСНИХ УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ  
БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ  
В УКРАЇНІ**

---

---

**Монографія**

Запоріжжя  
2016

УДК 336.14  
ББК 65.9(Укр)275  
Т 32

Рекомендовано до друку вченою радою  
Класичного приватного університету  
протокол № 4 від 30 листопада 2016 р.

**Рецензенти:**

**М. О. Кужелєв** – доктор економічних наук, професор,  
директор Навчально-наукового інституту фінансів, банківської справи  
Університету Державної фіскальної служби України;

**О. П. Кириленко** – доктор економічних наук, професор,  
завідуюча кафедрою фінансів Тернопільського національного  
економічного університету;

**І. Г. Лук'яненко** – доктор економічних наук, професор,  
завідуюча кафедрою фінансів Національного університету  
«Києво-Могилянська Академія»

**Труфен А. О.**

Т 32 **Місцеві фінанси в сучасних умовах проведення  
децентралізації в Україні: монографія / А. О. Труфен.** –  
Запоріжжя : КПУ, 2016. – 328 с.  
ISBN 978-966-414-223-3

У монографії розкрито теоретико-методологічні основи розвитку місцевих фінансів в умовах децентралізації територіальних громад; охарактеризовано напрями реформування місцевих фінансів і міжбюджетних відносин; проаналізовано стан бюджетної децентралізації в Україні; обґрунтовано напрями посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування; досліджено місцеві недержавні пенсійні фонди як додаткове джерело фінансового забезпечення регіонального розвитку; фінансування транспортної інфраструктури місцевих громад.

Монографія буде корисна для науковців, бізнесу, наукових та освітніх установ, студентів, аспірантів, докторантів.

УДК 336.14  
ББК 65.9(Укр)275

ISBN 978-966-414-223-3

© Труфен А. О., 2016  
© Класичний приватний університет,  
оригінал-макет, 2016

**ЗМІСТ**

<b>ВСТУП</b> .....	4
<b>РОЗДІЛ I. НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ</b> .....	7
1.1. Теоретичні основи формування та розвитку місцевих фінансів .....	7
1.2. Роль місцевих бюджетів України в проведенні бюджетної децентралізації.....	36
1.3. Зарубіжний досвід формування та розвитку місцевих фінансів при здійсненні бюджетної децентралізації .....	63
<b>РОЗДІЛ II. РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ</b> .....	116
2.1. Особливості міжбюджетного регулювання в Україні .....	116
2.2. Розробка шляхів реформування систем місцевих фінансів та міжбюджетних відносин.....	135
2.3. Здійснення оцінки ефективності міжбюджетних трансфертів в Україні.....	149
<b>РОЗДІЛ III. ГРОШОВІ ФОНДИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b> .....	169
3.1. Визначення ефективності управління грошовими фондами місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації .....	169
3.2. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері публічних видатків .....	203
3.3. Особливості середньострокового планування при формуванні місцевих бюджетів в Україні .....	226
<b>РОЗДІЛ IV. БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК СПОСІБ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД</b> .....	247
4.1. Оцінка рівня бюджетної децентралізації .....	247
4.2. Створення передумов фінансової спроможності органів місцевого самоврядування .....	265
4.3. Недержавні пенсійні фонди як джерело фінансування територіального розвитку в Україні .....	272
4.4. Фінансове забезпечення розвитку транспортної інфраструктури для територіальних громад .....	282
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	298
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	304

## ВСТУП

Місцеві фінанси в сучасних реаліях України є основою для виконання повноважень місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення регіонального соціально-економічного розвитку. Обґрунтованість формування доходів місцевих бюджетів впливає на спроможність органів місцевого самоврядування у повному обсязі здійснювати власні і делеговані повноваження, забезпечувати якість життя населення. В умовах децентралізації місцевого самоврядування місцеві фінанси стають основою життя адміністративно-територіальних одиниць, забезпечують успішний розвиток територій, сприяють формуванню бюджетів розвитку. Водночас, наслідки фінансової кризи, доповнені внутрішніми політичними та соціально-економічними чинниками, є причиною нестабільності місцевих фінансів усіх рівнів і зумовлюють певні проблеми щодо фінансування територіальних громад.

У контексті реалізації цілей європейської інтеграції України об'єктивно стає необхідність поступового запровадження відповідних стандартів та підвищення ролі місцевих фінансів у економічній системі держави. Отже, забезпечення ефективності і результативності місцевих бюджетів потребує нових науково-обґрунтованих підходів стосовно їх формування та оцінки.

Важливим є підвищення ефективності механізмів та інструментів міжбюджетних відносин.

Рівень самодостатності місцевих фінансів впливає на ефективність фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Важливим є зміцнення фінансової основи розвитку територій, удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин, запровадження дієвих механізмів збалансування бюджетної системи України.

Питання місцевих фінансів досліджували зарубіжні вчені, такі як М. Афанасьєв, О. Богачова, А. Вагнер, Ш. Бланкарт, Дж. Б'юкенен, Л. Дробозіна, А. Іларіонов, Дж. Калман, П. Самуельсон, Дж. Стігліц, К. Хенке, Дж. Хікс, Х. Циммерман.

Серед вагомих наукових досліджень вітчизняних вчених у сфері місцевих фінансів та їх впливу на соціально-економічний розвиток територій можна назвати праці Т. Боголіб, С. Буковинського, А. Буряченка, О. Василика, В. Гейця, В. Глуценка,

А. Даниленка, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луніної, І. Лютого, Д. Полозенка, І. Чугунова, С. Юрія та інших.

Водночас більшість наукових публікацій присвячена місцевим фінансам попереднього періоду, недостатньо розглянуті проблеми децентралізації місцевих бюджетів, проблеми впливу фінансово-економічної кризи та військових дій на Сході України на розвиток територій, зміна територій України, а відповідно зменшення доходів і видатків, процеси інтеграції та кооперації з ЄС.

**Мета і задачі монографії.** Метою монографічного дослідження є удосконалення теоретичних засад та розробка практичних рекомендацій щодо розвитку місцевих бюджетів у сучасних умовах.

Реалізація поставленої у монографічному дослідженні мети зумовила розгляд та вирішення таких дослідницьких завдань: визначити методологічні засади розвитку місцевих фінансів в сучасних умовах розвитку децентралізації, фінансової кризи, військового конфлікту на Сході, глобалізації та кооперації; узагальнити та систематизувати зарубіжний досвід розвитку місцевих бюджетів; розкрити та обґрунтувати необхідність інституційних змін щодо формування місцевих фінансів виходячи із умов децентралізації, фінансової кризи, глобалізації та кооперації; проаналізувати фінансові надходження до місцевих бюджетів в умовах децентралізації; запропонувати комплексний підхід щодо ефективності, прозорості, збалансованості місцевих фінансів; розробити положення щодо диверсифікації місцевих фінансів в умовах децентралізації, глобалізації та міжнародної кооперації; дослідити розвиток та практику міжбюджетних відносин в умовах децентралізації; дослідити сучасну практику формування доходів місцевих бюджетів та з'ясувати їх вплив на фінансове забезпечення повноважень органів місцевої влади; розробити практичні рекомендації щодо визначення обсягів фінансових ресурсів для реалізації стратегій соціально-економічного розвитку регіонів; визначити положення особливостей формування дохідної і видаткової частини місцевих бюджетів у системі міжбюджетних відносин; розвинути підходи до рівня фінансової самостійності місцевих фінансів; удосконалити підходи до оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів; визначити пріоритетні підходи до посилення ефективності місцевих бюджетів; визначити напрями зміцнення

фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах економічних реформ.

**Методи дослідження.** Теоретичною і методологічною основою монографічного дослідження є фундаментальні роботи провідних вітчизняних дослідників у галузі фінансування та економіки наукової сфери, законодавчі акти України, регламентуючі фінансово-економічні відносини у науковій сфері.

У монографії використано сукупність методів і підходів, що дозволило реалізувати концептуальну єдність дослідження. Структурний та системний методи використано при розкритті економічної сутності місцевих фінансів у системі міжбюджетних відносин. за допомогою порівняльного та факторного методу узагальнено зарубіжний досвід розвитку місцевих фінансів у сучасних умовах. Історичний та логічний методи використано при визначенні особливостей становлення та розвитку місцевих фінансів. Методи наукового абстрагування системного підходу застосовано при визначенні підходів до посилення ефективності місцевих фінансів у сучасних умовах.

**Практичне значення одержаних результатів.** Основні наукові положення монографії доведено до рівня методичних розробок і практичних рекомендацій, що дає можливість широкого застосування викладених у ній положень і пропозицій щодо розвитку місцевих фінансів в умовах децентралізації територіальних громад.

Теоретичні положення і висновки монографічного дослідження мають практичне значення для удосконалення розвитку місцевих фінансів в умовах децентралізації територіальних громад.

## РОЗДІЛ I НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

### 1.1. Теоретичні основи формування та розвитку місцевих фінансів

Розвиток науки про місцеві фінанси нерозривно пов'язаний з теоретичними дослідженнями сутності й природи інституту місцевого самоврядування. Одночасно на формування теорій і концепцій місцевого самоврядування, як показує світовий досвід, значний вплив мають особливості історичного розвитку кожної країни, специфічні процеси становлення держави, вдосконалення організаційних форм функціонування місцевого самоврядування. Крім того, вирішальний вплив на теоретичні уявлення завжди мають визначні події у сфері демократизації суспільства, такі як революції, визвольні рухи, конституційне закріплення прав і свобод громадян тощо.

Початкові форми територіальних громад. Первинною формою соціальної організації людей була *община*, яка сформувалася на основі родинних зв'язків, спільного ведення господарства, землекористування. На початкових етапах суспільного розвитку община набула повсюдного поширення і стала універсальним інститутом, носієм усієї сукупності суспільних функцій, яка визначала різноманітні відносини (виробничі, самоврядні, охоронні, сімейно-побутові, культурні). Серед усіх різновидів спільнот найбільшого поширення набула *поземельна община*, в Україні вона називалася *громадою*, а в поселеннях козаків ще й *товариством*.

До складу громади входили домохазяї, які володіли спільно всіма або лише деякими угіддями. Найважливіші життєві питання громади вирішувалися на загальному зібранні, яке називалося велика громада, копа, купа, круг, віче. З членів громади щорічно вибирався голова – старець, головним завданням якого було збирання податків, він же представляв інтереси волості перед центральним урядом. Громада мала право самообкладання податком для задоволення своїх власних потреб.

Поземельній общині на території Русі як основній формі спільного селянського землекористування були притаманні такі риси, як примусова сівозміна, володіння неподільними лісами і пасовищами, кругова порука, систематичний переділ земельних ділянок, відсутність права відмовитися від землі, неможливість купівлі-продажу землі. Особливо обтяжливою і несправедливою була кругова порука, яка означала примусову колективну відповідальність селян за повне і своєчасне внесення податків і зборів, виконання різноманітних повинностей як на користь держави, так і на користь поміщиків. Общинний устрій був вигідним для царського уряду тому, що сприяв посиленню кріпосницького гноблення та стягнення з селян податків і викупних платежів (при виході їх з кріпосницької залежності) [100, с. 11–12].

Возвеличування російської общини було притаманне суспільному руху Росії 40–50-х років XIX ст. слов'янофільству, яке стало проявом устремлінь російської суспільної і літературної думки до оригінальності, народності, самобутності. Поштовхом до розвитку таких настроїв стала Вітчизняна війна 1812 р., яка загострила почуття патріотизму і національної гордості у росіян. Прихильники ідеї слов'янофільства були противниками революційних перетворень, «західних новшеств» і закликали повернутися до стародавньої російської общини. Вони вважали, що з позиції соціального устрою нічого кращого за неї немає. Аргументом на користь патріархально-общинного устрою було те, що всі рішення в общині приймаються колективно.

Інтерес до російської общини в науці й літературі був спричинений публікацією у 1847 р. праць барона Гакстгаузена, який звернув увагу на патріархальний характер російської общини, її походження з сім'ї, що збільшувалася і розросталася; вважав її дуже зручною для внутрішнього суспільного устрою Росії. Ідеї Гакстгаузена мали значний вплив на слов'янофілів, як прихильників усього народного і самобутнього, були покладені в основу їхнього суспільно-філософського світогляду.

Прихильники слов'янофільства висували проекти буржуазного реформування, в основу яких покладалася думка про те, що Росія піде іншим, ніж західні держави шляхом. Але вже у перші роки після реформи 1861 р., яка ознаменувала початок капіталістичного етапу розвитку Росії, слов'янофільські ілюзії були нещадно розвінчані.

Розвиток ремесел, поява міст, зміцнення державності спричинили виникнення інших, більш розвинутих форм соціальної організації людей, ніж общини – місцевих спілок. На відміну від поземельної общини, яка була формою лише спільного землекористування, місцеві спілки представляли собою територіальні самоврядні формування, які об'єднували населення певних територій і склалися в результаті тривалого історичного розвитку. В кожній країні вони мали свою національну специфіку: в Англії – це приходи, округи, міста, графства; у Франції – общини, департаменти; в Росії – земства, волості, міста; в Німеччині – провінційні округи; в США – міста, міські округи, графства тощо.

Місцеві спілки мали у своєму розпорядженні певне господарство, складали кошториси на його утримання. Вони були підпорядковані державі й тому складання кошторисів (бюджетів) та порядок їх затвердження значною мірою залежали від державної влади. Ускладнення економічного життя, розвиток суспільних потреб, посилення державно-правового значення місцевих спілок сприяли неухильному розширенню сфери діяльності місцевої влади, що потребувала відповідного фінансового забезпечення.

У 30-х роках XIX ст. в Європі виникають перші цільові спілки, метою яких було задоволення певних визначених потреб населення або виконання спільних проектів. Уперше цільові спілки з'явилися в Англії (1834 р.), їх метою був догляд за бідними. У другій половині XIX ст. цільові спілки створювалися у Франції для налагодження газового освітлення у містах, впорядкування течії рік; в Бельгії – для проведення каналів; в Голландії – для будівництва доріг, шкіл, використання місцевих залізних доріг, для потреб взаємного кредитування; в Італії – для спільної експлуатації трамваїв та інших підприємств; у Пруссії – для впорядкування лікарень, газових та електричних підприємств, спільних доріг.

Становлення інституту місцевого самоврядування в Російській імперії було пов'язано з розвитком земського господарства та земських повинностей. Земством називалося місцеве самоврядування під керівництвом дворянства, яке остаточно організаційно сформувалося в процесі проведення кріпосної реформи. В 1864 р. земства були створені у 34 губерніях Росії.

Земська реформа проводилася під тиском революційного руху в країні. До відання земств у той час належало: справляння

земських повинностей і управління майном, яке належало земству. З часом земства, а також міста стали втіленням місцевого господарства в Росії.

В 1864 р. виходить Положення про земські заклади, яке набуло сили закону. В пояснювальній записці до Положення відзначалося, що основною метою реформи, яка розпочиналася в Росії, є якомога повніший та послідовніший розвиток засад місцевого самоуправління.

У Положенні про земства була зроблена спроба вилучити з місцевого управління ті господарські справи, які передавалися у повне відання земств. Такі справи земства мали право вирішувати на свій розсуд, тобто мали повну самостійність. Одночасно їм заборонялося втручатися у державні справи. Але у зв'язку з тим, що на практиці дуже важко було розмежувати справи державні й місцеві, то постійно на цьому ґрунті виникали численні суперечки і непорозуміння, які з часом перетворилися у протистояння земств і царського уряду [100, с. 13–14].

Земства перейшли у відкриту опозицію до уряду, стали державою в державі. В урядових колах було визнано, що земська реформа пішла дещо іншим шляхом, ніж передбачалося. Починаючи з 90-х років XIX ст. в Росії приймається низка законодавчих актів, спрямованих на обмеження самостійності земств та їх підпорядкування державі. У 1890 р. виходить нове Положення про земські заклади, яке внесло низку змін у процес формування земств: скорочувалася кількість представників, які обиралися повітовими, волосними та губернськими зборами; збільшувалося представництво від станів, зокрема дворянського; було значно звужене виборче право. Відтепер виборче право мали лише особи, які володіли не менше року на правах власності або довічного користування землею або іншим нерухомим майном; виборчого права були позбавлені купці, власники торгових та промислових закладів, священики, церковнослужителі, незаможні верстви населення, євреї та ін.

Положення 1890 р. передбачало контроль уряду за роботою земств, який розпочинався ще на етапі їх формування (контроль за правильністю виборів), і охоплював усі сторони їхньої діяльності. До земських справ належало: справляння земських повинностей, розпорядження капіталом та майном земства, справами із забезпечення народного продовольства, земськими шляхами

сполучення, взаємним земським страхуванням майна, земськими лікувальними та благодійними закладами, розвиток лікарської допомоги, народної освіти, закладів опіки, сприяння землеробству, торгівлі, охорона природних багатств, боротьба з шкідливими тваринами і комахами, попередження пожеж та ін.

Якщо у Положенні 1864 р. визнавалася повна самостійність земств у межах довірених їм справ, а урядова влада здійснювала нагляд за їхньою діяльністю з позицій дотримання законності, то Положення 1890 р. встановлювало контроль державної влади і зокрема губернаторів за прийняттям рішень земствами з багатьох питань, допускалося їх опротестування і призупинення. На рівні губерній були створені спеціальні органи нагляду за діяльністю земств.

Обмеженість російського місцевого самоврядування в умовах існування земств піддавалася критиці багатьма державними діячами, вченими, письменниками. Прогресивні сили українського суспільства добивалися надання національно-територіальної автономії Україні у складі Російської імперії. Михайло Грушевський у праці «Якої ми хочемо автономії і федерації» вказував, що широке самоврядування наближається до автономії, а українська територія повинна бути організована на основах широкого демократичного громадського самоврядування від дрібної земської общини до сейму; Україна «... має вершити у себе вдома всякі свої справи – економічні, культурні, політичні, утримувати своє військо, розпоряджатися своїми дорогами, своїми доходами, землями і всякими натуральними багатствами, мати свої законодавство, адміністрацію і суд» [140, с. 222].

Напередодні жовтневої революції в Росії виникають перші цільові спілки. Так, в 1917 р. рішеннями Тимчасового уряду було дозволено земствам і містам об'єднуватися для вирішення спільних завдань і реалізації певних програм. Були створені Всеросійський земський союз та Всеросійський союз міст, головними напрямками їхньої діяльності були: допомога пораненим військовим (в тилу), санітарно-технічні та військово-технічні роботи. Прикладом цільової спілки в Росії того часу був Земський страховий союз, створений у травні 1917 р.

Отже, незважаючи на невизначеність багатьох положень земської реформи 1864 р., а також подальшого поступового обмеження прав земств, початок децентралізації державної влади і

становлення місцевого самоврядування в Росії був покладений. Як показала практика, діяльність земств наприкінці XIX – початку XX ст. позитивно вплинула на розвиток сільського господарства і промисловості, сприяла поширенню народної освіти, охорони здоров'я, особливо на територіях, віддалених від промислово розвинутого центру.

Незважаючи на загалом позитивну роль земств у суспільно-політичному житті країни, слід сказати, що вони все ж таки були значно обмежені у своїх повноваженнях, мали бюрократичний характер, який став на перешкоді подальшого їх вдосконалення та розвитку. Непереборне прагнення народу до самоврядування деякою мірою втілювалося в процесі революцій 1905 і 1917 рр. разом із формуванням рад депутатів представників різних, головним чином, найбільш вразливих верств громадян. Поява цих органів стала новим кроком на шляху розвитку місцевого самоврядування в Росії та Україні.

Протягом усього часу існування соціалістичної держави поняття «місцеве самоврядування» практично не згадувалося, але певний досвід самоуправління та народовладдя все ж таки був нагромаджений.

Основний закон проголошував СРСР соціалістичною загальнонародною державою, яка виражала волю та інтереси робітничого класу, селянства та інтелігенції, всіх націй та народностей країни. У всіх конституціях, які приймалися, підкреслювалося, що вся влада належить народу і здійснюється через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу СРСР. В дійсності всі питання суспільного життя вирішувалися однією партією – комуністичною, яка не допускала існування інших партій та більш-менш серйозних політичних сил, що могли б скласти їй опозицію.

Місцеві Ради народних депутатів не визнавалися органами місцевого самоврядування, а діяли як місцеві органи державної влади та управління, тобто були провідниками політики держави. Конституційно визначалося, що місцеві ради повинні:

- вирішувати всі питання місцевого значення, керуючись загальнодержавними інтересами та інтересами громадян;
- проводити в життя рішення вищих державних органів;
- керувати на своїй території державним, господарським та соціально-культурним будівництвом;

- затверджувати плани господарського та соціально-культурного розвитку та місцеві бюджети;
- здійснювати керівництво діяльністю підпорядкованих їм державних органів та підприємств, установ та організацій;
- забезпечувати дотримання законів, охорону державного та громадського порядку, прав громадян;
- сприяти зміцненню обороноздатності країни [100, с. 16–17].

Перелік завдань, поставлених перед місцевими радами в період існування соціалістичної держави, формально відображав основні функції, які виконують органи місцевого самоврядування, проте конкретний механізм реалізації цих завдань і ті прийоми та методи, які практично використовувалися, несли на собі відбиток командно-адміністративної системи. Однак залучення широких верств населення до участі в роботі рад, набуття ними певного політичного досвіду, а також зміни, які відбувалися наприкінці 1980-х років і призвели до краху соціалістичної імперії, створили необхідне підґрунтя для відновлення і розвитку інституту місцевого самоврядування в незалежній Українській державі.

Передумови для відродження і розвитку місцевого самоврядування в Україні були закладені ще Законом СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» від 9 квітня 1990 р. [35], прийняття якого проходило в умовах послаблення комуністичного впливу, скасування всеохоплюючого державно-партійного керівництва життям країни, зміцнення місцевих Рад народних депутатів, обраних на принципово нових, майже демократичних засадах.

7 грудня 1990 р. в Україні вперше серед республік колишнього СРСР приймається Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [33]. Цей Закон був покликаний створити правову основу для впровадження і розвитку системи місцевого самоврядування. Власне саме цей документ ознаменував відродження інституту місцевого самоврядування в Україні, вихолощеного і спотвореного за радянських часів.

У преамбулі до Закону вказувалося, що місцеве самоврядування – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні й громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя згідно з



інтересами населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази.

Територіальною основою місцевого самоврядування визнавалися сільрада, селище, район, місто, район у місті, область. Поряд із цим вводилося поняття «базовий рівень місцевого самоврядування», до нього відносили сільраду, селище міського типу, місто.

У період відновлення інституту місцевого самоврядування особливого значення набули проголошені у законі принципи місцевого самоврядування:

- народовладдя;
- законності;
- самостійності й незалежності Рад народних депутатів у межах їхніх повноважень у вирішенні питань місцевого значення;
- захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, соціальної справедливості;
- виборності Рад народних депутатів, органів територіального громадського самоврядування, їх підконтрольності, підзвітності і відповідальності перед населенням;
- гласності та врахування громадської думки;
- поєднання місцевих і державних інтересів, інтересів особи і всього населення відповідної території;
- економічної і фінансової самостійності території;
- взаємодії органів місцевого самоврядування з трудовими колективами, громадськими організаціями і рухами;
- самофінансування і самозабезпечення;
- оптимальної децентралізації;
- реальної керованості територією.

Відомо, що реальне здійснення місцевого самоврядування залежить від його матеріального і грошового забезпечення. І тому в законі була визначена фінансово-економічна база місцевого самоврядування, до якої увійшли:

- природні ресурси, розпорядження якими здійснюється Радами народних депутатів базового рівня;
- місцеве господарство, комунальна та інша власність, яка слугує джерелом одержання доходів місцевого самоврядування і задоволення соціально-економічних потреб населення;
- фінансові ресурси (місцеві бюджети, позабюджетні кошти, валютні фонди місцевих Рад, кошти територіального громадського самоврядування).

У законі від 7 грудня 1990 р. значна увага приділялася питанням функціонування місцевих бюджетів: була закріплена самостійність місцевих Рад народних депутатів у розробці, затвердженні й виконанні місцевих бюджетів; неприпустимість при цьому втручання вищих органів; вказано, що місцеві бюджети одних адміністративно-територіальних одиниць не включаються до бюджетів інших адміністративно-територіальних одиниць; визначено перелік дохідних джерел та напрямків витрачання коштів місцевих бюджетів, а також основні засади бюджетного регулювання. Ці питання регламентувалися в контексті майже одночасно прийнятого Закону Української РСР «Про бюджетну систему Української РСР» від 5 грудня 1990 р., де вперше була зроблена спроба чіткого розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи [100, с. 18].

Утворення незалежної Української держави дало новий поштовх до розвитку інституту місцевого самоврядування. Починаючи з 1992 р. були прийняті законодавчі документи і Конституція України [82], які сприяли становленню місцевого самоврядування, визначили розподіл влади в країні, взаємодію органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади.

Місцеве самоврядування у чинному законодавстві. Розглянемо більш детально основні положення Конституції України та Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» [66] щодо сутності, принципів місцевого самоврядування та особливості його функціонування в Україні.

Прийнята 28 червня 1996 р. Конституція України закріпила існування місцевого самоврядування, яке визнається і гарантується державою (ст. 7) [82]. Принципово по-новому в Конституції реалізований підхід до визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування, яким визнана територіальна громада, а не адміністративні одиниці (як це було встановлено у Законі Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування») [33].

Конституція України (ст. 140) [82]: Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції [82] і законів України.

Вилучення поняття «регіонального самоврядування» у вітчизняній практиці пояснюється тим, що воно має право на існування у федеративних, а не в унітарних державах, до складу яких належить Україна. Регіони – це проміжний рівень влади між місцевим самоврядуванням і центральною владою.

Система місцевого самоврядування в Україні включає: територіальну раду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

В Основному законі України знайшли відображення основні фінансові аспекти забезпечення функціонування місцевого самоврядування. Так, ст. 142 [66] вказує, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

Конституція надає можливість територіальним громадам об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ.

Надзвичайно важливим є положення Основного закону про те, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів відповідних бюджетів. Крім того, відзначено, що витрати органів місцевого самоврядування, які виникають внаслідок рішень державної влади, компенсуються державою.

В Конституції [82] знайшли відображення основні права органів місцевого самоврядування, повноваження, пов'язані з матеріальною та фінансовою основою їхнього існування, серед них: управління органами місцевого самоврядування майном, що є у комунальній власності; затвердження місцевих бюджетів; контроль за виконанням місцевих бюджетів; встановлення місцевих податків та зборів; утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, установ та організацій, контроль за їхньою діяльністю.

Світова практика державотворення довела доцільність надання окремих державних повноважень органам місцевого само-

врядування, що сприяє успішному вирішенню загальнодержавних завдань. Реалізація цих завдань здійснюється з великою економією фінансових та людських ресурсів. Розподіл завдань місцевої влади на власні й доручені державою вперше одержав юридичне закріплення у французькому законодавстві 1837 р. Зокрема було визначено, що при виконанні доручених завдань мери французьких міст діють під керівництвом адміністрації (органу державної влади), а при виконанні власних завдань – лише під контролем останньої.

У Конституції України [82] вказано, що органам місцевого самоврядування закон може надавати окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Звичайно, держава залишає за собою право контролювати здійснення органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади.

Таким чином, і повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на власні повноваження та повноваження надані. Надання окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування може відбуватися у двох формах:

1) передачі – певне повноваження органу державної влади виключається з його компетенції та включається у компетенцію місцевого самоврядування;

2) делегування – надання органам права вирішення будь-якого питання органам місцевого самоврядування на один раз, на певний термін або безстроково [100, с. 20–22].

21 травня 1997 р. в Україні був прийнятий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [66], який конкретизував основні положення Конституції щодо місцевого самоврядування. Закон визначив основні організаційні питання функціонування інституту місцевого самоврядування, детально окреслив повноваження рад, їх голів, виконавчих органів, а також організаційно-правову, матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування. Слід зауважити, що поняття місцевого самоврядування у законі набуло нових рис, окрім тих, які відзначені у Конституції України [82].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 2) [66]: Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою

право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. законодавчі норми до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування [29]. Якщо у Конституції [82] місцеве самоврядування представлено як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, то у Законі від 21 травня 1997 р. [66] підкреслена гарантія з боку держави цього права. Місцеве самоврядування, згідно з законом, виступає вже не тільки як гарантоване державою право, але й реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб вирішувати питання місцевого значення.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [66] встановлені такі принципи, на основі яких здійснюється функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування.

Згідно з чинним законодавством, система місцевого самоврядування в Україні включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Органи місцевого самоврядування є юридичними особами, вони наділяються власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність. Крім того, органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Вирішальне значення для забезпечення функціонування місцевого самоврядування має матеріально-фінансова основа їхньої діяльності, яка включає: рухоме і нерухоме майно; доходи місцевих бюджетів; позабюджетні цільові (в тому числі валютні) та

інші кошти; землю, природні ресурси, що знаходяться у комунальній власності територіальних громад, сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Держава здійснює контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Такий контроль не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їхніх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Державна підтримка місцевого самоврядування забезпечується різноманітними шляхами, серед яких визначальними є конституційне визнання місцевого самоврядування, гарантування його органам необхідної дохідної бази, забезпечення самостійності місцевих бюджетів, фінансування у повному обсязі здійснюваних органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, надання їм певних прав у сфері місцевого оподаткування та ін.

Підтримка та розвиток місцевого самоврядування забезпечується також і через діяльність багатьох структур, таких як Координаційна рада з питань місцевого самоврядування при Президенті України, Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, Асоціація міст України та ін.

Проблемам зміцнення позицій місцевого самоврядування підпорядкована регіональна політика, яку проводить уряд України згідно з Концепцією державної регіональної політики, затвердженої Указом Президента України від 25 травня 2001 р. [220].

Головною метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення дотримання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У процесі проведення державної регіональної політики передбачається вирішення багатьох завдань, основні з них показані на рис. 1.1.

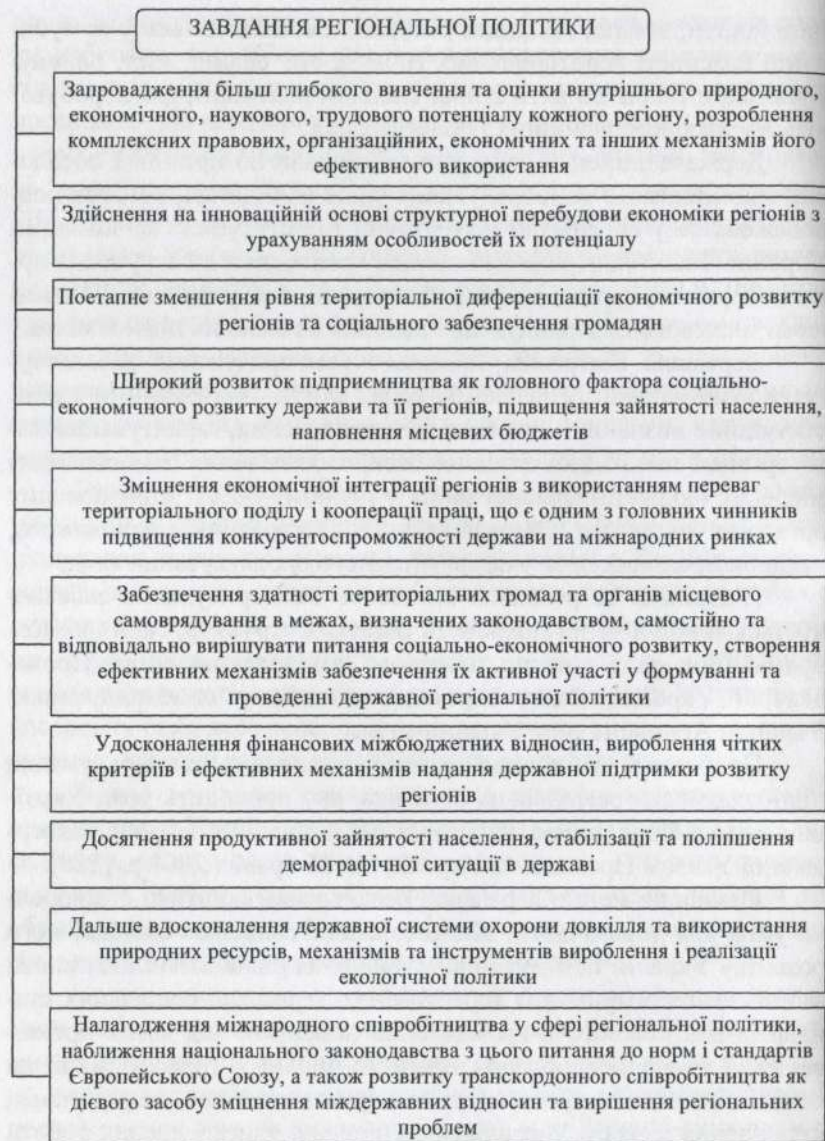


Рис. 1.1. Система завдань державної регіональної політики в Україні

З метою забезпечення оптимального співвідношення централізації та децентралізації управління, передачі максимально

можливого обсягу функцій на нижчий рівень управління планується проведення реформування місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема:

- упорядкування структури місцевих органів виконавчої влади шляхом оптимізації структурних підрозділів відповідних місцевих державних адміністрацій з урахуванням особливостей розвитку регіонів;

- підготовка законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо врегулювання питань комунальної власності, державної підтримки розвитку місцевого самоврядування, порядку утворення та діяльності органів самоорганізації населення, передачі територіальним громадам та утвореним ними органам необхідних повноважень, майна і фінансових ресурсів для самостійного вирішення значної частини питань розвитку відповідної території;

- реформування адміністративно-територіального устрою з урахуванням історичних та національних особливостей регіонів, їх географічного розташування та менталітету населення, розроблення проектів та програм проведення державно-правових експериментів на різних територіальних рівнях управління;

- законодавче врегулювання організації роботи в органах місцевого самоврядування як окремого виду державної служби;

- трансформація складових середньої (район) та вищої (область) ланки адміністративно-територіального устрою;

- забезпечення (через упорядкування адміністративно-територіального устрою) формування реального суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, яка матиме фінансові та матеріальні можливості для виконання делегованих їй державою функцій та надання населенню повноцінних державних послуг [100, с. 23–24].

В сучасних умовах в Україні проходить процес формування правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою, що вимагає створення більш ефективної системи державного управління, оновлення змісту діяльності органів як виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим почалося проведення адміністративної реформи.

Суть адміністративної реформи – здійснення змін в інституціональній і функціональній побудові органів державної влади та органів місцевого самоврядування, оптимізація структури та діяльності органів управління, розмежування владних повноважень,

поступовий перехід від застосування адміністративно-розпорядчих до координуючо-регулятивних функцій у відносинах з суб'єктами господарювання, використання переважно економічних важелів або соціальних орієнтирів, забезпечення раціонального адміністративного устрою.

Складовою адміністративної реформи є муніципальна реформа, яка, в свою чергу, передбачає поступову відмову від централізованого державного управління, передачу територіальним громадам та їхнім органам необхідних повноважень та матеріально-фінансових ресурсів для самостійного вирішення більшої частини суспільних завдань, які стосуються задоволення потреб місцевого населення.

Муніципалізація в Україні має певні особливості порівняно з класичним розумінням цих процесів, зокрема таким, яке вкладається у це поняття в країнах з великим досвідом ринкового господарювання і розвинутою приватною формою власності. В Україні як постсоціалістичній державі муніципалізація передбачає трансформацію державної форми власності у муніципальну. Для порівняння, в ринкових країнах муніципалізація означає вилучення майна приватної власності та перетворення його у колективну (муніципальну) власність органів місцевого самоврядування.

В останні роки місцевому самоврядуванню в Україні приділяється все більше уваги, в зв'язку з цим було прийнято низку законодавчих актів, спрямованих на його всемірну підтримку і розвиток. Так, з 2001 р. проводиться державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в Ірпінському районі Київської області згідно з законом прийнятим 5 квітня 2001 р. [75]. Суть цього експерименту полягає у випробуванні на практиці за умови державного сприяння поряд з традиційними нових форм організації місцевого самоврядування з метою можливого застосування набутого досвіду в діяльності органів місцевого самоврядування на всій території України. Проведення експерименту передбачається протягом п'яти років.

Головною ідеєю експерименту стало формування в Ірпені місцевого самоврядування відповідно до європейських традицій і з урахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування. Втілити цю мету можна шляхом вирішення багатьох завдань, основними з яких визначено:

- створення ефективної системи управління територіальною громадою на принципах самоврядування;

- формування економічних основ місцевого самоврядування і в тому числі комунальної власності;
- зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування територіальної громади.

30 серпня 2001 р. Указом Президента України затверджена Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні [219] основне спрямування якої – це подальший розвиток місцевого самоврядування як особливо важливого фактора становлення громадянського суспільства, його всебічна підтримка, поліпшення умов для самостійного вирішення територіальними громадами питань місцевого значення.

Основні завдання Програми націлені на вирішення найбільш актуальних сучасних проблем місцевого самоврядування в Україні:

- сприяння формуванню економічно самодостатніх територіальних громад;
- удосконалення механізмів управління об'єктами права комунальної та спільної власності територіальних громад;
- надання науково-методичної допомоги органам місцевого самоврядування;
- підвищення професійного рівня посадових осіб органів місцевого самоврядування, забезпечення підготовки кадрів для цих органів;
- проведення просвітницької діяльності з питань розвитку місцевого самоврядування в Україні та розв'язання проблем у цій сфері;
- поліпшення взаємодії асоціацій та інших об'єднань органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади;
- проведення наукових досліджень з проблемних питань місцевого самоврядування;
- створення належних умов для реалізації територіальними громадами та органами місцевого самоврядування прав та повноважень, визначених Конституцією та законами України;
- залучення громадських організацій, наукових установ, вчених, жителів сіл, селищ, міст до процесів розвитку місцевого самоврядування;
- вивчення, аналіз, узагальнення і впровадження кращого вітчизняного та міжнародного досвіду в сфері розвитку місцевого самоврядування;

– підготовка пропозицій і рекомендацій щодо розвитку місцевого самоврядування в Україні та розв'язання актуальних проблем у цій сфері.

Ідейно-теоретичні підвалини сучасного поняття «місцеві фінанси» сягають досить давніх часів. Як відзначалося у попередньому підрозділі, місцеві фінанси слід досліджувати у нерозривному зв'язку з процесом виникнення і розвитку місцевого самоврядування, початкові форми якого пов'язують з формуванням основ магдебурзького права, що виникло у XIII ст. в німецькому місті Магдебург. Джерелами цього права були привілеї, надані міській владі, різноманітні постанови суду. Магдебурзьке право мало універсальний характер, воно регламентувало самоврядування міст, діяльність міської влади, суду, питання земельної власності в межах міст, торгівлі, ремесел, оподаткування та ін. Упродовж XIV–XVI ст. магдебурзьке право прийняли інші німецькі міста, а також деякі міста Чехії, Угорщини, Польщі, Литви, Галіції та Білорусії. На території Русі, раніше за інші міста, магдебурзьке право у повному обсязі отримав Кам'янець-Подільський в 1374 р., пізніше в 1432 р. – Луцьк, а в 1497 р. – Київ. Проіснувало магдебурзьке право до XVIII–XIX ст., поступово втрачаючи своє значення [100, с. 25–26].

У XVI ст. в Литовській державі, до складу якої певний час входила частина українських земель, був виданий кодекс громадянських законів під назвою «Статут великого князівства Литовського», який витримав три редакції (1529, 1566 та 1588 рр.); після всіх змін він зберіг характер збірника місцевих законів; вміщував норми, що регламентували державне, земельне, кримінальне, процесуальне та спадкове право.

Але теоретичні витоки Литовського статуту слід шукати у першому кодексі законів давньоруського феодалного права «Руської правді», складеній за часів правління Ярослава Мудрого (бл. 978–1054 рр.).

Відомий український історик І. П. Крип'якевич відзначав безпосередній зв'язок «Руської правди» з побутом українських земель, писав, що головним джерелом «Правди» було місцеве звичаєве право, яке своїми початками сягало до родоплемінних часів [86]. М. С. Грушевський у своїй фундаментальній праці «Ілюстрована історія України» відзначив вражаючі подібності між «Руською правдою» і пізнішим Литовським статутом, що виріс на праві найбільш відокремленої частини Київської держави – земель Полоцьких [100, с. 27].

Становлення місцевого самоврядування у XVIII–XIX ст. відбувалося разом з розвитком буржуазної держави, який проходив в умовах жорстокої боротьби абсолютизму з народною демократією. Централізована державна влада виявилася неспроможною ефективно виконувати всі свої завдання, особливо соціального спрямування. Частина з них доцільно було передати у компетенцію самостійної і незалежної місцевої влади, звичайно, в межах, визначених самою державою. Не випадково, що питання організаційного оформлення місцевого самоврядування розглядалися в той час у багатьох політичних та правових теоріях і концепціях, до них зверталися відомі політики, вчені й літературні діячі – представники найбільш прогресивних кіл суспільства.

Поняття «самоврядування», «самоуправління» почали використовуватися в Європі з другої половини XVIII ст. саме щодо місцевого самоврядування. На той час інститут місцевого самоврядування сформувався у багатьох країнах і передбачав управління всіма господарськими та іншими справами будь-якої адміністративної одиниці не органами центральної влади, а самими жителями. Проте Російська імперія значно відставала від інших країн у процесах становлення і зміцнення місцевого самоврядування. Державні діячі, вчені визнавали цей факт і виступали за зміни у структурі державної влади, в управлінні країною.

Теорії місцевого самоврядування. Напередодні Великої Французької революції, вирішальної віхи у становленні інституту самоврядування в Європі, виникає децентралізаційна теорія, як реакція на наполеонівську адміністративну реформу, що встановила міцний централізований бюрократичний механізм влади. Головним положенням цієї теорії було обґрунтування поділу адміністративних справ на такі, які є наслідком самоврядування і на справи державні, делеговані общинам. Теорія набула певного поширення в Європі й мала безпосередній вплив на формування науки про вільність общин у Німеччині, теоретичні витоки якої слід шукати в теорії «природного права».

Природне право – це поняття, яке набуло поширення у політиці, праві; означає сукупність принципів, правил, норм, цінностей, які диктуються природою людини і тим самим незалежні від конкретних соціальних умов і держави. Природне право використовувалося як своєрідна оціночна категорія стосовно наявних у суспільстві порядків: чи відповідають вони природному праву і природній справедливості.

Ідея природного права зародилась у древні часи, розвивалась в античному світі, зокрема, Греції; в середні віки набула теологічної форми як складова релігійних учень. Пік розвитку цієї теорії припадає на XVII–XVIII ст., коли вона використовувалась як ідеологічна зброя у боротьбі прогресивних сил суспільства з феодалізмом. Ідеї природного права були покладені в основу американської Декларації незалежності (1776 р.) і французької Декларації прав людини і громадянина (1789 р.).

Вихідні постулати теорії вольності общин, проникнуті ідеєю природного права, полягали в наступному: 1) община старша від держави, тобто історично виникла раніше; 2) общини, не створені державою, а визнані нею; 3) община є інституцією, рівною державі; 4) держава існує для общин, а не общини для держави.

Теорія вольності общин створила необхідне підґрунтя для виникнення громадської теорії місцевого самоврядування, згідно з якою місцеві самоврядні органи мають самостійне право на існування, займаються справами, які їм притаманні і невід'ємні. Це право трактувалося як наслідок вихідного положення теорії про те, що общини не створені державою, а нею лише визнані й тому відають колом справ, які їм належали до появи держави; такі справи держава не делегувала общинам, а їх визнала.

Прихильники теорії вольності общини вважали, що природними правами володіють, в першу чергу, сільські та міські общини як такі, що історично виникли раніше, ніж сформувалась держава, і поза державним впливом. Проте відстоювалася також і незалежність таких територіальних місцевих формувань як округи, провінції тощо, а вони були створені державою, отже, і ніяких природних прав у них немає. Це стало серйозним аргументом для критиків цієї теорії.

Таким чином, теорія вольності общин зазнала поразки. На зміну їй приходили нові вчення, які у більшості захищали інститут місцевого самоврядування. З'являється громадсько-господарська теорія, згідно з якою місцеве самоврядування розглядалось як частина держави, за нею визнавалися окремі функції, коло яких теорія намагалась визначити. Закономірно поставало питання: які справи державні, а які стосуються компетенції общин? За основу розмежування був взятий принцип доцільності; він виходив з наступного: окремі завдання краще може виконати община, оскільки вона зацікавлена в них більше, ніж держава [100, с. 28–29].

Цим і обґрунтовувалося передання общинам певних завдань. Проте неможливість чітко визначити перелік таких справ і

завдань, відносність такого поділу в кожній країні стали свідченням неспроможності вчення в цілому.

У XIX ст. був зроблений значний крок на шляху до формування правової держави цивілізованого світу, який супроводжувався зміцненням централізованої влади буржуазних держав, значним розширенням кола діяльності держави в інтересах захисту свобод громадян і громадськості. Одночасно виникла нагальна необхідність делегування (децентралізації) частини державних функцій місцевим формуванням.

Ідеї державницької теорії місцевого самоврядування суперечили громадсько-господарській теорії. Згідно з цією теорією, яка, до речі, має дуже багато прихильників як серед вітчизняних, так і зарубіжних вчених, частина державної влади має бути передана на рівень територіальних громад та органів, які вони самостійно обирають і створюють. Органи місцевого самоврядування в контексті державницької теорії представлені як органи державного управління, складова держави, яка ніяких самостійних справ не може мати. Незважаючи на таку залежність від держави, органи місцевого самоврядування можуть мати певну правову, організаційну та фінансову самостійність. Проте в цілому їх діяльність підпорядкована загальнодержавним інтересам, усьому народу.

Загострення протиріч буржуазного суспільства, поширення соціалістичних ідей спричинили появу нової теорії, яка відвертала увагу громадськості від глобальних проблем розвитку країн, а зосереджувала її на місцевому рівні, ґрунтуючись на положенні, що саме там можна досягти соціального миру і гармонії шляхом поступових змін (націоналізації земель, розширення комунальної власності, соціалізації виробництва). Положення теорії муніципального (общинного) соціалізму були сформульовані в останній чверті XIX ст. представниками Фабіанського товариства – англійської реформістської організації, заснованої у 1884 р. Назва товариства походила від імені римського полководця III ст. до н. е. Фабія Максима, який у народі був прозваний Повільним за свою вичікувальну тактику, ухилення від рішучих дій під час війни. Члени товариства заперечували класову боротьбу пролетаріату і вважали можливою побудову більш прогресивного суспільства шляхом дрібних реформ, поступових перетворень суспільства, тобто за допомогою «муніципального соціалізму».

Найважливіші ідейні витоки теорій місцевого самоврядування та місцевих фінансів систематизовано на рис. 1.2 [100, с. 30].

<b>Ідейні підвалини теорій місцевого самоврядування та місцевих фінансів</b>
<b>«Руська правда»</b> Ярослава Мудрого (бл. 978–1054 рр.). Головне джерело – міське звичаєве право, яке своїми початками сягало родоплемінних часів
<b>Магдебурзьке право.</b> Виникло у XIII ст. в німецькому місті Магдебурзі. Регламентувало самоврядування міст, діяльність міської влади, суду, питання земельної власності в межах міст, торгівлі, ремесел, оподаткування та ін.
<b>Статут Великого князівства Литовського</b> (1529, 1566 та 1588 рр.) – збірник місцевих законів; містив норми державного, земельного, кримінального, процесуального та спадкового права
<b>Децентралізаційна теорія</b> виникла напередодні Великої Французької революції 1789 р. як реакція на наполеонівську адміністративну реформу, що запровадила міцний централізований бюрократичний механізм влади. Головне положення: обґрунтування поділу адміністративних справ на такі, які є наслідком самоврядування, і на справи державні, делеговані общинам
<b>Теорія «природного права»</b> – сукупність принципів, правил, норм, цінностей, які диктуються природою людини і тим самим незалежні від конкретних соціальних умов і держави. Зародилась у древні часи, розвивалась в античному світі, зокрема, Греції. Пік розвитку теорії – XVII–XVIII ст., її ідеї покладені в основу американської Декларації незалежності і французької Декларації прав людини і громадянина
<b>Положення теорії вольності общин:</b> 1) община старша від держави, тобто історично виникла раніше; 2) общини, не створені державою, а визнані нею; 3) община є інституцією, рівною державі; 4) держава існує для общин, а не общини для держави
<b>Громадська теорія місцевого самоврядування:</b> місцеві самоврядні органи мають самостійне право на існування, займаються справами, які їм притаманні і невід’ємні. Це право трактувалося як наслідок вихідного положення теорії про те, що общини не створені державою, а нею лише визнані й тому мають коло справ, які їм належали до появи держави; такі справи держава не делегувала общинам
<b>Державницька теорія місцевого самоврядування:</b> частина державної влади має бути передана на рівень територіальних громад та органів, які вони самостійно обирають і створюють. Органи місцевого самоврядування – це органи державного управління, складова держави, яка ніяких самостійних прав не може мати, але вона має певну правову, організаційну та фінансову самостійність
Теорія муніципального соціалізму відвертала увагу громадськості від глобальних проблем розвитку країни, натомість зосереджувалася на місцевому рівні, вважаючи, що саме там можна досягти соціального миру і гармонії шляхом поступових змін (націоналізації земель, розширення комунальної власності, соціалізації виробництва), тобто за допомогою «муніципального соціалізму»

Рис. 1.2. Ідейні підвалини теорій місцевого самоврядування та місцевих фінансів

Вихідним положенням багатьох теорій було питання про розмежування завдань держави і місцевої влади. У науковій літературі набули поширення такі підходи до поділу потреб місцевих спілок на обов’язкові й необов’язкові (факультативні); завдань на спільні й особливі.

Обов’язковими вважалися потреби, які мали значення для суспільства в цілому і були закріплені за державою (утримання урядових установ, поліції, окремі військові видатки). Необов’язковими були потреби громад, які мали локальне значення (утримання освітніх, лікувальних закладів, будинків опікування, благоустрій міст тощо). Вперше такий поділ був введений у бельгійському законодавстві 1831 р. і пізніше набув поширення в інших країнах. У кінці XIX ст. в Росії видатки земств поділялися саме за критерієм обов’язковості.

Іншим варіантом поділу завдань місцевих спілок був поділ їх на завдання спільні для всіх спільнот (військова, санітарна та пожежна справа, народна освіта, шляхи та засоби сполучення, утримання поліції, в’язниць, задоволення релігійних потреб жителів) і особливі завдання для окремих категорій спільнот, які мають змінний характер (в містах: санітарія та благоустрій, організація сполучення, додаткові завдання в галузі народної освіти у зв’язку з особливими умовами міського життя; в селах: завдання, які виходять із спільного землекористування, роботи з покращення земель).

Але й така спроба поділити функції і завдання між державою і місцевими органами виявилася неспроможною: в складі особливих завдань називалися такі, які можна віднести до загальнодержавних (землепорядкування). Дискусії, які точилися навколо цих питань, показали, що неможливо в реальному житті відокремити сфери діяльності держави і місцевої влади, встановити абсолютний поділ потреб на загальнодержавні й місцеві, в кожній країні практичний поділ потреб визначається певною мірою за принципом відносної доцільності, а також згідно з традиціями, які склалися історично; він завжди має риси довільності і здійснюється за суб’єктивними ознаками.

Незважаючи на невдачі у спробах теоретично обґрунтувати коло обов’язків і завдань місцевих спілок і держави, ще з кінця XIX ст., досить чітко визначається перелік справ, які в законодавстві багатьох країн були віднесені до місцевих: освіта, медична і



ветеринарна допомога, утримання доріг, благоустрій населених пунктів, опіка над бідними та сиротами. Що стосується таких завдань як утримання міліції або поліції, суду, військових закладів, то питання віднесення їх до державних чи місцевих вирішувалося по-різному в окремих країнах і одностайності в цьому не спостерігалось [204, с. 13].

У ХХ ст. відбувся подальший розвиток місцевого самоврядування в глобальному масштабі. У 1950-х роках у багатьох країнах світу розпочалися складні й багатопланові процеси реформування місцевого самоврядування, основними напрямками яких стало: коригування кількості самоврядних одиниць, удосконалення організаційної структури органів самоврядування, фінансові й функціональні реформи.

Перетворення у складі одиниць місцевого самоврядування відбувалися, як правило, у напрямі зменшення їхньої кількості, обґрунтуванням цього стало припущення про те, що саме на території більших адміністративних формувань забезпечуються можливості для ефективнішого і результативнішого надання місцевих послуг. Одночасно проходили процеси регіоналізації, тобто утворення проміжних рівнів урядування, з'явилися нові форми місцевих органів такі як округи з надання послуг, ради мікрорайонів, спеціалізовані округи.

Формування теорії місцевих фінансів. Наука про місцеві фінанси бере свій початок з другої половини ХІХ ст., саме тоді завершився процес остаточного оформлення місцевого самоврядування. Протягом ХІХ–ХХ ст. погляди на сутність місцевих фінансів, їх склад та принципи організації розвивалися від уявлення про них, як про фінансове господарство територіальних одиниць (господарства місцевих спілок), сукупність умов для задоволення потреб місцевих самоврядних одиниць, матеріальні засоби місцевого самоврядування, доходи і видатки органів місцевого самоврядування і до системи економічних відносин. Еволюцію зарубіжної та вітчизняної фінансової думки на сутність місцевих фінансів детально прослідкував В. І. Кравченко [100, с. 32].

На перші згадки про місцеві фінанси, об'єктивність їх існування, поряд із державними фінансами, можна натрапити у працях таких корифеїв економічної науки як Адам Сміт, Карл Штейн, Лоренц Штейн, Рудольф Гнейст, Карл Рау, Адольф Вагнер та ін. У своїх працях вони досліджували господарство тери-

торіальних громад, відзначали необхідність надання їм автономії, в тому числі у сфері фінансів. Окремим напрямом досліджень цих і багатьох інших вчених ХVІІІ–ХІХ ст. було вивчення доходів і видатків місцевих спілок, місцевого оподаткування, його відповідності критеріям ефективного оподаткування.

У Росії процес формування теорії місцевих фінансів розпочався пізніше, ніж в європейських країнах, а точніше після земської реформи 1864 р. Саме в цей час проходив процес остаточного організаційного оформлення інституту місцевого самоврядування – земств.

Перші дослідження сутності місцевих фінансів, бюджетів місцевих спілок, їх місця у державних і місцевих фінансах, принципів місцевого оподаткування з'явилися у другій половині ХІХ – на початку ХХ ст., їх авторами були М. Курчинський, В. Лебедев, А. Марков, І. Озеров, В. Твердохлебов, Л. Ходській, М. Цитович, І. Янжул та ін.

На початкових етапах існування радянської держави науковий інтерес до вказаної проблематики значно зріс у зв'язку з відновленням інституту місцевих фінансів. Багато вчених досліджували теоретичні засади та практику їх організації, до них належать Н. Белькович, Б. Веселовський, Є. Гловінський, С. Котляревський, Б. Кринська, Х. Лебідь-Юрчик, М. Леонтьєв, С. Лепський, М. Мітіліно, П. Озеров, М. Сірінов, І. Смірнов, М. Соболев, Г. Тіктін, В. Целевич, Є. Яніцкій та ін.

В 1930–1940 рр. були написані підручники і навчальні посібники, в яких теоретично обґрунтовується сутність і роль місцевих фінансів, місцевих бюджетів, узагальнюється практика їх функціонування за роки радянської влади. До таких видань належать книга «Місцеві фінанси СРСР», підготовлена колективом авторів під керівництвом професора Н. Ровінського (1933 р. і 1936 р.), праця «Місцевий бюджет», підготовлена під керівництвом І. Смірнова (1936 р.), «Місцеві бюджети СРСР» В. Шавріна (1946 р.).

У 1960–1980-х рр. особливої актуальності набули проблеми складання місцевих бюджетів і використання бюджетних коштів, удосконалення бюджетного регулювання. Ці питання розглядались у працях багатьох вчених, зокрема А. Александрової, М. Васильєвої, Л. Величко, С. Вишнякова, В. Демченкова, А. Ко-

леснікова, Р. Кудряшова, Г. Лалаєва, Г. Поляка, М. Ужвенко, Я. Хесіна, Б. Філімонова, Н. Ширкевич та інших авторів.

Проте протягом тривалого часу в економічній літературі поширеним був погляд на місцеві фінанси як на категорію, характерну для капіталістичного господарства. Так, у Фінансово-кредитному словнику (редактори В. Ф. Гарбузов і Н. В. Гаретовський), виданому в Москві у 1984–1988 рр., зазначалося, що місцеві фінанси в розвинутих капіталістичних країнах і країнах, які розвиваються, – це відносини, за допомогою яких місцеві органи управління мобілізують, розподіляють і використовують частину національного доходу відповідно до покладених на них функцій.

На початкових етапах існування радянської держави поняття місцевих фінансів широко використовувалось як в економічній літературі, так і в законодавчих документах, на практиці.

Першим нормативним документом, яким були встановлені основи організації місцевих фінансів радянської Росії, стало Тимчасове положення про місцеві фінанси 1923 р. (наступна редакція – 1924 р.). У Положенні визначалися такі питання, як склад місцевих бюджетів; права і обов'язки органів влади різних рівнів у питаннях місцевих фінансів; порядок місцевого оподаткування; механізм субсидування місцевих бюджетів із загальнодержавних коштів; порядок складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів.

У 1926 р. виходить нове Положення про місцеві фінанси, згідно з яким місцеві фінанси визнавалися складовою єдиної фінансової системи країни. Положення визначало не тільки дохідну і видаткову частину місцевих бюджетів, але і механізм бюджетного регулювання. Було започатковано практику формування субвенційних фондів і фондів регулювання.

Проте на початку 1930-х рр. відбувалося посилення централізованих засад у керівництві економікою, поступово звужувалася сфера функціонування місцевих фінансів, посилювалася залежність місцевих бюджетів (як головного місцевого фінансового інституту) від державного бюджету, зменшувалася частка місцевих доходів, незначними за розмірами залишалися місцеві податки і збори, які, власне, не відігравали суттєвої фіскальної ролі. Прийняття у 1938 р. рішення про включення місцевих бюджетів, а також бюджетів державного соціального страхування в єдиний

державний бюджет стало логічним наслідком посилення процесу централізації державних фінансових ресурсів у країні. Цим рішенням перекреслювався весь попередній етап становлення інституту місцевих фінансів, започаткований в роки нової економічної політики 1920-х років.

Таким чином протягом 1930–1980-х років категорія місцевих фінансів поступово втратила своє значення і практично не використовувалася ні в економічній літературі, ні у законодавчих документах; у багатьох випадках місцеві фінанси ототожнювалися з місцевими бюджетами.

Відхід у 1980-х рр. від командно-адміністративних методів керівництва та створення необхідних умов для розвитку ринкових засад зумовили низку змін в економічному житті країни.

9 квітня 1990 р. приймається союзний Закон «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» [36], який створив необхідне підґрунтя для прийняття 5 грудня 1990 р. в Україні Закону «Про бюджетну систему Української РСР» і 7 грудня 1990 р. Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [33]. Прийняття цих законів ознаменувало відродження в нашій державі інституту місцевого самоврядування, а отже і місцевих фінансів.

Сучасні уявлення про сутність місцевих фінансів. У фінансовій літературі пострадянського періоду вперше поняття «місцеві фінанси» згадується в навчальному посібнику, опублікованому в 1991 р. у Києві, «Государственные финансы» за редакцією докторів економічних наук, професорів В. М. Федосова, С. Я. Огородника та В. М. Суторміної. На початку 1990-х років відомими вітчизняними вченими була визнана необхідність існування місцевих фінансів в умовах створення в нашій країні основ ринкового господарювання. У посібнику розглядалися джерела формування місцевих фінансів: бюджетні та позабюджетні кошти місцевих рад, кошти органів громадського територіального самоврядування, залучення ресурсів підприємств, закладів, кооперативів та громадських організацій, населення, кредитів, а також інших джерел. Крім того давалася детальна характеристика доходів і видатків місцевих рад, порядку їх розмежування між радами різних рівнів.

Розвиток української економічної науки в умовах незалежності, вивчення теоретичних надбань західної фінансової думки, приєднання України до Європейської хартії місцевого самоврядування закономірно позначилося на поглядах вітчизняних фінансистів на місцеві фінанси. Все частіше і впевненіше висловлювались думки щодо об'єктивності існування цієї категорії в умовах ринку, її вирішального впливу на повноцінне функціонування інституту місцевого самоврядування як необхідної підвалини демократичного суспільства. Так, відомий український вчений, доктор економічних наук, професор О.Д. Василик, який одним з перших почав досліджувати теоретичні і практичні питання місцевих фінансів, підкреслював: «Місцеві фінанси – явище об'єктивне, оскільки для здійснення покладених на місцеве самоврядування функцій потребує наявності відповідних фондів фінансових ресурсів у їхньому розпорядженні» [18, с. 178].

У 1999 р. в Україні з'являється перша праця «Місцеві фінанси України» доктора економічних наук В. І. Кравченка, в якій ґрунтовно розглянуті теорія місцевих фінансів, склад місцевих фінансових інститутів, внутрішні міждержавні фінансові відносини, державна регіональна фінансова політика і фінансове вирівнювання, управління місцевими фінансами.

За трактуванням В. І. Кравченка, місцеві фінанси представляють систему формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення використання місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих. Такий підхід відповідає загальним уявленням про категорію фінансів і крім того дає можливість з'ясувати місце у фінансовій системі країни місцевих фінансів та їх тісний та взаємообумовлений зв'язок з інститутом місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що на таких же концептуальних засадах засновані підходи низки російських економістів, зокрема А. М. Бабича та Л. М. Павлової, до тлумачення поняття місцевих фінансів як сукупності соціально-економічних відносин, що виникають з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів для вирішення завдань місцевого значення [6, с. 459].

Відомий вітчизняний вчений В. М. Опарін у запропонованому ним визначенні категорії місцевих фінансів, окрім особливостей, на які вказують зазначені вище автори, підкреслює

зв'язок місцевих фінансів з фінансовою діяльністю підприємств муніципального господарства [28, с. 804].

У 2002 р. в Україні виходить ще одна праця «Місцеві фінанси», підготовлений колективом авторів: М. А. Гапонюк, В. П. Яцютою, А. Є. Буряченко та А. А. Славковою, де дається таке визначення цієї категорії: «Місцеві фінанси є об'єктивною формою економічних відносин, що пов'язані з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту, у процесі яких відбувається формування та використання фондів грошових коштів, призначених для задоволення потреб регіонів країни» [100, с. 36].

Таким чином у розглянутих вище визначеннях категорії місцевих фінансів, а також у запропонованому нами і поданому нижче увага акцентується на таких характерних особливостях:

1) місцеві фінанси представляються як система економічних відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту;

2) у процесі реалізації цих відносин відбувається формування, розподіл і використання фінансових ресурсів;

3) цільова підпорядкованість цієї системи відносин – забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на них функцій і завдань.

Місцеві фінанси – це система фінансових відносин з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань. Для того, щоб підтвердити справедливність цього визначення, потрібно з'ясувати такі питання: чи не залежать органи місцевого самоврядування від центральної влади, чи володіють вони достатніми фінансовими ресурсами для виконання своїх завдань, чи можуть вони самостійно ними розпоряджатися? Ці питання розглянемо у наступних темах.

Отже, у сучасній науковій літературі України та країн пострадянського простору місцеві фінанси досліджуються в контексті функцій, завдань і ролі органів місцевого самоврядування. Важливими у зв'язку з цим є питання про розмежування повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування; обґрунтування доцільності надання окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування і гарантування відповідного фінансового забезпечення їх виконання; окреслення складу і визна-

чення обсягів фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження органів місцевого самоврядування; забезпечення самостійності й ефективності у їх використанні; державна фінансова підтримка місцевої влади.

Сьогодні питання місцевих фінансів розглядають багато дослідників, зокрема такі вітчизняні автори як Т. Боголіб, С. Буковинський, О. Василик, В. Кравченко, С. Криниця, В. Лагутін, І. Луніна, П. Мельник, М. Пабат, К. Павлюк, В. Рибак, І. Чугунов та ін. Окремі аспекти функціонування місцевих фінансів в економіці трансформаційного періоду розглядаються у працях Б. Данилишина, В. Гейця, П. Германчука, М. Долишного, А. Єпіфанова, В. Опаріна, Г. П'ятаченко, М. Савлука, І. Сало, В. Симоненка, В. Федосова, Н. Чумаченка, А. Чухно, С. Юрія.

Активно досліджується проблематика місцевих фінансів, місцевих бюджетів, міжбюджетних відносин в російській економічній літературі, зокрема в працях таких вчених і практиків, як Н. Альвіанська, А. Бабич, О. Богачова, Л. Гринкевич, А. Ігудін, В. Лексін, Л. Павлова, В. Пансков, Л. Проніна, В. Садков, С. Солянікова, А. Улюкаєв, М. Ходорович, С. Хурсевич, А. Швецов та ін.

Особливості місцевих бюджетів і місцевого оподаткування в країнах з ринковою економікою вивчаються й узагальнюються такими вченими пострадянського простору, як В. Андрущенко, Т. Боголіб, Б. Болдирев, В. Кравченко, Л. Окунева, Л. Павлова, Г. Семєко, Д. Суворов, В. Суторміна, А. Толкушин, В. Федосов, Д. Черник, І. Чугунов та ін.

## 1.2. Роль місцевих бюджетів України в проведенні бюджетної децентралізації

Виникнення перших місцевих бюджетів у сучасному розумінні цього поняття тісно пов'язано з появою і функціонуванням в Росії та Україні земств, тобто місцевого самоврядування, яке діяло під керівництвом дворянства й остаточно сформувалося наприкінці XIX ст. у процесі проведення кріпосної реформи.

У 1864 р. вийшло й набуло сили закону Положення про земські заклади. У цьому документі була зроблена спроба відокремити з місцевого управління ті господарські справи, які слід було передати у повне відання земств. Основу доходів земських бюджетів на той час складало майнове оподаткування, в першу чергу, землі. Майнові податки досягали 2/3 сукупних доходів земсь-

ких бюджетів, решта майже порівну поділялась між дотаціями, які надавала держава земствам та іншими надходженнями (доходами від належного їм майна, податками від промисловості й торгівлі, судовим митом, збором з документів за громадянськими справами, які розглядалися земськими чиновниками в судах тощо).

Для міст Росії XIX – початку XX ст. характерною була незвичайна різноманітність переліку і ставок місцевих податків. Крім загально прийнятих майнових, промислового і торгового податків, справлялись податки з коней, екіпажів, собак, трактирного і перевізного промислу; велика кількість дріб'язкових податків: збір за карбування міді і ваги, за використання ваги на торгових місцях, з аукціонних продажів тощо. В окремих місцевостях запроваджувалися податки з товарів, що ввозились у місто і вивозились з міста. Надходження від таких податків мали цільове спрямування: кошти використовувалися на будівництво й утримання необхідних портових будівель і споруд, під'їзних шляхів.

Цільове спрямування та пріоритети у витрачання коштів земських бюджетів 34 губерній Росії у 1910 р. характеризують такі дані: на медичне обслуговування витрачалось у середньому 28% коштів, народну освіту – 25, утримання доріг – 9, земське управління – 7,7, сплату боргів – 7,7, участь у видатках урядових установ – 4,9, сприяння економічному добробуту – 3,9, відрахування на утворення капіталів – 3,5, ветеринарне обслуговування – 2,7, на інші цілі – 7,6% [225, с. 569].

Разом зі створенням земств у Росії розпочалося становлення місцевого самоврядування, яке супроводжувалося процесом децентралізації влади. Діяльність земств наприкінці XIX – початку XX ст. позитивно вплинула на розвиток сільського господарства і промисловості, сприяла поширенню народної освіти, охорони здоров'я, особливо на територіях, віддалених від промислово розвинутого центру.

Після жовтневого перевороту 1917 р. в соціалістичній державі, що утворилась і до складу якої входили українські землі, були ліквідовані органи міського та земського управління, а функції місцевого самоврядування були покладені на ради, яким гарантувалось надання коштів із загальнодержавних фондів. Були збережені місцеві бюджети, законодавче оформлення яких почалося разом із прийняттям 10 липня 1918 р. Конституції РРФСР [83].

Конституція визначила засади бюджетного устрою країни, поділ бюджету на загальнодержавний і бюджети місцевих рад та відповідно до цього – поділ всіх потреб на загальнодержавні й місцеві. Загальнодержавні потреби мали задовольнятися за рахунок коштів державного казначейства, а на місцеві потреби спрямовувались місцеві податки і збори, запроваджені місцевими радами. При недостатності місцевих ресурсів з коштів державного казначейства надавались допомоги. Проте чіткого визначення місцевих потреб не було зроблено.

17 березня 1919 р. був прийнятий Декрет про грошові кошти і видатки місцевих рад. Положенням з аналогічною назвою, яке вводилося в дію цим Декретом, було визначено, що місцеві ради володіють: 1) грошовими коштами, які надходять з місцевих джерел і 2) коштами, які надаються центральною владою. До першої групи належали місцеві податки і збори, надбавки до державного прогресивно-подоходного податку, одноразові надзвичайні революційні податки, доходи від господарських підприємств. У випадку недостатності названих надходжень для задоволення потреб місцевого господарства ради могли просити про позику або допомогу із загальнодержавних коштів.

Для впорядкування місцевого оподаткування було проведено розмежування податків між окремими видами місцевих бюджетів, що було важливим кроком у становленні місцевих фінансів. Окрім цього, цей Декрет визначав основні засади фінансування коштів з місцевих бюджетів (витрачання в межах кошторисів, за цільовим призначенням, здійснення видатків не передбачених кошторисами – лише у виняткових випадках), їх втілення мало сприяти налагодженню контролю за витрачанням державних коштів.

З початком громадянської війни, яка потребувала централізації господарства і концентрації на рівні держави усіх матеріальних та грошових засобів країни, відбулися зміни у бюджетному устрої. Під час війни у зв'язку з розладом фінансового господарства головним джерелом доходів місцевих бюджетів стали допомоги із загальнодержавного бюджету; поступово місцеві бюджети втратили своє значення як такі, що не мали власних дохідних джерел. І тому в середині 1920 р. був скасований поділ бюджету на загальнодержавний і місцевий.

Відновлення інституту місцевих бюджетів у соціалістичній державі стало можливим після закінчення громадянської війни у 1921 р. Першим нормативним актом, спрямованим на вирішення цього завдання, став Декрет «Про місцеві грошові кошти» від 22 серпня 1921 р. Цей документ не вирішив повністю питання про місцеві бюджети, він закріпив право місцевих органів робити надбавки до державного промислового податку, а також вводити самостійні місцеві податки, але в зв'язку з тим, що всі податкові надходження зараховувались до доходу держави (місцеві органи використовували лише одержані грошові кошти на покриття дозволених раніше кошторисних кредитів на місцеві потреби), то Декрет, власне, визначав не місцеві податки, а лише нові види державних [100, с. 59].

У 1922–1923 бюджетному році в Україні вперше почали складати районні бюджети: в Єкатеринославській, Полтавській, Харківській, Чернігівській губерніях. З наступного бюджетного року було здійснене остаточне районування – сформувався 701 район. Проте такі нововведення ніяк не вплинули на задоволення потреб сільських жителів. Фінансування районних потреб здійснювалося за рахунок незаконних податків (поширення набула місцева «податкотворчість»). А такі категорії сільських спеціалістів як лікарі, вчителі існували за рахунок добровільних і примусових пожертвувань.

Першим кодифікованим нормативним документом, який впорядкував організацію місцевих фінансів, стало Тимчасове положення про місцеві фінанси 1923 р. Цей документ регулював такі питання: склад місцевих бюджетів; права й обов'язки органів влади різних рівнів у питаннях місцевих фінансів; порядок місцевого оподаткування; механізм субсидування місцевих бюджетів із загальнодержавних коштів; порядок складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів.

З виходом Тимчасового положення, а також документів, що доповнювали його, і пізніше у 1924 р. – нового Тимчасового положення про місцеві фінанси змінилась дохідна і видаткова частини місцевих бюджетів. За рахунок коштів місцевих бюджетів тепер повністю фінансувалося утримання закладів і проведення заходів місцевого значення з народної освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, комунального господарства, дорожнього будівництва, місцевого транспорту, а також значна частина

витрат на утримання закладів місцевого управління, суду та охорону громадського порядку.

Структура видатків місцевих бюджетів УРСР за 1923–1925 рр. показує абсолютні величини місцевих бюджетів в Україні після законодавчого врегулювання функціонування місцевих фінансів значно зросли – у 1,5 раза. Визначилася структура видаткової частини місцевих бюджетів: найбільшою групою стали господарсько-виробничі та культурно-соціальні видатки.

У 1923–1925 рр. зміцнилась дохідна база місцевих бюджетів за рахунок відрахувань від загальнодержавних податків. Тимчасовим положенням 1924 р. було вперше запроваджено елементи фінансового регулювання у міжбюджетних відносинах. Якщо до цього часу місцевим бюджетам виділялась допомога із загальнодержавного бюджету на покриття дефіциту (дотації), то після 1924 р. був здійснений перехід до субвенцій, надання яких проводилося лише з урахуванням економічного потенціалу територіальної одиниці, її фінансового стану, ступеня задоволення місцевих потреб. Допомога надавалась у формі часткової участі держави у найважливіших видатках місцевих бюджетів (заробітна плата вчителів, медичного персоналу, ветеринарних працівників, агрономів та ін.). Структура дохідних джерел місцевих бюджетів нетто УРСР у 1924–1925 бюджетному році була такою: податкові надходження складала 45,2%, неподаткові надходження – 43,6, дотації та субвенції – 6,3, позики – 4,9% сукупних доходів [98, с. 15]. Податкові надходження включали: надбавки до державних податків і зборів (промислового і подохідного податку, судового мита, до збору за засвідчення у нотаріальних установах громадських актів, до державного мисливського збору), відрахування від державних податків (єдиного сільськогосподарського, промислового, лісових доходів та ін.), місцеві податки і збори, їх кількість досягала 20 видів, але найбільші надходження були від зборів з вантажів, а також податок з будівель, разовий збір за торгівлю на ринках, податок з біржових угод.

Неподаткові доходи формувалися: з надходжень підприємств і заходів сільськогосподарського значення, доходів від комунального майна (будівель, будинків, землі, садів, городів, місць для торгівлі), комунальних підприємств загального користування (водоводу, каналізації, транспорту, зв'язку, бань тощо), доходів від різних заходів, штрафів, пені, коштів від продажу непотрібно-

го майна. Допомога за рахунок загальнодержавних коштів надавалась у вигляді субвенцій, дотацій та цільових допомог. Позики як дохідне джерело місцевих бюджетів вперше набули значних обсягів у 1924–1925 рр.

У 1924 р. відбулося оформлення системи місцевих бюджетів, які поділялися на три основні групи залежно від покладених на них завдань і механізму бюджетного регулювання: 1) регулюючі бюджети (губернські, обласні, республіканські, окружні тощо); 2) міські бюджети (всіх міст); 3) низові бюджети (волосні, районні, сільські).

Удосконалення бюджетної практики в наступні роки відбувалось в напрямку чіткішого розмежування функцій окремих видів бюджетів, забезпечення їх стійкості й бездефіцитності. У квітні 1926 р. виходить нове Положення про місцеві фінанси, згідно з яким місцеві фінанси були визнані складовою єдиної фінансової системи країни. Основними місцевими бюджетами стали районні, волосні, міські бюджети; водночас повітові, окружні, губернські та обласні бюджети стали регулюючими для нижчих бюджетів.

Положення про місцеві фінанси 1926 р. відіграло важливу роль у становленні місцевих фінансів, у результаті його введення:

- були приведені у відповідність видатки, покладені на місцеві бюджети і надані їм дохідні джерела;

- зміцнилась дохідна частина місцевих бюджетів за рахунок визначення джерел власних доходів, надання відрахувань від загальнодержавних податків і надбавок до окремих загальнодержавних податків;

- місцеві бюджети були звільнені від окремих видатків, які передавались до державного бюджету;

- внаслідок названих заходів склалися умови для забезпечення бездефіцитності місцевих бюджетів;

- був визначений механізм бюджетного регулювання і започаткувалась практика формування субвенційних фондів і фондів регулювання.

У наступні роки у видатковій частині місцевих бюджетів України відбулися деякі зміни порівняно з 1923–1925 рр. Так, у структурі видатків на перше місце вийшли культурно-соціальні видатки, які за темпами зростання переважали усі інші групи і досягли 48,1% сукупних видатків у 1928–1929 бюджетному році проти 28,9% у 1923–1924 бюджетному році [96, с. 5].

У 1930–1931 рр. відбулося організаційне оформлення сільських бюджетів, які до цього часу склалися у формі дохідно-видаткових кошторисів, що включались у районні бюджети. Поставлена мета – складання усіма сільрадами власних бюджетів – потребувала чіткого визначення і закріплення певних дохідних джерел за сільськими бюджетами. У доходи сільських бюджетів надходили кошти від самооподаткування, яке проводилося серед сільського населення. Перші законодавчі акти з питань самооподаткування в СРСР були прийняті протягом 1923–1927 рр. Одним із завдань Закону про самооподаткування сільського населення 1923 р. була боротьба з невпорядкованою діяльністю із запровадження місцевих податків і зборів, не передбачених загальнодержавним законодавством. У перші роки самооподаткування проводилось добровільно. У 1927 р. був прийнятий новий закон, в якому чітко ви-значалися напрями витрачання залучених коштів, причому самооподаткування стає обов'язковим, набуває дискримінаційного характеру щодо одноосібних, неколективізованих, заможних господарств.

Загалом у першій половині 1930-х рр. спостерігалось значне збільшення обсягів місцевих бюджетів у зв'язку з розширенням кола завдань, які на них покладались, а також розвитку місцевої промисловості, проведення колективізації на селі, благоустрою міст, зрушень у соціально-культурному житті. Була припинена негативна практика вилучення коштів комунального господарства на загальнобюджетні потреби, а також надано право місцевим радам залишати у їх розпорядженні суми, які перевищували фактичні надходження доходів над кошторисними прогнозами в тих випадках, коли таке перевищення не було на-слідком розширення дохідних джерел з боку союзних органів. Спостерігалось зростання значення низових бюджетів і, перш за все, сільських, частка доходів, яку вони становили, збільшилася з 7,8% у 1929 р. до 18,1% у 1934 р. [97, с. 10].

Проведена у 1930 р. податкова реформа докорінно змінила розмежування доходів між окремими ланками бюджетної системи, внаслідок чого відбулась переорієнтація механізму бюджетного регулювання від прямих вилучень коштів місцевих бюджетів і дотацій до широкого застосування системи відсоткових відрахувань від регуляційних доходів. Відповідно до зміцнення централізованих засад у керівництві економікою зростала залеж-

ність місцевих бюджетів від державного бюджету, зменшилась частка місцевих доходів, незначними за обсягами залишались місцеві податки і збори. Прийняття у 1938 р. рішення Верховної Ради СРСР про включення місцевих бюджетів, а також бюджетів державного соціального страхування, в єдиний державний бюджет стало логічним завершенням процесу централізації. Цим рішенням перекреслювався весь попередній етап становлення інституту місцевих фінансів.

З початком війни централізація бюджетних коштів набула ще більшого розмаху у зв'язку зі складними завданнями воєнного часу. Серед змін, що стосувались місцевих бюджетів, можна відмітити визначення переліку місцевих податків і зборів, який проіснував багато років у майбутньому і вніс певну стабільність у формування доходної бази місцевих бюджетів. У 1942 р. були встановлені такі місцеві податки і збори: а) податок з будівель; б) земельна рента; в) збір з власників транспортних засобів; г) разовий збір на колгоспних ринках.

Доходи місцевих бюджетів у період з 1940-х по 1950-ті рр. формувались за рахунок таких джерел: доходи від підприємств та майна, підвідомчого місцевим радам (від 8 до 20 %), місцеві податки і збори, подохідний податок з кооперації (від 14 до 22%), відрахування від державних податків та неподаткових доходів (від 52 до 72%), кошти, одержані з республіканського бюджету (2–4%).

Наприкінці 1950-х років структура доходів окремих видів місцевих бюджетів мала певні особливості, які сформувались у той період, збереглися протягом тривалого часу і продовжують існувати на сучасному етапі:

1) переважання доходів від майна та підприємств підвідомчих місцевим радам у формуванні обласних і міських бюджетів у зв'язку із зосередженням у містах та обласних центрах основної частини комунального майна та підприємств;

2) більш відчутна роль закріплених податків, в тому числі місцевих податків та зборів, у формуванні бюджетів базового рівня: міст, селищ та сіл, тому що саме в таких населених пунктах зосереджується основна маса платників цих податків;

3) значна залежність місцевих і особливо сільських бюджетів від надходжень регуляційних податків;

4) диференціація частки дотацій в сукупних доходах місцевих бюджетів окремих видів була спричинена чинним механізмом бюджетного регулювання, згідно з яким обласні бюджети є лише транзитними у русі дотацій до бюджетів нижчого рівня.

Новий етап у розвитку місцевих бюджетів розпочався разом із прийняттям 30 жовтня 1959 р. на союзному рівні, а 30 червня 1960 р. в Україні республіканського закону про бюджетні права. Місцеві бюджети, згідно з Законом УРСР «Про бюджетні права Української РСР і місцевих Рад депутатів трудящих», визначались як складова державного бюджету Української РСР; основною метою їх було: забезпечення необхідними грошовими коштами заходів господарського і культурного будівництва, здійснюваного місцевими органами державної влади та органами державного управління. Цей закон визначив склад доходів і видатків місцевих бюджетів України, а також процедури бюджетного процесу. Були затверджені самостійні права рад при затвердженні місцевих бюджетів: вони могли збільшувати загальні суми доходів і загальні суми видатків без зміни обсягів відрахувань від загальносоюзних державних податків і доходів, передбачених в державному бюджеті УРСР для місцевих бюджетів. Крім того, дозволялось направляти додатково одержані при виконанні місцевих бюджетів доходи на фінансування народного господарства і соціально-культурні заходи, включаючи капітальні вкладення. Передбачався механізм компенсації місцевим бюджетам коштів з республіканського бюджету в разі прийняття рішень, які збільшують видатки або зменшують доходи місцевих бюджетів, а також зворотні процедури вилучення коштів [100, с. 64].

У 1960-х роках в країні проводилась економічна реформа, основною метою якої було вдосконалення господарського механізму, посилення його впливу на ефективність виробництва та якість роботи. Разом з реформуванням системи платежів до бюджету відбулися зміни і в бюджетному плануванні, бюджетних взаємовідносинах. Приймаються нормативні акти, спрямовані на розширення дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок передачі їм загальнодержавних податків, які сплачували окремі групи платників, зокрема, підприємства республіканського підпорядкування.

Зміни, які відбувалися у галузі місцевих бюджетів у контексті економічної реформи, знайшли відображення в структурі

їх доходів та видатків. Орієнтація народного господарства на прибуткову роботу, піднесення ролі платежів з прибутку порівняно з податком з обороту, сприяли значному збільшенню частки платежів з прибутку в доходах місцевих бюджетів; відповідно зменшилася частка податку з обороту, а також надходжень податків з населення, від колгоспів, споживчої кооперації, надходжень місцевих податків та зборів. Припинення розповсюдження державних облігацій (примусове і за передплатою) різко зменшило їх частку в сукупних доходах місцевих бюджетів. Одночасно спостерігалась негативна тенденція посилення залежності місцевих бюджетів від республіканського бюджету.

У структурі видатків місцевих бюджетів за період з 1950 по 1968 р. відбулися зміни, які були пов'язані з посиленням ролі місцевих рад у розвитку місцевого господарства територій, що відповідно знайшло відображення у збільшенні абсолютної величини видатків на народне господарство, головним чином, на житлово-комунальне господарство. Найбільшою залишалася частка соціальних видатків, спостерігалось деяке зменшення видатків на управління.

У 1960–1980 рр. приймається низка законодавчих актів, спрямованих на посилення ролі місцевих рад, зміцнення економічної основи їх функціонування. До найважливіших змін слід віднести:

1) розширення (з 1968 р.) прав сільських і селищних рад у питаннях використання бюджетних коштів, надання пільг за місцевими податками і зборами та сільськогосподарським податком, призначенні в межах коштів сільських бюджетів допомоги особам, які мали права на одержання державних пенсій;

2) передачу (з 1971 р.) у розпорядження місцевих рад великої кількості підприємств місцевої промисловості, побутового обслуговування населення, комунального господарства, торгівлі та інших закладів, які раніше знаходились у розпорядженні вищих рад. Цей захід був зумовлений неспроможністю чинної на той час системи управління народним господарством, структурованого за галузевим принципом, ефективно впливати на підпорядковані підприємства. Робилася спроба частково перекласти обов'язки з управління підприємствами республіканського, обласного підпорядкування на місцеві ради за допомогою передачі на користь міських та районних бюджетів частини прибутку таких підприємств;



3) розширення прав міських та районних рад у галузі надання додаткових пільг зі сплати державного мита, прибуткового податку з населення, використанню додатково одержаних доходів і сум перевищення доходів над видатками з дещо ширшим переліком можливих напрямів витрачання цих коштів, ніж для сільських та селищних рад;

4) розширення прав (з 1980 р.) крайових, обласних, а також рад автономних областей та округів у галузі відповідних бюджетів, фінансів та цін (створення фондів непередбачених видатків, податкові пільги);

5) запровадження з 1981 р. нового ресурсного платежу – плати за воду і спрямування 50% усіх надходжень в доходи місцевих бюджетів, що, з одного боку, мало сприяти економічному використанню цього найважливішого виду природних ресурсів, а, з іншого – посилити залежність обсягів доходів місцевих бюджетів від масштабів діяльності підприємств, розташованих на території місцевих рад;

6) передачу в 1983 р. з державного до місцевих бюджетів фінансування витрат на будівництво житла, дитячих дошкільних закладів, клубів, об'єктів комунального господарства, внутрігосподарських доріг, утримання дитячих садків, ясел, таборів відпочинку для дітей та інших соціально-культурних закладів, а також сплата страхових платежів, які мали здійснювати низькорентабельні колгоспи;

7) проведення у 1985 р. експерименту (в тому числі і в Україні) з передачі відрахувань союзних об'єднань і підприємств до місцевих бюджетів (до 10% прибутку від реалізації товарів народного споживання);

8) подальше зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок надходження платежів з прибутку, податку з обороту та надбавок до роздрібних цін на товари народного споживання поліпшеної якості [100, с. 64–65].

Тенденція сповільнення соціально-економічного розвитку країни, яка почалася з 1970-х р., і внаслідок цього – погіршення основних макроекономічних показників, змушувала уряд застосовувати нові підходи в управлінні економікою, запроваджувати ринкові важелі впливу на діяльність суб'єктів господарювання і, навіть, окремих територій (союзних республік, регіонів); вести пошук альтернативних джерел наповнення державних фондів.

Чергова низка змін у функціонуванні місцевих бюджетів розпочалася після проголошення у 1986 р. курсу на прискорення соціально-економічного розвитку і відповідно до цього визначення нових завдань рад. Серед позитивних надбань цього періоду слід назвати поглиблення демократичних засад, розширення прав місцевих рад, удосконалення взаємодії рад із підприємствами та організаціями, що діяли на їх території. У 1987-1988 рр. відбулося подальше розширення переліку джерел доходів місцевих бюджетів, яків попередні періоди, за рахунок загальнодержавних, а не власних надходжень (податок з прибутку, з обороту, економічні санкції за нераціональне використання матеріальних ресурсів).

Починаючи з 1987 р. з'являється нове дохідне джерело місцевих бюджетів – подохідний податок з осіб, що займалися індивідуальною трудовою діяльністю, обсяги надходжень від якого значною мірою залежали від організації контрольної роботи місцевих рад.

Урядова постанова щодо перебудови господарського механізму та підвищення ролі Міністерства фінансів (1987 р.) та Закон СРСР «Про державне підприємство (об'єднання)» (1988 р.) [35] зобов'язували підприємства усіх міністерств та відомств брати участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, а також спільно з місцевими радами вишукувати та залучати резерви підвищення ефективності виробництва. Частина зекономлених коштів від здійснення заходів, що проводились радами, мала передаватись підприємствам. Робилися спроби встановити залежність між доходами місцевих бюджетів та чисельністю працівників підприємств, які функціонували на території тієї чи іншої місцевої ради.

Суто командними методами місцеві ради зобов'язувалися сприяти ефективній роботі суб'єктів господарювання, які знаходилися на їхній території, створювати сприятливі режими обслуговування працівників торговельними, побутовими організаціями, громадським транспортом, закладами освіти, охорони здоров'я тощо.

Протягом 1980-х років майже 60% усіх надходжень становили податок з обороту та платежі державних підприємств та організацій з прибутку. Причому наприкінці цього періоду співвідношення між ними змінилось на користь податку з обороту.

Збалансування місцевих бюджетів здійснювалось за допомогою двох випробуваних методів: відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків та надання бюджетних трансфертів (дотацій, субсидій, субвенцій). У процесі бюджетного регулювання застосовувалися загальносоюзні та внутрішньореспубліканські регулюючі доходи. Головним загальносоюзним регулюючим доходом був податок з обороту, крім нього – подохідний податок з населення та поступлення від реалізації державної внутрішньої вигранної позики. У бюджетному регулюванні використовувались індивідуальні нормативи відрахувань, що, з одного боку, дало можливість покінчити з дотаційністю місцевих бюджетів, проте, з другого боку, значно знижувало ефективність бюджетного регулювання загалом і сприяло зміцненню споживачьких настроїв з боку місцевих органів влади [100, с. 67].

Поступова відмова наприкінці 1980-х рр. від командно-адміністративних методів управління економікою та створення необхідних умов для розвитку ринкових засад зумовили порушення питання про перехід союзних республік на самоуправління та самофінансування, що передбачало проведення змін у формуванні доходної бази республіканських та місцевих бюджетів. Розпочалась робота зі створення нового фінансового механізму, зокрема, використання елементів госпрозрахунку у сфері бюджетного планування: обсяги видатків республіканських та місцевих бюджетів мали плануватись лише за рахунок доходів, одержаних на відповідних територіях. Крім того, передбачалося впровадження стабільних нормативів тривалої дії при визначенні видатків з місцевих бюджетів і, в першу чергу, на соціально-культурні заходи, житлово-комунальне та дорожнє господарство. Такі нові підходи вимагали чіткого розмежування дохідних джерел кожної ланки бюджетної системи та кожного виду бюджетів.

9 квітня 1990 р. приймається союзний Закон «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» [36], який створив необхідне підґрунтя для прийняття 5 грудня 1990 р. в Україні Закону «Про бюджетну систему Української РСР» і 7 грудня 1990 р. Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [33]. Одним із позитивних моментів у цих документах було чітке визначення складу доходів і видатків місцевих бюджетів. Крім того,

прийняття закону від 7 грудня 1990 р. ознаменувало відродження в нашій державі інституту місцевого самоврядування.

Основні засади функціонування місцевих бюджетів, в тому числі в контексті нових більш широких прав місцевих рад, які визначило чинне законодавство, полягали в такому:

1) забезпечення за допомогою місцевих бюджетів необхідними коштами фінансування заходів економічного і соціального розвитку, здійснюваних місцевими органами державної влади та органами державного управління;

2) самостійність місцевих рад у розробці, затвердженні й виконанні бюджетів;

3) самостійність місцевих рад у визначенні напрямів використання коштів місцевих бюджетів і витрачання бюджетних коштів;

4) збільшення в межах наявних коштів норм видатків на утримання житлово-комунального господарства, закладів охорони здоров'я, народної освіти, соціального забезпечення, культури і спорту, органів внутрішніх справ, охорони природи, встановлення додаткових пільг і допомог окремим категоріям населення;

5) визначення розмірів видатків на утримання органів місцевого управління;

6) утворення резервних фондів за рахунок власних доходів і частини перевищення доходів над видатками нижчих бюджетів, які могли передаватись на договірних і компенсаційних засадах вищій раді для фінансового збалансування нижчих бюджетів шляхом дотацій, субвенцій;

7) недопущення втручання рад вищих рівнів та їх виконавчих органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів.

Посилення ролі місцевих рад у суспільному житті, зміцнення фінансової бази їхньої діяльності і, в тому числі, доходів місцевих бюджетів, знайшло згодом відображення у збільшенні обсягів фінансових ресурсів, які акумулювались у найбільш чисельній ланці бюджетної системи – місцевих бюджетах. Так, у 1991 р. на місцеві бюджети припадало 46% доходів зведеного бюджету України, 31,4% видатків зведеного бюджету було здійснено за рахунок місцевих бюджетів [112, с. 20].

Таким чином, зміна пріоритетів соціально-економічного розвитку за останні роки існування СРСР зумовила деякі позитивні зрушення як у бюджетній системі в цілому, так і в сфері місцевих бюджетів. Проте неспроможність забезпечити ефективне функціонування економіки за допомогою виключно командних методів стала цілком очевидною. Не зважаючи на прийняття відповідних законодавчих актів, спрямованих на зміцнення позицій місцевого самоврядування, встановлення більш тісних зв'язків з підприємствами, що працювали на території місцевих рад, незалежно від їх відомчої підпорядкованості; спроби посилити зацікавленість місцевих органів влади у повній мобілізації доходів та інші заходи, докорінних змін у галузі місцевих бюджетів не відбулося, тому що вони функціонували в межах існуючої бюджетної системи, яка відзначалась надто високим ступенем централізації.

Отже, у процесі розвитку місцевих бюджетів України від другої половини XIX до початку XXI ст., на наш погляд, можна виділити такі етапи (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

**Етапи розвитку місцевих бюджетів України**

Період, роки	Соціально-економічні передумови	Характеристика явищ
1	2	3
1864–1917	Організаційне оформлення перших органів місцевого самоврядування – земств, окреслення кола їхніх повноважень	Визначення напрямів витрачання коштів земських бюджетів, джерел, формування та вдосконалення місцевого оподаткування
1918–1930	Відновлення інституту місцевих фінансів і місцевих бюджетів	Законодавче оформлення місцевих бюджетів, засад їх функціонування, впорядкування місцевого оподаткування, процедур бюджетного процесу, механізму надання субсидій, вдосконалення структури доходів і видатків місцевих бюджетів, забезпечення їх бездефіцитності, визначення засад бюджетного регулювання

Продовження табл. 1.1

1	2	3
1930–1959	Зміцнення адміністративно-командних методів управління, централізація бюджетної системи, обмеження прав місцевих рад у використанні коштів місцевих бюджетів, пошуку додаткових доходних джерел, справлянні місцевих податків і зборів тощо	Зростання обсягів місцевих бюджетів, збільшення їх залежності від державного бюджету, включення місцевих бюджетів до держбюджету, зміни у дохідній базі після податкової реформи, переважне використання у бюджетному регулюванні методу відсоткових відрахувань від загальнодержавних доходів, скорочення переліку місцевих податків і зборів
1960–1990	Послаблення централізованого управління, зміцнення демократичних засад, економічна реформа, розширення прав місцевих рад, удосконалення їх взаємодії з підприємствами, що діяли на їх території	Удосконалення бюджетного права, зміни в структурі доходів місцевих бюджетів, піднесення ролі платежів з прибутку, зміни в бюджетному процесі, бюджетних взаємовідносинах, використання госпрозрахунку та нормативних методів у бюджетному плануванні
з 1990 р.	Здобуття Україною незалежності, відновлення місцевого самоврядування, зміцнення позицій місцевих рад	Законодавча регламентація бюджетних відносин, системи оподаткування, бюджетного регулювання, формування зацікавленості місцевої влади у збільшенні доходів державного і місцевих бюджетів. Ухвалення Бюджетного кодексу України

На *першому етапі* (від земської реформи 1864 р. до жовтневого перевороту 1917 р.) відбувалось організаційне оформлення і зміцнення позицій перших органів місцевого самоврядування – земств, окреслення кола їх повноважень, що, в свою чергу, зумовило напрями витрачання коштів земських бюджетів. Одночасно проходив процес визначення їх доходних джерел, вдосконалення місцевого оподаткування.

Другий етап у розвитку місцевих бюджетів України розпочався в 1918 р. і тривав до 1930 р. У цей час відбулося відновлення інституту місцевих фінансів і місцевих бюджетів, ліквідованих у процесі соціалістичного перевороту. Найважливішими здобутками цього періоду стали: законодавче оформлення місцевих бюджетів та визначення засад їх функціонування; регламентація фо-

рмування та витрачання коштів місцевих рад; упорядкування місцевого оподаткування; оформлення системи місцевих бюджетів, процедур бюджетного процесу та механізму надання субсидій місцевим; подальше вдосконалення структури доходів і видатків місцевих бюджетів, забезпечення їх бездефіцитності, визначення засад організації та механізму міжбюджетних відносин і бюджетного регулювання.

Третій етап у розвитку місцевих бюджетів (1930–1950 рр.) проходив під впливом зміцнення адміністративно-командних методів управління, що закономірно відзначилося і на бюджетних відносинах. Бюджетна система характеризувалася суворю централізацією; така риса була притаманна і місцевим бюджетам. Органи місцевої влади мали обмежені права в галузі використання коштів місцевих бюджетів, пошуку додаткових доходних джерел, справлянні місцевих податків і зборів тощо. Ті незначні можливості, які вони мали, не могли суттєво вплинути на стан місцевих бюджетів. Загалом у цей період система місцевих бюджетів і не могла бути іншою, вона відповідала сформованій на той час бюджетній системі країни.

Відбулися зміни у складі дохідної бази місцевих бюджетів у результаті проведеної у 1930 р. податкової реформи. В 1942 р. був визначений перелік місцевих податків і зборів, який залишався незмінним до початку 1990-х рр.; у бюджетному регулюванні став домінувати метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних доходів. Основними ознаками цього періоду стали: зростання обсягів місцевих бюджетів відповідно до поглиблення процесів централізації, збільшення ступеня залежності місцевих бюджетів від державного бюджету, включення з 1938 р. місцевих бюджетів до державного бюджету СРСР [100, с. 70].

Четвертий етап у розвитку місцевих бюджетів України охоплює 1960–1990-ті рр., які відзначались деяким послабленням централізованого управління країною, поступовим зміцненням демократичних засад. Економічна реформа 1965 р. спричинила значні зрушення у структурі доходів місцевих бюджетів, сприяла зміцненню їх дохідної бази і піднесенню ролі платежів з прибутку порівняно з податком з обороту, зумовила зміни у бюджетному процесі, бюджетних взаємовідносинах. У другій половині 1980-х років відбувалося подальше розширення прав місцевих

рад, удосконалення їхньої взаємодії з підприємствами й організаціями, що діяли на їх території; була зроблена спроба використання елементів госпрозрахунку та нормативних методів у сфері бюджетного планування. Нові підходи у функціонуванні місцевих бюджетів вимагали вдосконалення бюджетного права. Низка прийнятих у 1990 р. загальносоюзних та республіканських законів створили необхідне підґрунтя для відновлення у наступні роки місцевого самоврядування і місцевих фінансів в умовах незалежної Української держави.

П'ятий етап у розвитку місцевих бюджетів України розпочався в 1990 р. і триває до цього часу. Головною його ознакою є неухильне зміцнення позицій органів місцевого самоврядування як однієї з найважливіших передумов для побудови демократичного суспільства. Основним надбанням цього етапу стали: законодавча регламентація функціонування бюджетної системи України, місцевих бюджетів, системи оподаткування і, зокрема, місцевих податків і зборів, бюджетного регулювання і порядку надання бюджетних трансфертів; формування механізму зацікавленості органів місцевої влади у збільшенні доходів як державного, так і місцевих бюджетів.

Одним із позитивних надбань державотворчих процесів в Україні стало створення на початковому етапі власної бюджетної системи, а потім – її подальше реформування і вдосконалення. У перші роки після утворення незалежної Української держави відносини в галузі бюджету регламентувалися Законом Української РСР «Про бюджетну систему Української РСР» від 5 грудня 1990 р., який був прийнятий в умовах командної економіки, найбільш характерною рисою якої була значна централізація фінансових і в тому числі бюджетних ресурсів. Побудова бюджетної системи України, згідно з цим Законом, передбачала включення до її складу республіканського бюджету та місцевих бюджетів. До останніх було віднесено обласні, районні, міські, селищні та сільські бюджети.

У 1995 р. в Україні приймається нова редакція вищезазначеного Закону, в якому, хоча із значним запізненням, було внесено низку змін, яких вимагали нові реалії політичного й економічного життя українського суспільства, а саме: утворення незалежної держави, створення основ ринкового господарювання, віднов-

лення інституту місцевого самоврядування, формування власної фінансової, бюджетної і податкової систем. Згідно з Законом «Про бюджетну систему України» [38], бюджетна система складалася з трьох ланок: 1) державного бюджету України; 2) республіканського бюджету Автономної Республіки Крим і 3) місцевих бюджетів.

До місцевих бюджетів були віднесені обласні, міські, районні, районні в містах, селищні й сільські бюджети. В Законі від 29 червня 1995 р. був закріплений принцип включення місцевих бюджетів нижчого рівня до місцевих бюджетів вищого рівня, який використовувався в умовах командної економіки. Так, бюджет області об'єднував обласний бюджет та бюджети районів і міст обласного підпорядкування; бюджет району об'єднував районний бюджет, бюджети міст районного підпорядкування, селищні та сільські бюджети; бюджет міста, яке має районний поділ, об'єднував міський бюджет та бюджети районів, що входять до його складу. Такий підхід до побудови системи місцевих бюджетів був успадкований від попередньої командно-адміністративної системи господарювання, яка виключала можливість повноцінного функціонування інституту місцевого самоврядування, а, отже, і самостійних місцевих бюджетів як його фінансової бази.

Закон «Про бюджетну систему України» [38] також визнав, що селищні та сільські бюджети створюються за рішенням районних, міських рад народних депутатів за наявності необхідної фінансової бази, а районні й міські ради визначають доходи відповідних селищних і сільських бюджетів.

Позитивними надбаннями Закону «Про бюджетну систему України» [38] стало розмежування дохідних джерел усіх ланок бюджетної системи, визначення напрямів витрачання бюджетних коштів, чітке окреслення процедур бюджетного процесу, а також упорядкування багатьох інших питань, які виникають в бюджетній сфері. Проте не всі положення цього Закону були повністю реалізовані на практиці.

Наступним етапом у розвитку вітчизняної бюджетної системи, а в її складі – системи місцевих бюджетів – стало ухвалення 28 червня 1996 р. Конституції України [82], а 21 травня 1997 р. в розвиток її положень – Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні» [66], що започаткувало новий підхід до тлумачення поняття місцевих бюджетів та визначення їх складу. У ст. 1 Закону записано, що бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування. Таким чином, поняття «бюджет місцевого самоврядування» і «місцевий бюджет» були ототожені.

Як Конституція України [82], так і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [66] принципово змінили місце і роль районних та обласних бюджетів у складі бюджетної системи. У цих бюджетах, відповідно до нових підходів, мали акумулюватися кошти, які направляються з державного бюджету України для відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів. Крім того, в районні та обласні бюджети мали спрямовуватись кошти, залучені на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних програм. Такий підхід до визначення нової ролі обласних і районних бюджетів позбавляв їх власної дохідної бази і передбачав формування виключно за рахунок коштів, що надходили з державного бюджету України і з місцевих бюджетів.

Новим етапом у реформуванні бюджетної системи України стало прийняття 21 червня 2001 р. Бюджетного кодексу України [16]. У цьому винятково важливому документі систематизовано і чітко окреслено всі аспекти функціонування бюджетів відповідно до Конституції України [82]. Бюджетний кодекс [16] вніс зміни у побудову вітчизняної бюджетної системи, дав нове трактування засад її організації, місця і ролі в її складі місцевих бюджетів; визначив процедури бюджетного процесу, повноваження органів державної влади, які здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства, встановлює відповідальність за бюджетні правопорушення. На рис. 1.3 наведена структура вітчизняної бюджетної системи відповідно до Бюджетного кодексу України [16].



Рис. 1.3. Структура бюджетної системи України

У Бюджетному кодексі [16] особлива увага приділяється висвітленню принципів побудови бюджетної системи, і це не випадково, адже принципи бюджетного устрою завжди відображають найважливіші характеристики й вимоги, яким повинен відповідати кожен бюджет. Недотримання цих вимог є порушенням чинного бюджетного законодавства.

Структура, принципи побудови бюджетів, які входять до складу бюджетної системи України, їх взаємозв'язок з державним бюджетом та іншими видами бюджетів визначаються бюджетним устроєм, який, у свою чергу, залежить від державного устрою країни та враховує її адміністративно-територіальний поділ. В основу бюджетного устрою Бюджетним кодексом України [16] покладені такі принципи:

- єдності бюджетної системи України: єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності;
- збалансованості: повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період;

– самостійності: Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України та відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети;

– повноти: до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів місцевого самоврядування;

– обґрунтованості: бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил;

– ефективності та результативності: при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, місцевим самоврядуванням (далі – гарантовані послуги), при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

– субсидіарності: розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача;

– цільового використання бюджетних коштів: бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями;

– справедливості й неупередженості: бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами;

– публічності та прозорості: інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів [16].

Характерною ознакою сучасної побудови бюджетної системи України є самостійність усіх бюджетів. Місцеві бюджети одного рівня не можуть бути включені до місцевих бюджетів іншого рівня. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [66] визначає, що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та законодавчо закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів. Визначення місця і ролі місцевих бюджетів у бюджетній системі країни потребує проведення аналізу багатьох параметрів, які характеризують кількість місцевих бюджетів за їх окремими видами, обсяги акумульованих у бюджетах ресурсів, структуру дохідних джерел і напрямки витрачання коштів.

У кожній країні місцеві бюджети є найбільш чисельною ланкою бюджетної системи. В Україні сьогодні нараховується 10 838 тисяч місцевих бюджетів (табл. 1.2) [122].

Таблиця 1.2

**Кількісний склад місцевих бюджетів**

Види місцевих бюджетів	Кількість
Місцеві бюджети, усього	10 838
міський бюджет м. Києва	1
обласні бюджети	24
міські бюджети міст обласного значення	148
міські бюджети міст районного значення	224
бюджети об'єднаних територіальних громад	159
бюджети районів у містах	27
районні бюджети	460
селищні бюджети	592
сільські бюджети	9 199
районні бюджети, які не мають міжбюджетних відносин	4

Джерело: за даними Міністерства фінансів України [122].

В останні роки приблизно 60–70% бюджетних ресурсів зосереджується саме у державному бюджеті України, відповідно у місцевих бюджетах акумулюється від 30 до 40 %. В табл. 1.3 показано динаміку розподілу бюджетних ресурсів у зведеному бюджеті України за останні чотири роки [122].

Таблиця 1.3

**Доходи і видатки державного та місцевих бюджетів України, у % до зведеного бюджету**

Показник	Рік				
	2012	2013	2014	2015	2016*
<b>Доходи:</b>					
державний бюджет	77,7	76,6	78,3	82,0	77,4
місцеві бюджети	50,6	49,9	50,8	45,1	50,9
<b>Видатки:</b>					
державний бюджет	80,3	97,8	82,2	86,5	85,2
місцеві бюджети	45,23	43,5	43,1	40,8	41,6

\*Виконано за січень–липень 2016 р.

Джерело: за даними Державної казначейської служби України [117].

З наведених даних видно, що сьогодні спостерігається позитивна тенденція збільшення частки доходів, які надходили до місцевих бюджетів, але ця тенденція все рівно потребує зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування.

Абсолютні обсяги місцевих бюджетів постійно зростають (табл. 1.4). Якщо у 1992–1995 рр. збільшення обсягів місцевих бюджетів значною мірою було спричинено інфляцією та зростанням цін, то у наступні роки ця тенденція свідчить про посилення їх ролі у проведенні соціально-економічних перетворень, вирішенні найважливіших стратегічних завдань розвитку нашого суспільства. Доходи і видатки місцевих бюджетів сьогодні складають майже 12% від виробленого в країні валового внутрішнього продукту [122].

Таблиця 1.4

**Динаміка доходів і видатків місцевих бюджетів України, млн. грн. у методології відповідного року\***

Рік	Доходи місцевих бюджетів		Видатки місцевих бюджетів	
	млн. грн.	% до ВВП	млн. грн.	% до ВВП
1	2	3	4	5
2007	107 050	14,9	104 853 659,11	14,5
2008	137 455 718,92	14,5	138 998 613,75	14,7
2009	134 559 445,63	14,7	136 254 773,38	14,9

Продовження табл. 1.4

1	2	3	4	5
2010	159 397 068,93	14,7	159 760 090,30	14,8
2011	181 530 690,77	13,8	180 987 798,31	13,7
2012	225 273	15,9	222 575	15,7
2013	221 019	15,1	219 845	15,1
2014	231 702	14,8	225 625	14,4
2015	294 460	14,9	280 084 973,79	14,1
2016*	198 133	21,8	171 022 607,87	18,9

\*Виконано за січень–липень 2016 р.

Джерело: за даними Державної казначейської служби України [117].

Основні вимоги чинного законодавства до місцевих бюджетів, які значною мірою сконцентровані у переліку принципів бюджетного устрою з їх трактуванням, стосуються також і внутрішньої будови місцевих бюджетів, виокремлення тих чи інших їх складових.

Бюджетний кодекс [16] передбачає можливість поділу бюджетів на загальний і спеціальний фонди, що, в свою чергу, має обумовлюватися законом про державний бюджет України. Загальний фонд має включати; 1) всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду; 2) всі видатки бюджету за рахунок надходжень до загального фонду бюджету; 3) фінансування загального фонду бюджету.

Вимоги до спеціального фонду такі: до його складу входять бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень; гранти, або вартісне вираження дарунків, одержаних розпорядниками бюджетних коштів на конкретну мету; різницю між доходами і видатками спеціального фонду бюджету. Важливою є норма Бюджетного кодексу [16] стосовно платежів за рахунок спеціального фонду, які мають здійснюватися лише в межах коштів, що фактично надійшли до цього фонду для відповідної мети.

Місцеві бюджети займають не лише важливе місце у бюджетній системі, але й одне з центральних місць в економічній системі кожної держави, їх роль і значення безпосередньо зумовлені типом економічної системи, обраними цілями та пріоритетами суспільного розвитку (рис. 1.4).

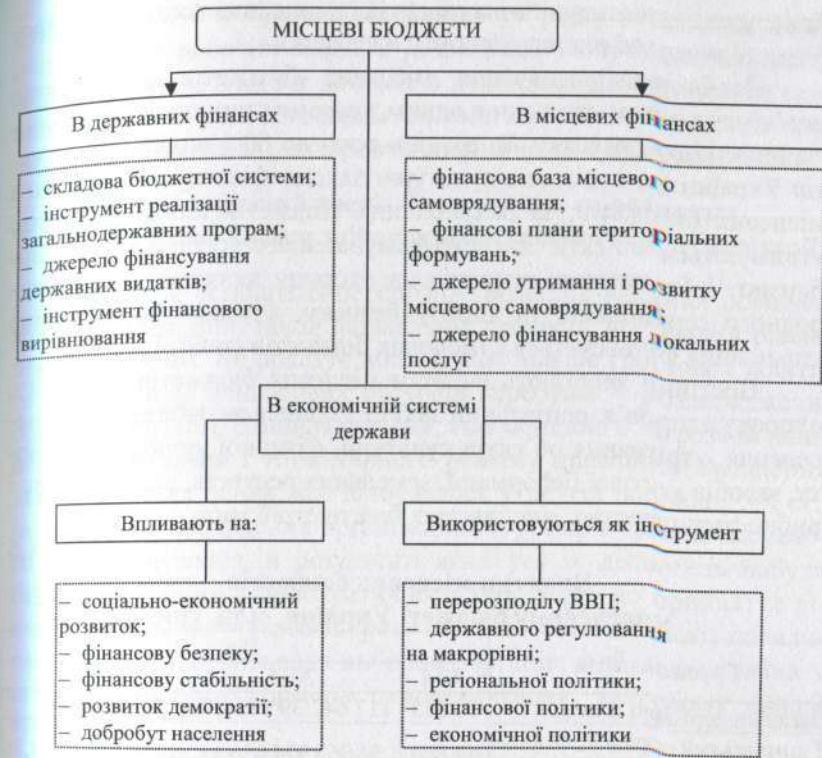


Рис. 1.4. Суспільна роль місцевих бюджетів

Основними складовими багатопланової ролі місцевих бюджетів є те, що вони виступають: важливим чинником економічного розвитку і фінансової стабільності; інструментом макроекономічного регулювання; важелем здійснення перерозподільчих процесів; фінансовою базою місцевого самоврядування; інструментом реалізації державної регіональної політики; планами формування і використання фінансових ресурсів територіальних утворень; основним важелем фінансового вирівнювання; головним джерелом фінансових ресурсів для утримання і розвитку місцевого господарства, вирішення місцевих проблем; з їх допомогою реалізуються перспективні цілі національного розвитку і загальнодержавних програм, проводиться фінансування державних видатків; місцевим бюджетам належить важлива роль у за-



безпеченні конституційних гарантій, вирішенні соціальних проблем, піднесенні рівня добробуту населення.

Особливе призначення місцевих бюджетів закономірно пов'язують з тим, що вони є одним з вагомих чинників соціально-економічного розвитку. За останні роки до 60% видатків бюджетів України на соціально-культурні заходи фінансувалося саме з місцевих бюджетів; за рахунок цих бюджетів майже повністю утримуються об'єкти житлово-комунального господарства; приблизно  $\frac{1}{5}$  бюджетних видатків на охорону навколишнього природного середовища та ядерну безпеку, а також на державне управління фінансується з місцевих бюджетів (табл. 1.5) [122].

Постійно зростають видатки місцевих бюджетів на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення населення, утримання об'єктів культури, фізичної культури і спорту, засобів масової інформації, земельних ресурсів, водне, лісове і рибне господарство, мисливство, благоустрій міст.

Таблиця 1.5

**Видатки місцевих бюджетів  
у зведеному бюджеті України, млн. грн.**

Група видатків	Рік		
	2014	2015	2016*
Загальнодержавні функції	76 845	117 642 395 838,70	70 073
Громадський порядок, безпека та судова влада	44 864	54 962 974 656,15	32 964 629 319,76
Промисловість та будівництво	342	437 615,68	161 687,91
Сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство	5 868	6 062	2 731
Транспорт, зв'язок, телекомунікації та інформатика	18 966	31 373	9 977
Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека	3 481	5 529	2 246
Житлово-комунальне господарство	17 808	15 700	6 158

\*Виконано за січень–липень 2016 р.

Джерело: за даними Державної казначейської служби України [117].

За допомогою місцевих бюджетів реалізуються загальнодержавні програми, пов'язані з розвитком галузей народного господарства, здійснюється підтримка вітчизняних виробників, фінан-

суються заходи з підвищення життєвого рівня населення, створення нових робочих місць, з реабілітації та працевлаштування інвалідів, виплачуються допомоги незаконно депортованим особам, біженцям, реабілітованим. За кошти місцевих бюджетів проводяться превентивні, оздоровчі, спортивні та культурні заходи.

**1.3. Зарубіжний досвід формування та розвитку  
місцевих фінансів при здійсненні бюджетної децентралізації**

Розвиток демократії передбачає розподіл владних повноважень і відповідний поділ фінансових ресурсів, все вищий рівень децентралізації. Як показує досвід, чим більше грошових коштів та інших видів фінансових ресурсів перебуває у розпорядженні органів місцевого самоврядування, тим меншою є загроза встановлення диктатури і тоталітарного режиму правління. Зміцнення демократичних основ, яке відбувалося у другій половині ХХ ст., передбачало проведення організаційних реформ органів місцевого самоврядування, в результаті яких уся їх діяльність набула більш публічного і демократичного характеру; до прийняття рішень почали залучатися широкі верстви громадськості; посилилась роль мерів і місцевих виборних органів; відбувалися зміни у побудові місцевих органів самоврядування, кадровому складі тощо.

Метою фінансових реформ місцевого самоврядування стало збільшення обсягів фінансових ресурсів, які центральна влада передавала місцевій владі. Це завдання вирішувалося за допомогою запровадження фіскальної автономії місцевих органів, наданням їм права залучати альтернативні джерела доходів, а також субсидуванням територій з боку держави.

У жовтні 1985 р. країни – учасниці Ради Європи підписали Європейську хартію місцевого самоврядування [29], яка узагальнила надбання тривалого етапу становлення і зміцнення місцевого самоврядування в Європі, стала першим багатостороннім правовим актом з цих питань. Невеликий за обсягом документ (усього 18 статей) концентровано виражає концепцію місцевого самоврядування, засади його функціонування, правову та фінансову основу. Зупинимось детальніше саме на фінансових аспектах діяльності органів місцевого самоврядування, які знайшли відображення у хартії.

Зміст цього документа, його провідну ідею багато в чому визначає вихідне положення, вміщене у преамбулі: місцева влада є однією з головних підвалин кожного демократичного режиму, найважливішим принципом якого повинно бути право громадян на участь в управлінні державними справами, а це право безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні.

Існування місцевої влади може забезпечити ефективно і близьке до громадянина управління за умов, що ця влада наділена реальними й автономними функціями, має створені на демократичній основі директивні органи, володіє відповідними ресурсами, необхідними для виконання покладених на неї завдань.

Важливою вимогою хартії є визнання і закріплення принципу місцевого самоврядування у національному законодавстві і, в міру можливості, в основному законі країни – Конституції [82].

У ст. 3 хартії [29] дається концептуальне визначення місцевого самоврядування як права і спроможності місцевої влади в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою державних справ, які належать до її компетенції, в інтересах місцевого населення.

Право місцевого самоврядування здійснюється відповідними органами (радами, зборами тощо), члени яких вільно обираються на основі прямого, рівного, загального виборчого права. Головні повноваження місцевої влади визначаються національним законодавством і в кожній країні мають свої специфічні межі, які сформувалися в результаті тривалого періоду становлення інституту місцевого самоврядування, особливостей історичного розвитку країни. У межах своєї компетенції місцева влада має право вирішувати будь-які питання.

Адміністративний нагляд за діяльністю місцевої влади, як правило, здійснюється загальнодержавними органами з метою забезпечення дотримання конституції та законодавства, крім того, за своєчасністю виконання завдань, які держава доручила місцевій владі.

Центральне місце в хартії займають питання фінансового забезпечення функціонування місцевого самоврядування. І це не випадково, адже зрозуміло, що жодні права та автономія місцевих органів не можуть бути реалізовані ефективно і повною мірою, якщо не будуть підкріплені реальними, чітко визначеними і, по можливості, стабільними джерелами фінансових ресурсів. У

зв'язку з цим набувають особливого значення положення наведеного вище визначення поняття місцевого самоврядування не тільки як права, а й як спроможності місцевої влади регулювати й управляти державними справами в межах їхньої компетенції в інтересах місцевого населення. Така спроможність гарантується відповідними фінансовими ресурсами, без яких вона не може бути реалізована на практиці.

У ст. 9 хартії [29] зазначено, що місцева влада має право на свої власні фінансові ресурси, якими вона може вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень, а їх обсяг повинен відповідати функціям, наданим їй конституцією або законом.

Частина фінансових ресурсів органів місцевої влади формується за рахунок місцевих податків і зборів, обсяг яких ці органи мають право встановлювати в межах закону. Становлення систем оподаткування в контексті розвитку національних держав, відокремлення державних і місцевих завдань і відповідно функцій центральної та місцевої влади закономірно визначило доцільність існування загальнодержавних і місцевих податків. Місцеві податки і збори виникли як плата за певні послуги, що надаються органами влади населенню. Кошти, залучені за допомогою цих податків, використовуються для задоволення різноманітних місцевих потреб. І тому надходження від місцевих податків і зборів мають поповнювати сукупні фінансові ресурси органів місцевого самоврядування.

Окрім місцевих податків і зборів, у розпорядження органів місцевої влади можуть надходити також кошти від справляння загальнодержавних податків; бюджетні трансферти; доходи від власності, яка їй належить; кошти, одержані від випуску муніципальних позик; кредити; добровільні пожертвування тощо.

Фінансові системи, що становлять підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, зазначається у хартії, мають бути пристосовані до можливого зростання вартості виконуваних ними послуг, тобто мати диверсифікований і підвищувальний характер. Це положення набуває особливого значення в умовах зміни дії економічних факторів, таких як інфляція, падіння темпів виробництва та ін. Якщо фінансові важелі, що забезпечують надходження коштів у розпорядження органів місцевого самоврядування, не будуть достатньо гнучкими і різноманітними, то це мо-

же поставити під загрозу реальне здійснення повноважень місцевого самоврядування [100, с. 548].

Наявність значних розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій у кожній країні зумовила проголошення у хартії необхідності захисту слабшої у фінансовому плані місцевої влади, тобто застосування процедур фінансового вирівнювання. Обов'язковою умовою здійснення таких процесів має бути врахування повноважень органів місцевого самоврядування та недопущення завдання їм шкоди чи утиску, інформування органів місцевої влади про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів.

Фінансова допомога держави органам місцевого самоврядування може надаватися в різних формах (дотації, субсидії, субвенції), по можливості вона не повинна бути пов'язана з фінансування конкретних проектів, тому що вимога цільового використання одержаних від держави коштів обмежує свободу органів місцевого самоврядування у проведенні самостійної політики в межах власної компетенції.

Звичайно, на початкових етапах становлення місцевого самоврядування в Україні, коли ще не склалась ефективна система загальнодержавного фінансового контролю, застосування повною мірою цієї вимоги хартії викликало справедливе заперечення. Тому фінансова допомога місцевим бюджетам в Україні надається, як правило, з умовою цільового використання виділених коштів.

Заключне положення ст. 9 «Фінансові ресурси місцевої влади» стосується інвестиційної діяльності органів місцевого самоврядування, які, як зазначено у хартії, повинні мати доступ до національного ринку капіталу, а держава має створити для цього необхідні умови.

Визначальні положення Європейської хартії місцевого самоврядування [29], які безпосередньо стосуються функціонування місцевих фінансів:

- місцева влада має право на власні фінансові ресурси;
- обсяг фінансових ресурсів повинен відповідати функціям, які виконує місцева влада;
- місцева влада має право вільно розпоряджатися власними фінансовими ресурсами;
- частина фінансових ресурсів повинна формуватися за рахунок місцевих податків та зборів;

- органи місцевої влади мають повноваження встановлювати розміри місцевих податків та зборів у межах закону;
- порядок формування фінансових ресурсів повинен бути гнучким і забезпечувати відповідність наявних ресурсів зростаючій вартості виконання завдань місцевої влади;
- захист слабкої у фінансовому плані місцевої влади проводиться за допомогою процедур усунення фінансових диспропорцій (фінансового вирівнювання);
- перевага у виборі форм фінансової допомоги надається дотаціям, не призначеним для фінансування конкретних проектів і які не обмежують свободу місцевої влади.

Нині до Європейської хартії місцевого самоврядування [29] приєдналося більш ніж 30 країн, у 1996 р. її підписала Україна. Відтоді формування та вдосконалення нормативно-правової бази місцевого самоврядування в Україні відбувається під впливом цього важливого документа, основних положень якого повинна дотримуватись наша держава.

Перед будь-якою країною незалежно від форми її державного устрою постає проблема формування вертикальних і горизонтальних фінансових відносин між різними урядовими рівнями (загальнодержавним, регіональним, місцевим), кожен з яких має право збирати податки і витратити кошти. Багаторівневий державний устрій створює важливі передумови розміщення фінансових ресурсів, яке дасть можливість за допомогою податків і бюджетних видатків ефективно вирішувати загальнонаціональні й місцеві проблеми, гармонізувати міжрегіональні зв'язки, протистояти можливим непередбачуваним обставинам. Об'єктивно зумовлена диференціація економічного потенціалу спричинює міжрегіональне і міжтериторіальне переміщення ресурсів. Тому важливим завданням процесу перерозподілу фінансових, і в тому числі бюджетних, ресурсів є узгодження інтересів територій-донорів і територій-реципієнтів, пошук способів зацікавити і стимулювати перших за допомогу другим. Як засвідчує світовий досвід, універсальних інструментів вирішення цих проблем поки що не знайдено, кожна держава розв'язує ці завдання по-своєму.

Багатоступеневий бюджетний устрій завжди породжує запитання: як домогтися оптимального розподілу функцій між різними ешелонами влади, який би забезпечив найбільш ефективне використання обмежених фінансових ресурсів за умов, що всі

адміністративно-територіальні одиниці ведуть власне господарство, зберігаючи певну фінансову автономію? З подібними проблемами має справу бюджетний (фіскальний) федералізм.

Федералізм має різні форми. Західні дослідники виокремлюють внутрішньодержавний, асиметричний, кооперативний, бюрократичний, двосторонній, виконавчий та ін., обумовлені національними особливостями, різновиди федералізму. І всі вони так чи інакше стосуються розподілу компетенцій та фінансових ресурсів між державним (центральним, федеральним) і місцевими бюджетами. У країнах Європейського Союзу бюджетний федералізм вийшов на міждержавний рівень.

Тема бюджетного федералізму інтенсивно розробляється на Заході протягом тривалого часу, особливо американськими дослідниками. Досить назвати таких науковців, як У. Оутс, Р. Масгрейв, К. Фостер, Р. Джекмен, М. Перлман, А. Вілдавський, Дж. Аронсон, Дж. Хіллі, Г. Роузен.

Проблеми бюджетного федералізму та його впровадження у бюджетну практику України перебувають у центрі уваги багатьох вітчизняних науковців. Зокрема, відомий дослідник західної фінансової думки В. Л. Андрущенко пропонує, на нашу думку, найточніше визначення цього явища [4, с. 67–74; 5, с. 91–94].

Бюджетний федералізм – це законодавчо закріплена стратегія розподілу функціональних повноважень та відповідальності державної, регіональної, місцевої влади з компромісним розмежуванням на цій основі доходів і видатків між ланками бюджетної системи на засадах політичної доцільності, соціальної етики, міжрегіональної й міжнаціональної солідарності.

Таке визначення підкреслює багатофункціональну природу бюджетного федералізму, поняття якого охоплює широке коло політичних, економічних і фінансових питань. Важлива функція бюджетного федералізму – за адекватних пропорцій розподілу зібраних податків забезпечити витрачання завжди обмежених бюджетних коштів на тому рівні державної влади, де вони дають максимальний ефект.

Бюджетний федералізм точніше було б назвати фіскально-бюджетним федералізмом, що означає пряме зарахування податків за встановленими однаковими квотами в бюджети трьох рівнів за належного фінансування потреб усіх бюджетів. Правильно побудований бюджетний федералізм має регулюючий характер,

тому що дає змогу оптимізувати зіставлення потреб територій з їхніми фінансовими можливостями. На противагу цьому в разі застосування дозвільних чи розподільчих форм надання бюджетних ресурсів в умовах їх хронічного дефіциту об'єктивно формуються передумови для корупції. Нераціонально організовані відносини бюджетного федералізму спричиняють ситуації, коли місцева влада не бачить для себе фінансової вигоди від економічного піднесення регіонів, якими вона управляє.

Історичний розвиток демократичних держав підтверджує, що бюджетний федералізм – це не просто результат переговорного процесу між центральною та місцевою владами. Це скоріше продукт суспільної згоди у фінансовій політиці згладжування регіональних і локальних асиметрій економічного розвитку та соціального добробуту, що відображає стереотипи мислення й поведінки людей, які вміють домовлятися, йти на компроміси.

У західних країнах бюджетний федералізм не обмежується територіальним перерозподілом ресурсів у вигляді фінансової допомоги (за винятком екстраординарних випадків). Головною метою сучасного бюджетного федералізму є активне прагнення до самодостатності територіальних формувань в розрахунку на власні сили, нарощування економічного потенціалу. Ринок і конкуренція змушують місцеву владу формувати привабливий образ своїх територій з метою залучення інвестицій, реалізації вигідних проектів, проведення міжнародних ярмарків, виставок, конгресів, чемпіонатів.

Заохочення власних зусиль адміністративно-територіальних одиниць базується на партнерстві за принципом доповнюваності, згідно з яким центральний уряд у певній пропорції додає свої ресурси до регіональних. Така пропорція оперативно змінюється залежно від економічної і соціальної кон'юнктури чи рівня розвитку. В західних країнах проводиться типологізація регіонів і територій за станом інфраструктури, конкурентоспроможності виробництва, структури населення та ін. Надання фінансової підтримки передбачає взаємні зобов'язання сторін, умовою передачі коштів є поліпшення соціально-економічного стану регіону (території) і, зокрема, перспектива розширення податкової бази та економії бюджетних коштів.

Бюджетний федералізм виконує політично-консолідуєчу і соціально-психологічну функції. Рух бюджетних ресурсів у на-

прямку від території до центру об'єднує регіони з різним фінансово-економічним потенціалом в єдиний державний організм і тим згуртовує націю. В системі бюджетного федералізму кожен регіональний чи місцевий бюджет, крім суто фінансового призначення, набуває соціального, політичного й етичного змісту, оскільки перетворює всіх громадян, незалежно від їхньої національності, майнового становища, політичних уподобань тощо, в єдину спільноту [100, с. 552].

Сучасний бюджетний федералізм має важливу соціально-психологічну перевагу, яка полягає в тому, що він згладжує фінансово-економічну ущербність окремих регіонів і так забезпечує загальнонаціональну єдність, не протиставляючи регіони-донори регіонам-реципієнтам. Така ситуація, неможлива на ринку, в бізнесі, коли сильний допомагає слабкому, на державно-політичному рівні реалізується засобами бюджетного федералізму.

Серед сучасних теорій бюджетного федералізму особливо помітне місце займає так звана модель Тібо (1956 р.). Американський економіст Чарльз Тібо виходив з альтернативних соціально-психологічних мотивацій людей – одним вигідніше з фінансових міркувань залишатись удома і намагатися змінити на краще умови свого існування, ніж мігрувати, а тим більше емігрувати, тоді як інші охоче змінюють місце проживання. На цьому соціологічному спостереженні Тібо та його послідовники побудували теорію міжтериторіальної мобільності населення в комплексі з теорією забезпечення суспільними благами.

Тібо стверджував, що здатність індивідуумів до зміни юрисдикцій подібно до ринку вирішує проблеми місцевих суспільних благ. Люди, користуючись правом вільного пересування («голосуючи ногами»), вибирають для проживання ті громади, де знаходять більш матеріально та/або суб'єктивно привабливі для себе суспільні послуги в обмін на прийнятний рівень податків. Подібно до того, як індивідуум задовольняє потреби в приватних благах, купуючи їх на ринку, так і потреби в суспільних благах задовольняються шляхом вибору бажаного місця проживання. У результаті мешканці рівномірно розподіляються між населеними пунктами: кожен знаходиться там, де він хоче, має доступ до тих благ, які йому потрібні, сплачує податки, котрі йому по кишені. В такому разі поліпшити своє становище, змінивши місце проживання, стає неможливим. Досягається рівно-

вага, ефективна за Парето. Це означає таку алокацію (розподіл) наявних ресурсів, коли неможливо поліпшити стан одних людей, не шкодячи іншим.

Теоретична цінність моделі Тібо полягає в тому, що вона описує ознаки, за якими характеризується й оцінюється діяльність самоврядних адміністративно-територіальних утворень і тим самим визначає підходи до проблеми оптимальної алокації владних повноважень і адекватного розосередження фінансових ресурсів на різних рівнях управління країною. В системі оптимального бюджетного федералізму компетенція приймати рішення щодо фінансування заходів контролю за зайнятістю та інфляцією, передається на макрорівень (у центр). Адже жодна регіональна чи місцева влада неспроможна вплинути на загальний стан економіки і соціальної сфери [100, с. 553].

За класифікацією, запропонованою спеціалістами Міжнародного валютного фонду, залежно від форм політичної взаємодії та ступеня фінансової самостійності ланок бюджетної системи склалися три типи міжбюджетних відносин:

- класичний федералізм (США);
- кооперативний федералізм (ФРН);
- режим адміністративної опіки над органами місцевого самоврядування (Франція, Скандинавські країни).

Відповідно фінансові взаємовідносини верхнього й нижчих рівнів влади у першому випадку характеризуються чітким розмежуванням бюджетних надходжень, комбінуванням власних доходів місцевих бюджетів із трансфертами з вищих бюджетів; у другому – застосуванням механізму солідарного розподілу доходів та системи міжбюджетних субсидій; у третьому – залежністю від дотацій центрального уряду.

Важливим елементом бюджетного федералізму є розподіл видатків між рівнями бюджетної системи відповідно до встановленого розмежування владних повноважень і компетенції між центральною, регіональною та місцевою владами, яке в кожній країні сформувалося під впливом історичних, національних, економічних, політичних та інших чинників. У табл. 1.6 наведено пропорції розподілу державних видатків між окремими рівнями бюджетної системи і фондами соціального спрямування в країнах Євросоюзу в 2015 р. [84].

Таблиця 1.6

Розподіл державних видатків  
у країнах Європейського Союзу в 2015 р., % до ВВП\*

Країна	Бюджет			Соціальне страхування
	центральный	членів федерації	громад	
Бельгія	28,8	14,0	6,7	19,4
Республіка Чехія	34,2	–	13,0	5,9
Данія	34,5	–	33,5	5,1
Німеччина	14,5	13,5	7,0	22,0
Естонія	27,7	–	9,7	4,4
Греція	38,2	–	2,6	17,5
Франція	23,7	–	10,3	24,8
Італія	27,2	–	15,4	17,4
Кіпр	41,2	0	1,8	5,9
Латвія	20,8	–	9,5	8,8
Литва	20,4	–	7,3	11,5
Люксембург	20,3	–	5,9	19,3
Угорщина	31,8	–	13,3	15,6
Мальта	50,4	–	0,7	–
Нідерланди	16,5	16,5	16,5	16,5
Австрія	29,4	9,0	8,0	16,8
Португалія	30,5	–	6,2	14,8
Словенія	30,8	–	9,4	19,2
Словаччина	15,5	–	7,4	15,5
Фінляндія	26,2	–	19,5	16,2
Швеція	33,1	–	26,0	6,5
Велика Британія	39,8	–	12,3	...
Норвегія	38,8	–	15,3	...

Джерело: за даними Комітету статистики країн Європейського Союзу [84].

Наведені дані наочно демонструють різноманітність національних особливостей організації бюджетного федералізму. Але, незважаючи на наявні відмінності, у всіх країнах достатньо значна частка державних видатків фінансується з центрального бюджету: від 14–16 % ВВП у Німеччині, Нідерландах і Словаччині до 40–50% ВВП у Греції, на Кіпрі, Мальті, у Великій Британії та Норвегії. На частку бюджетів членів федерації (у Бельгії, Німеччині, Нідерландах і Австрії) припадає фінансування державних видатків в обсязі від 9 до 16,5% ВВП; частка бюджетів громад у

країнах Європейського Союзу у 2015 р. коливалася від 0,7% ВВП на Мальті до 33,5% ВВП у Данії [84].

У табл. 1.7 показано частку доходів і видатків місцевих бюджетів у валовому внутрішньому продукті країн Європейського Союзу за 2015 р. Видно, що частка акумульованих у місцевих бюджетах ресурсів у різних країнах має значні відмінності, зумовлені національною специфікою, особливостями систем оподаткування, рівнем розвитку місцевого самоврядування, його фінансовими можливостями тощо.

Таблиця 1.7

Доходи і видатки місцевих бюджетів країн  
Європейського Союзу в 2015 р., у % до ВВП

Країна	Частка		Країна	Частка	
	доходів місцевих бюджетів	видатків місцевих бюджетів		доходів місцевих бюджетів	видатків місцевих бюджетів
Данія	32,8	33,2	Велика Британія	12,7	12,7
Швеція	25,2	25,0	Чехія	12,6	12,6
Бельгія	21,2	21,1	Угорщина	12,6	12,9
Іспанія	20,2	20,2	Франція	10,7	10,8
Фінляндія	19,0	19,7	Латвія	10,1	10,2
Німеччина	18,9	20,2	Словенія	9,2	9,3
Австрія	17,5	17,0	Литва	9,0	8,9
Нідерланди	15,9	16,4	Естонія	8,8	9,0
Італія	14,9	15,8	Словаччина	7,3	7,1
Ірландія	14,5	14,3	Португалія	6,0	5,9
Норвегія	13,8	14,2	Люксембург	5,8	5,9
Польща	13,5	13,6	Греція	3,1	3,0
Ісландія	12,9	14,1	Кіпр	1,8	2,0

Таким чином, бюджетний федералізм як певний розподіл повноважень між окремими рівнями влади з відповідним розмежуванням доходів і видатків бюджетної системи існує як у федеративних, так і в унітарних державах. Але особливу увагу привертають держави з федеративним устроєм, де проблеми міжбюджетних відносин особливо складні. Розглянемо організаційні засади чотирьох національних моделей бюджетного федералізму: американської, німецької, канадської, російської.

Американський федералізм склався ще в постколоніальну епоху навколо принципу локалізму як політичної ідеї, що об'єд-

нувала конституційно відособлені уряди різних рівнів. На функціонування бюджетного федералізму суттєвий вплив справляють особливості американської вертикалі державної влади, відповідно до якої країна поділена на відомчі (банківські, фіскальні, судові, навчальні та ін.) федеральні округи, які не збігаються з адміністративно-територіальним поділом. Наприклад, у фіскальному плані США розділені на дев'ять податкових округів. На території одного штату функціонують установи декількох різних відомчих округів. Це запобігає концентрації ресурсів влади і коштів у певному регіоні в одних руках. Вирішення фінансових питань, що належать до федеральної компетенції на певній території, належить керівникам різної відомчої підпорядкованості [84].

Американська система фінансових відносин за схемою «федеральна адміністрація ← штати ← органи місцевого самоврядування» є результатом еволюційного компромісу між локальними і федеральними силами. Тому і модель міжбюджетних відносин є суперечливим поєднанням обмежених повноважень й ініціативних можливостей різнорівневих підрозділів державної адміністрації, їх тісної взаємозалежності та відносної самостійності, сполученням співробітництва й конкуренції, розбіжностей і угод на ґрунті спільних інтересів. Ці риси відображають зміст десятої поправки до Конституції США, згідно з якою влада штатів і федеральний уряд розділені й рівноправні між собою. Декларована мета міжбюджетних взаємовідносин – підвищення ефективності використання бюджетних коштів через координацію федеральних, штатних і місцевих програм, забезпечення на субнаціональному рівні загальнодержавних стандартів якості життя.

Крім власних податкових доходів, штати і території фінансують свою діяльність за рахунок фінансової допомоги з боку федеральної влади у формі грантів, а також перерозподілу податкових надходжень. Федеральна допомога надається за 28 статтями видатків. За економічною природою гранти – це безповоротні виплати, які не компенсуються, вони призначені для вирішення загальнонаціональних проблем за участю регіональної і місцевої влади.

Загалом своєрідність американської схеми бюджетного федералізму полягає в існуванні практично автономних бюджетних систем трьох рівнів на основі чіткого розмежування урядових функцій і податкових надходжень.

Бюджетний устрій Федеративної Республіки Німеччини сформувався за традицією, закладеною ще комунальною фінансовою реформою 1893 р. – максимальної фінансової самодостатності адміністративно-територіальних утворень усіх рівнів. Бюджети федерації, земель і комун формуються на умовах консолідованої пайової участі у розподілі спільних для національної бюджетної системи джерел податкових доходів. Пропорції такого розподілу час від часу коригуються.

У ФРН діє унікальна система горизонтального бюджетного вирівнювання, фіскальним джерелом якої є податок на додану вартість. Його надходження розподіляються між бюджетами земель не за місцем сплати (принцип походження), а в розрахунку на душу населення. На рівні низових бюджетів горизонтальне вирівнювання не здійснюється. Федеральні землі самостійно субсидують місцеві бюджети зі спеціального фонду, який розподіляється в порядку, аналогічному визначенню податкового потенціалу та бюджетного навантаження земель.

ФРН властивий комбінований бюджетний федералізм, що передбачає використання регулюючих і закріплених податків, доповнених системою субсидій. Загалом німецький федералізм, особливо після об'єднання країни, характеризують дві ключові риси – субсидіарність і солідарність. Тому німецька модель має назву кооперативного федералізму [100, с. 557].

Специфічних змін зазнав бюджетний федералізм у Канаді. Між Першою і Другою світовими війнами, особливо в епоху Великої депресії, практикувався так званий екстраординарний федералізм – різновид, який став можливим в умовах максимального розширення повноважень федерального уряду за рахунок провінцій. Саме в той час були запроваджені особистий і корпоративний прибутковий податки, контроль за цінами та здійснені інші заходи соціально-економічного регулювання. У 1940–1950 рр. такий стан фактично унітарної держави набрав форми патерналістського федералізму. В цей період кейнсіанські рецепти розвитку передбачали централізоване керівництво економікою. Завдяки зосередженню в федеральному бюджеті 75% податкових надходжень та фінансуванню економічних і соціальних програм по всій країні Канада перетворилась на державу загального добробуту. Пізніше федералізм відродився в асиметричній формі, що означає різно-статусність провінцій та неоднакові для всіх фінансові відносини з

федеральним центром на основі двосторонніх угод і, зокрема, протилежні підходи до ідеї федеративного союзу з боку англомовної частини країни і націоналістичного франкомовного Квебеку.

З 1977 р. у Канаді діє субсидіарний механізм вирівнювання фінансового потенціалу провінцій за рахунок спеціального фонду, створеного з коштів федерального бюджету. Величина субсидій визначається залежно від суми кожного з податків, які надходять у бюджети провінцій. У результаті уряди всіх провінцій розпоряджаються фінансовими ресурсами, достатніми для фінансування загальнонаціонального стандартного рівня видатків з урахуванням кількості населення. Система фінансового вирівнювання доповнюється федеральними цільовими субсидіями на фінансування соціальної сфери.

Російська система бюджетного федералізму ґрунтується на пайовому розподілі бюджетних доходів і трансфертах регіонам із федеральних фондів; за формальними ознаками вона близька до німецької моделі. Але російські фахівці називають принаймні чотири її вади: 1) асиметричність – множинність і «різносуб'єктність» Російської Федерації зумовлює неоднакові фінансові взаємовідносини з центром автономій не тільки з різним статусом (республік, країв, округів та ін.), а й з однаковим; 2) використання грошових сурогатів або негрошових форм платежів при виконанні бюджетів є середовищем для зловживань; 3) відсутність чіткого розмежування витратних повноважень між владою різних рівнів; 4) правова невизначеність інституту фінансової неспроможності (банкрутства) регіональної і місцевої адміністрації [100, с. 558].

З 2000 р. у Російській Федерації розпочата федеральна реформа, метою якої є запровадження приблизно рівного розподілу бюджетних доходів між центром і регіонами.

У кожній країні ведуться пошуки оптимальної пропорції між централізованими й децентралізованими (регіональними та місцевими) фінансами, результат яких залежить від динамічного співвідношення заінтересованих соціально-економічних сил. Ознайомлення із зарубіжними моделями бюджетного федералізму має велике пізнавальне значення в сучасних умовах розвитку України, коли відбувається процес формування бюджетної та податкових систем. Ведеться активний пошук такої власної моделі бюджетного федералізму, яка б повною мірою відображала національні традиції, узгоджені з визначеними цілями та пріоритетами суспільного розвитку.

Наприкінці XIX ст. відбулося остаточне організаційне оформлення інституту місцевого самоврядування і визначення кола завдань місцевої влади зарубіжних країн. У XX ст. відбувався процес зміцнення позицій місцевого самоврядування, що відповідало загальносвітовим тенденціям посилення демократичних засад суспільного життя і децентралізації державної влади. Закономірно, що такі процеси супроводжувалися зростанням обсягів фінансових ресурсів, які надходили у розпорядження органів місцевого самоврядування і зосереджувались, головним чином, у місцевих бюджетах.

Основні чинники, які зумовили збільшення видатків місцевих бюджетів зарубіжних країн, були такі:

- відбувалося поступове і неухильне розширення кола завдань, вирішення яких покладалося на місцеву владу;

- швидкими темпами зростало населення міст, що вимагало більших затрат на соціально-культурні та побутові потреби, фінансування яких переважно здійснюється з місцевих бюджетів;

- прискорилося урбанізація населених пунктів, внаслідок якої значно зросли витрати місцевої влади на утримання доріг, освітлення, прибирання території тощо;

- підвищувалася роль місцевої влади у відтворенні робочої сили (фінансування обов'язкової початкової і середньої освіти, допомога та працевлаштування безробітних, кількість яких збільшувалась, та ін.);

- посилилась соціальна орієнтація економіки більшості ринкових країн, що передбачало зростання обсягів коштів, які спрямовувались на допомогу соціально незахищеним верствам населення, в тому числі за рахунок місцевих бюджетів;

- погіршилося екологічне становище загалом у світі, що також вимагало додаткових витрат на охорону навколишнього природного середовища, попередження і подолання наслідків екологічних катастроф;

- відбулася регіоналізація економічних та соціальних процесів (після Другої світової війни), надавалася допомога депресивним територіям з відповідною передачею їм додаткових коштів [100, с. 559].

Названі тенденції суспільного розвитку сприяли збільшенню загальних обсягів фінансових ресурсів, що надходили у розпорядження місцевої влади, а також на визначення пріоритетів щодо їх витрачання, тобто на структуру видатків місцевих бюджетів.



Окрім того, в економіці розвинутих ринкових країн спостерігалися й інші тенденції. Так, протягом першої половини ХХ ст. внаслідок Першої та Другої світових війн відбулося зменшення частки фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування порівняно з тими, що акумулювались на загальнодержавному рівні у зв'язку з винятковою важливістю завдань, які вирішували на той час уряди більшості європейських країн. У другій половині ХХ ст. намітилась протилежна тенденція – до збільшення обсягів ресурсів, зосереджених на місцевому рівні, яка була зумовлена поступовим відновленням позицій місцевого самоврядування, втрачених під час світових воєн, а в наступні роки – розвитком процесів децентралізації влади та посиленням автономії органів місцевого самоврядування.

З рис. 1.5 видно, що протягом останніх десяти років частка видатків бюджетів громад країн Європейського Союзу стосовно валового внутрішнього продукту зазнала деяких коливань, проте нині стабілізувалась і в середньому становить 10,2% ВВП. Найвище значення цього показника характерне для таких Скандинавських країн як Данія (33,2%) і Швеція (25%); у Чехії, Франції, Ірландії, Італії, Угорщині, Нідерландах, Польщі, Фінляндії, Великій Британії, Ісландії та Норвегії він перевищує середній по європейській зоні рівень (від 10,2 до 19,7%).

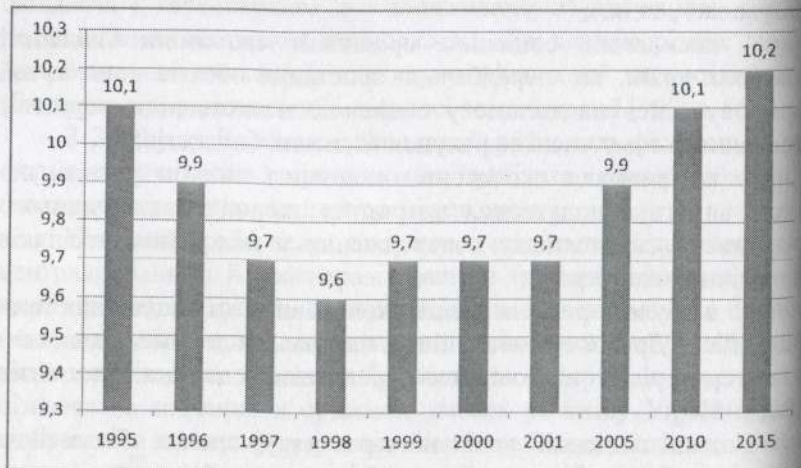


Рис. 1.5. Динаміка видатків бюджетів громад країн Європейського Союзу за 1995–2015 рр., % до ВВП [84]

Як зазначалось, обсяги фінансових ресурсів, що надходять у розпорядження місцевої влади, залежать від тих завдань, які на них покладаються. Відповідно до концепції суспільних благ, місцева влада надає населенню, що проживає на території місцевого самоврядування, певні місцеві послуги. Склад та рівень надання місцевих благ органами місцевої влади в окремих країнах і навіть в регіонах однієї країни можуть іноді суттєво відрізнятися, що пояснюється особливостями історичного розвитку, процесом становлення інституту місцевого самоврядування, національними традиціями, державним устроєм, розвитком демократичних засад тощо [84].

Наприклад, у Франції муніципалітети надають окремі види соціальних послуг, утримують шляхи та вулиці, здійснюють забезпечення кадрами. В Нідерландах місцева влада опікується охороною здоров'я, освітою, житловим будівництвом, модернізацією міст, культурою, охороною правопорядку, громадськими роботами. В Іспанії муніципалітети здійснюють санітарний контроль, освітлення вулиць, утримують парки і сади у містах, кладовища, місцевий транспорт, надають допомогу бідним, фінансують міську автоінспекцію, проведення виставок і змагань. Крім того, певні повноваження іспанські муніципалітети забезпечують спільно з органами влади автономних областей (планування міст, житлове будівництво, спорт, освіта і культура, цивільна оборона, туризм, музеї, пам'ятники, шляхи). В Італії місцеві органи влади утримують санітарну, медичну, комунальну служби, місцеву поліцію, міський транспорт, школи, надають державну допомогу, фінансують житлове будівництво, громадські роботи, ринки та ярмарки, спорт, розважальні та культурні об'єкти. У Швеції муніципалітети здійснюють соціальне забезпечення, організовують догляд за літніми людьми, фінансують дошкільні заклади, обов'язкову освіту, рятувальні служби, громадську охорону здоров'я і довкілля, розваги, мистецтво, спорт, житлове будівництво, каналізацію, електро-, газо- і водопостачання.

Роль і значення органів місцевого самоврядування зарубіжних країн у вирішенні найважливіших проблем суспільного життя закономірно відображаються на обсягах ресурсів, які в результаті перерозподілу валового внутрішнього продукту акумулюються у місцевих бюджетах. У табл. 1.8 наведено дані щодо частки доходів і видатків місцевих бюджетів у зведених бюджетах

країн Європейського Союзу в 2015 р., з яких видно, що найвищі показники характерні для всіх Скандинавських країн, а також для окремих європейських країн, для яких характерний високий рівень розвитку інституту місцевого самоврядування, що передбачає забезпечення локальних урядів достатніми фінансовими ресурсами, необхідними для надання ними широкого кола високоякісних місцевих послуг [84].

Таблиця 1.8

**Частка доходів і видатків місцевих бюджетів у зведених бюджетах країн Європейського Союзу у 2015 р., % \***

Країна	Видатки	Доходи
Данія	60,3	57,9
Іспанія	52,1	52,2
Швеція	44,2	43,3
Німеччина	43,1	43,7
Ірландія	42,4	41,2
Бельгія	42,0	42,3
Фінляндія	38,5	35,9
Нідерланди	35,1	35,8
Австрія	34,1	35,7
Італія	32,5	32,8
Норвегія	30,5	23,8
Польща	30,3	33,1
Ісландія	29,8	27,4
Велика Британія	29,0	31,2
Чехія	28,5	30,5
Латвія	28,1	28,6
Литва	26,8	28,4
Угорщина	25,9	28,5
Естонія	24,8	23,3
Франція	20,3	21,5
Словенія	19,6	20,3
Словаччина	17,5	19,6
Люксембург	13,0	13,0
Португалія	12,8	13,9
Греція	6,0	7,2
Кіпр	4,5	4,6
Мальта	1,5	1,7

Джерело: за даними Комітету статистики країн Європейського Союзу [84].

Зміщення акцентів у пропорціях розподілу ресурсів бюджетної системи на користь місцевих бюджетів свідчить про наявність широких можливостей в органів місцевої влади ефективно вирішувати ті завдання, які на них покладаються. Так, у 2015 р. більше як 60% доходів зведеного бюджету Данії зосереджувалось у місцевих бюджетах, в Іспанії – 52, у Швеції, Німеччині, Ірландії, Бельгії – понад 40, від 30 до 38% – у Фінляндії, Нідерландах, Австрії, Італії, Норвегії та Польщі [84].

Зміни, які відбувалися протягом останніх десятиліть у взаємовідносинах між центральною та місцевою владою, знайшли закономірне відображення у формуванні дохідної бази місцевих бюджетів. У переважній більшості європейських країн основу дохідної бази місцевих бюджетів становлять податкові надходження. У складі податкових доходів місцевих бюджетів, як правило, переважають місцеві податки, до яких у більшості країн віднесено майнові, місцеві прибуткові, промислові, податки на професію, а також численну групу невеликих за фіскальним значенням податків, які відображають політику місцевих органів влади (екологічні, на полювання, на собак тощо).

У табл. 1.9 показано обсяги податкових надходжень до бюджетів громад у країнах Європейського Союзу за 2015 р., а також частки окремих податків [84].

Таблиця 1.9

**Податкові надходження бюджетів громад країн Європейського Союзу в 2015 р.\***

Назва країни	Разом податкові надходження, млн. євро	У тому числі частка, %		
		податків на товари та імпорт	податків на доходи та майно	податків на капітал
1	2	3	4	5
Бельгія	6 387	62,2	37,8	0,0
Республіка Чехія	4 053	42,5	57,5	0,0
Данія	33 349	7,0	93,0	0,0
Німеччина	61 130	57,4	42,6	0,0
Естонія	390	9,2	90,8	–
Греція	533	56,7	34,9	8,4
Іспанія	25 599	68,0	25,2	6,8
Франція	75 389	84,2	15,8	0,0
Ірландія	908	100,0	–	–
Італія	89 658	68,7	30,2	1,1

Продовження табл. 1.9

1	2	3	4	5
Кіпр	59	73,6	26,4	0,0
Латвія	571	16,2	83,8	–
Литва	507	16,0	83,9	0,1
Люксембург	502	7,6	92,4	0,0
Угорщина	3 705	44,4	54,9	0,7
Нідерланди	7 534	52,4	47,6	0,0
Австрія	10 647	60,9	39,1	0,1
Польща	8 791	37,3	62,1	0,6
Португалія	3 224	72,2	27,8	0,0
Словенія	787	28,1	71,4	0,5
Словаччина	502	38,8	61,2	–
Фінляндія	13 756	0,0	100,0	–
Швеція	46 013	–	100,0	–
Велика Британія	29 745	1,0	99,0	–

Джерело: за даними Комітету статистики країн Європейського Союзу [84].

Доходи місцевих бюджетів переважно формуються за рахунок непрямих податків (з обороту, продажу, імпорту) в Австрії, Бельгії, Греції, Ірландії, Іспанії, Італії, на Кіпрі, в Німеччині, Нідерландах, Португалії, Франції і прямих податків (з прибутку корпорацій, з доходів фізичних осіб, з нерухомості) у Великій Британії, Данії, Естонії, Латвії, Литві, Люксембурзі, Польщі, Угорщині, Словенії, Словаччині, Фінляндії, Швеції. Якщо частка непрямих податків у податкових надходженнях бюджетів громад має значну диференціацію – від 1 до 100%, то частка прямих податків і, зокрема податків на майно, коливається лише в межах від 15 до 100%, що свідчить про пріоритетне їх використання у місцевому оподаткуванні. Податки на капітал (на спадщину, дарування, приріст капітальної вартості та ін.) не відіграють суттєвої фіскальної ролі у формуванні дохідної бази місцевих бюджетів за винятком декількох з розглянутих країн: Греції та Іспанії, де вони відповідно становили у 2015 р. 8,4 та 6,8% податкових надходжень бюджетів громад [84].

У цілому частка податкових надходжень у сукупних доходах бюджетів громад становила у 2015 р. від 4% в Ірландії до 65% у Швеції (рис. 1.6).

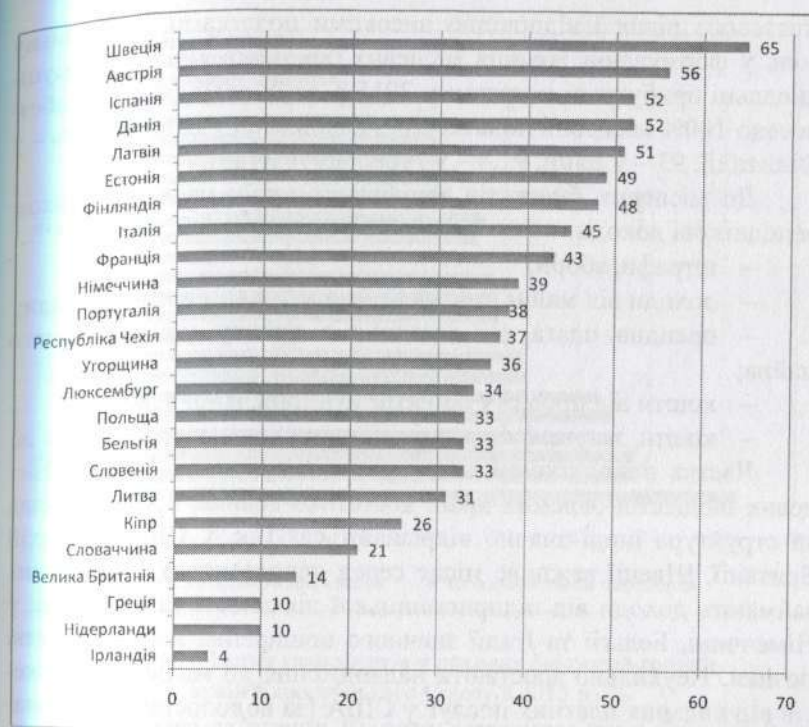


Рис. 1.6. Частка податкових надходжень у сукупних доходах бюджетів громад країн Європейського Союзу у 2015 р., % [84]

Отже, склад податкових доходів місцевих бюджетів зарубіжних країн має достатньо значні відмінності, зумовлені особливостями національних систем оподаткування. У Великій Британії та Австралії місцеві податкові надходження майже повністю формуються за рахунок одного майнового податку, що є винятком із загальнопоширеної практики місцевого оподаткування із застосуванням великої кількості дріб'язкових податків, які створюють у платників враження невеликого податкового тягара. Майнові податки відіграють суттєву роль у доходах місцевих бюджетів таких країн, як Канада (91,3% місцевих податкових надходжень), Нова Зеландія (90,3), Мексика (86,7), США (71,8%) та ін. [175].

У багатьох розвинутих європейських країнах, у тому числі Скандинавських, які характеризуються найвищими показниками

життєвого рівня і відповідно високими податками, вирішальну роль у формуванні доходів місцевих бюджетів відіграють муніципальні прибуткові податки: у 2015 р. за їх рахунок було забезпечено 100% місцевих податкових надходжень у Швеції, 95% – у Фінляндії, 93 – у Данії, 91,4 – у Люксембурзі [84].

До місцевих бюджетів зарубіжних країн надходять також неподаткові доходи:

- штрафи, збори;
- доходи від майна, яке належить місцевим органам влади;
- орендна плата від здавання в оренду муніципального майна;
- кошти від продажу об'єктів муніципальної власності;
- кошти, залучені від розміщення муніципальних позик, та ін.

Частка неподаткових надходжень в сукупних доходах місцевих бюджетів окремих країн достатньо велика, проте їх склад та структура іноді значно відрізняються. Так, у США, Великій Британії, Швеції важливе місце серед неподаткових надходжень займають доходи від підприємницької діяльності та власності; у Німеччині, Бельгії та Італії значного поширення набули місцеві позики. Неухильно зростають надходження до місцевих бюджетів від надання платних послуг у США (за водопостачання, каналізацію, прибирання сміття), у Норвегії (за водопостачання, каналізацію, утримання дітей у дитячих садках), Італії (шкільний збір, за використання державних земельних ділянок, місцеві ліцензійні збори), Швеції (за енерго- і водопостачання, використання відходів). Збільшення обсягу платних послуг частково зумовлено протистоянням політиці підвищення податків.

Ще однією достатньо великою групою доходів місцевих бюджетів ринкових країн є бюджетні трансферти (гранти), тобто надходження коштів з бюджетів вищого рівня. Їх частка в доходах місцевих бюджетів країн ЄС у 2015 р. коливалася від 20% у Швеції до близько 60% у Нідерландах, Ірландії та Великій Британії. Причому в сукупності бюджетних трансфертів переважають трансферти, пов'язані з поточною діяльністю локальних урядів, порівняно незначну частку становлять капітальні трансферти (рис. 1.7) [84].

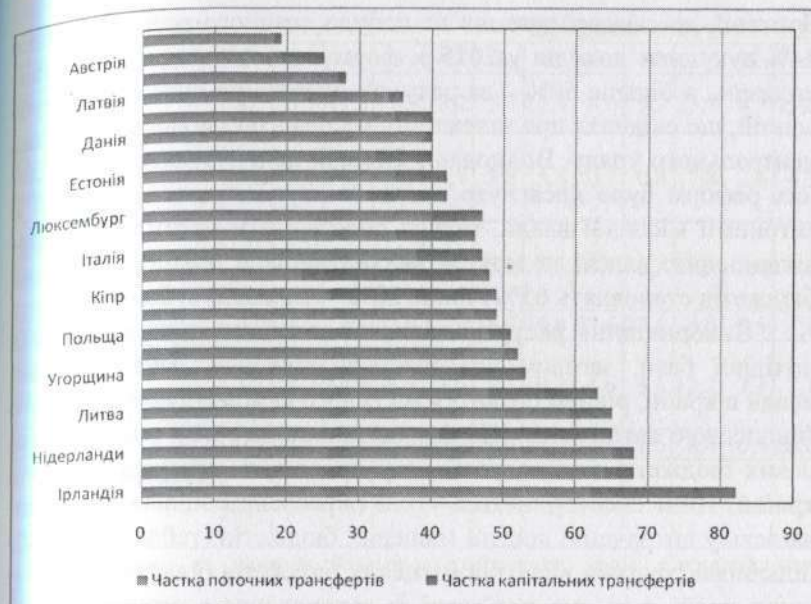


Рис. 1.7. Частка трансфертів у доходах бюджетів громад країн Європейського Союзу в 2015 р., %

Розраховано за даними Комітету статистики країн Європейського Союзу [84].

Останніми роками спостерігається тенденція до збільшення ролі бюджетних трансфертів у формуванні фінансових ресурсів місцевої влади, що відповідає загальному поширенню принципу субсидіарності в Європі та світі. Крім того, якщо розглядати види фінансової допомоги, яка виділяється центральним урядом, то перевага все більше надається незв'язаним субсидіям над цільовими субвенціями, що, як показує досвід, не обмежує самостійності органів місцевого самоврядування і сприяє розвитку їхньої ініціативи, активізує діяльність щодо задоволення потреб населення територіальних громад.

Національні особливості розвитку кожної країни зумовлюють різноманітність взаємовідносин між центральними та місцевими органами влади у сфері розподілу доходних джерел між державним і місцевими бюджетами, у застосуванні тих чи інших форм надання фінансової допомоги місцевій владі. Так, у Великій

Британії, де самоврядування не набуло значного розвитку, лише 14% сукупних доходів у 2015 р. формувалося з податкових надходжень, а більше 60% – за рахунок державних субсидій та субвенцій, що свідчить про залежність місцевого самоврядування від центрального уряду. Водночас у Швеції, де в результаті проведених реформ було досягнуто високого ступеня децентралізації й автономії місцевої влади, можна спостерігати протилежне співвідношення: власні податкові надходження в доходах місцевих бюджетів становлять 65% і лише 20% – державні субсидії [84].

Використання ресурсів місцевої влади, як і формування їх доходної бази, загалом визначається ступенем децентралізації влади в країні, рівнем розвитку місцевого самоврядування та його фінансовою автономією. Неабиякий вплив на склад видатків місцевих бюджетів має політика, яку проводить центральний уряд країни. Нині спостерігається чітко окреслена соціальна спрямованість у витрачання коштів місцевих бюджетів (табл. 1.10). Найбільшими групами видатків місцевих бюджетів більшості зарубіжних країн є ті, що пов'язані із задоволенням першочергових життєвих потреб громадян, – утримання закладів освіти, охорони здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, проведення дозвілля, спорт, культура і мистецтво, житло-вокомунальне господарство. На фінансування цих потреб витрачається в межах 90% коштів місцевих бюджетів таких країн, як Данія, Кіпр; близько 80% – у Фінляндії, Швеції, Норвегії, Ірландії, Литві; від 60 до 70% – у Великій Британії, Німеччині, Франції, Італії, Австрії, Латвії, Словаччині [84].

Таблиця 1.10

**Структура видатків бюджетів громад окремих країн  
Європейського Союзу у 2015 р., %\***

Видатки	Велика Британія	Данія	Іспанія	Німеччина	Італія	Норвегія	Франція	Фінляндія	Швеція	Португалія	Австрія	Нідерланди
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Громадське управління	8,9	3,9	34,4	14,3	12,9	9,7	17,9	13,2	10,8	27,7	16,5	16,7
Громадський порядок і безпека	11,5	0,3	8,0	4,5	1,7	1,1	2,8	2,0	0,9	1,6	2,1	6,0

Продовження табл. 1.10

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Економічна діяльність	8,5	5,1	11,3	11,5	15,2	5,7	13,4	6,6	5,3	23,3	14,3	15,5
Охорона навколишнього середовища	4,5	0,9	10,5	5,9	4,7	3,8	5,8	0,7	0,8	7,8	2,6	4,3
Житлово-комунальне господарство	3,3	0,6	12,5	6,6	5,0	5,2	15,3	0,7	2,8	12,5	3,0	6,5
Охорона здоров'я	0,0	21,1	1,6	2,0	42,3	16,5	0,6	27,6	27,1	4,0	18,5	1,8
Дозвілля, спорт, культура і мистецтво	3,3	2,7	10,3	6,5	3,6	5,5	10,2	4,6	3,1	12,2	7,3	7,1
Освіта	30,5	13,5	3,1	16,4	10,2	28,6	17,7	20,1	21,6	8,4	16,5	26,1
Соціальний захист та соціальне забезпечення	29,6	51,7	8,3	32,2	4,4	23,9	15,3	24,6	27,6	2,4	19,1	16,1

Джерело: за даними Комітету статистики країн Європейського Союзу [84].

Причому в країнах із соціально орієнтованою економікою частка видатків соціального спрямування (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення населення) досягає максимального значення (Данія – 86%, Швеція – 76, Фінляндія – 72, Норвегія – 69%), у федеративних державах і країнах, де місцеве самоврядування обмежене, – перебуває на середньому рівні (Австрія – 54%, Німеччина – 51, Велика Британія – 60%), а в найбільш централізованій країні – Франції й автономій державі – Іспанії з нерівномірно розвинутим самоврядуванням, частка видатків з місцевих бюджетів, які мають соціальне спрямування, є найнижчою (Франція – 34, Іспанія – 13%) [84].

Якщо розглядати місце інших видатків, то можна зазначити, що переважання однієї чи другої групи також зумовлюється національними особливостями країн, розмежуванням повноважень між рівнями влади, яке склалося протягом тривалого історичного періоду. Достатньо вагомими є видатки з місцевих бюджетів, пов'язані із забезпеченням громадського управління (від 3,9% в Данії до 34,4% в Іспанії); витрати, зумовлені житловим будівництвом та створенням комунальних зручностей (12–15% в Іспанії, Португалії і Франції); проведенням розважальних, культурних, спортивних та

релігійних заходів (більше 10% в Іспанії, Португалії і Франції), здійснення економічної діяльності (від 5 до 23%); охороною громадського порядку (від 1 до 11% сукупних видатків) [84].

Головним джерелом доходів місцевих бюджетів багатьох зарубіжних країн є місцеві податки, збори і платежі, загальна кількість яких в окремих випадках є досить значною і, відповідно, суттєвою є їх роль у формуванні доходів місцевого самоврядування. Усі місцеві податки залежно від об'єкта оподаткування можна поділити на такі групи:

– місцеві податки на доходи (корпоративні та особисті). Ця група податків є досить вагомою. Вони становлять від 80 до 100% податкових надходжень до місцевих бюджетів Скандинавських країн, а також у Люксембурзі, Естонії, Латвії, Литві;

– місцеві податки з продажу, які набувають різноманітних форм, але за своєю сутністю це податки на продані товари і послуги. За рахунок цієї групи податків забезпечується від 20 до 76% податкових надходжень до місцевих бюджетів США, Японії, Кореї, Австрії, Нідерландів, Іспанії, Греції, Португалії, Туреччини, Угорщини;

– податки на нерухомість, які відіграють відчутнішу роль у федеративних країнах, ніж в унітарних. Перш за все це стосується США, Канади, Австралії, Мексики, а також Великої Британії, Нової Зеландії та ін.;

– інші місцеві податки, які відображають політику місцевої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища (екологічні податки), зайнятості, податки, які справляються у вигляді плати за послуги, що надає місцева влада (за користування електроенергією, газом, водопроводом, каналізацією, зв'язком, автостоянками, за видачу різних документів).

Залежно від рівня влади, який визначає механізм місцевого оподаткування, доцільно виокремлювати:

1) власні місцеві податки, встановлюються місцевими органами самоврядування і справляються лише на території місцевої громади. До них належать як прямі, так і непрямі податки: особисті прибуткові, податки на прибуток корпорацій, майнові, земельні, промислові, на автомобілі, на професії, місцеві акцизи, на покупки тощо. Найбільше фіскальне значення мають податки на доходи (громадян та підприємств) і майнові;

2) надбавки до державних податків на користь місцевих бюджетів. Крім того, до цієї групи належать відрахування від загальнодержавних податків, які залишаються в доходах місцевих бюджетів. Обсяги відрахувань, а також граничні рівні надбавок визначаються центральним урядом.

Важливим аспектом місцевого оподаткування є фіскальна автономія, тобто фінансова незалежність місцевих органів влади при визначенні власної податкової бази, ставок місцевих податків, платників. Місцеві органи влади в багатьох країнах (США, Франції, Італії) наділені правом самостійного встановлення місцевих податків і зборів. Така самостійність може набувати різних форм, які виявилися найбільш прийнятними для конкретних умов кожної країни, відповідають її державному устрою (федеральна чи унітарна держава) і розподілу повноважень між центральним урядом та місцевим самоврядуванням.

У більшості зарубіжних країн місцева влада має право встановлювати та контролювати ставки місцевих податків. Поширеною є практика розподілу місцевих податкових надходжень між центральною, федеративною і місцевою владами; пропорції цього розподілу переважно визначаються центральною владою і можуть бути зафіксовані у законодавстві (Бельгія, Швейцарія, Чехія, Данія, Фінляндія, Мексика, Норвегія) [100, с. 570].

Отже, органи місцевої влади можуть мати широкі права у запровадженні місцевих податків, виборі їх форм та обсягів. Самостійність місцевої влади обмежується з боку держави таким чином.

1. Встановлення обов'язкових місцевих податків та зборів. Так, найважливіший місцевий податок на нерухоме майно обов'язковий до запровадження місцевими органами самоврядування таких країн, як Франція, Фінляндія, Італія, Іспанія, Туреччина, Австрія, Данія. Обов'язковими є місцеві податки на доходи фізичних осіб у Данії, Фінляндії, Норвегії, Швеції; на домогосподарства – у Франції, Португалії; на торгівлю – в Австрії, Албанії, Італії, Іспанії, Люксембурзі; на компанії – в Австрії, Фінляндії, Італії, Іспанії.

2. Визначення ставок місцевих податків і зборів. Так, ставки місцевого податку на нерухомість визначаються центральними органами влади у Туреччині, Словаччині, Болгарії, Албанії; на доходи фізичних осіб – у Болгарії і Латвії; на торгівлю – в Албанії; на компанії – у Фінляндії.

3. Встановлення граничних ставок місцевих податків і зборів або надбавок до загальнодержавних податків, у межах яких місцеві органи влади самостійно визначають ставку оподаткування. Така практика застосовується щодо місцевих податків на нерухомість в Австрії, Данії, Фінляндії, Франції, Іспанії та інших країнах; податку на доходи фізичних осіб – у Норвегії, Естонії; податку на торгівлю – в Австрії, Іспанії, Естонії, Угорщині; податку на домогосподарства – у Франції, Угорщині, Португалії; на компанії – в Австрії, Франції, Іспанії, Угорщині [95, с. 63–64].

Обмеження фінансової самостійності місцевої влади в зарубіжних країнах стосуються не всіх місцевих податків, а лише тих, що спричинюють макроекономічні ефекти і визначають справедливість і ефективність системи оподаткування в цілому. У табл. 1.11 наведено дані про структуру місцевих податкових надходжень, показано частку місцевих податків у сукупних податкових доходах місцевих бюджетів зарубіжних країн, а також частку місцевих податків у валовому внутрішньому продукті. Аналіз даних таблиці показує, що немає єдиних для всіх країн підходів у місцевому оподаткуванні, у наданні переваг тим чи іншим податкам і застосуванні їх як місцевих. Справа в тому, що визначення пріоритетів у податковому механізмі зумовлюється особливостями адміністрування податків, доцільністю передачі повноважень щодо їх збирання на місцевий рівень та іншими конституційними та законодавчими вимогами.

Таблиця 1.11

Місцеві податки в окремих країнах у 2015 р., %\*

Країна	Частка в сукупних місцевих податкових надходженнях				Місцеві податки, у % до ВВП	Місцеві податки, у % до всіх податків
	податків з доходів	податків з продажу	податку з нерухомості	інших податків		
1	2	3	4	5	6	7
Федеративні						
Австралія	–	–	100	–	1,0	3,0
Австрія	55,3	29,7	9,9	5,1	4,4	10,1
Бельгія	86,5	13,2	–	0,3	2,1	4,7
Канада	–	1,9	91,3	6,8	2,9	8,1
Німеччина	78,0	6,0	15,8	0,2	2,6	7,5
Мексика	–	2,6	86,7	10,8	0,1	0,8
Швейцарія	84,4	0,3	15,3	–	5,0	14,0
США	6,5	21,8	71,8	–	3,5	11,5

Продовження табл. 1.11

1	2	3	4	5	6	7
Унітарні						
Чехія	90,8	4,2	4,6	0,4	4,8	12,4
Данія	93,4	0,1	6,5	–	15,9	32,9
Фінляндія	95,4	–	4,4	0,1	9,9	21,2
Франція	–	11,5	48,2	40,4	4,4	9,7
Греція	–	46,3	–	53,8	0,4	1,0
Угорщина	0,8	76,2	22,5	0,4	2,0	5,2
Ісландія	78,0	7,6	14,3	–	8,3	22,4
Італія	12,2	8,6	18,6	60,6	4,8	11,4
Японія	47,4	20,7	30,9	1,0	7,0	25,6
Корея	16,6	26,5	53,3	3,6	3,9	15,1
Люксембург	92,9	1,3	5,6	0,3	2,4	5,9
Нідерланди	–	44,0	56,0	–	1,4	3,4
Нова Зеландія	–	9,7	90,3	–	1,8	5,8
Норвегія	89,9	2,2	7,9	–	6,5	16,3
Польща	78,4	1,8	19,8	–	5,7	16,3
Португалія	21,6	33,7	44,5	0,2	2,3	6,3
Словаччина	59,9	11,8	28,2	0,1	1,5	4,0
Іспанія	25,2	36,1	37,3	1,4	5,9	16,9
Швеція	100	–	–	–	16,0	29,8
Туреччина	24,7	31,5	6,5	37,3	4,3	13,0
Велика Британія	–	–	99,5	0,5	1,5	4,1

Джерело: Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. – Москва : ИЭПП, 2016. – С. 415–416.

Як переконує досвід західних країн, загальний рівень місцевого податкового тягара залежить від змісту і важливості тих завдань, які покладаються на органи місцевої влади, тобто визначається обсягом їх видаткових повноважень. У країнах, де місцеві податки становлять неістотну частку загальних податкових надходжень, місцева влада має, як правило, менші видаткові повноваження.

Крім того, слід звернути увагу на ще одну залежність: у федеративних країнах відносна значимість місцевих податків у доходах місцевих бюджетів є переважно меншою, відповідно меншою є їх частка у ВВП порівняно з унітарними державами. Так, у федеративних країнах, які подано в табл. 1.12, частка місцевих податків у ВВП за 2015 р. коливалась від 0,1% у Мексиці до 5% у Швейцарії, водночас в унітарних країнах діапазони значень цього

показника становили від 0,4% ВВП у Греції до 16,0% ВВП у Швеції. Місцеві податки становили від 0,8% (Мексика) до 14% (Швейцарія) податкових надходжень місцевих бюджетів федеративних країн, в унітарних – від 1,0% у Греції до 32,9% у Данії [100, с. 572].

Таблиця 1.12

**Місцеві запозичення в країнах Європейського Союзу\***

Країна Європейського Союзу	2000		2008		2015	
	млн. євро	% ВВП	млн. євро	% ВВП	млн. євро	% ВВП
Німеччина	420 490,0	21,8	492 885,0	23,4	530 932,0	24,9
Бельгія	29 223,1	13	30 294,2	11,7	29 100,6	10,9
Італія	94 881,0	8,8	116 549,0	9,2	123 354,0	9,5
Іспанія	54 138,8	10,3	63 728,5	9,2	66 807,9	9,0
Нідерланди	41 764,0	11,8	38 158,0	8,6	38 460,0	8,5
Франція	112 294,0	8,6	109 175,0	7,2	112 020,0	7,2
Швеція	11 689,1	5,6	15 951,4	6,2	16 085,4	6,0
Данія	4 426,5	2,9	9 574,8	5,2	10 006,3	5,3
Австрія	13 336,6	7	11 663,0	5,3	10 547,0	4,7
Велика Британія	77 422,4	6,4	83 103,8	5,2	73 274,7	4,7
Фінляндія	5 971,5	5,1	5 874,0	4,2	6 686,0	4,7
Португалія	2 445,6	2,4	4 145,9	3,2	4 479,5	3,4
Люксембург	384,9	2,3	516,1	2,3	608,8	2,6
Ірландія	1238,0	1,6	3 028,3	2,3	3 249,9	2,5
Латвія	6,6	0,1	204,7	2,2	229,1	2,4
Польща		...	3 731,6	1,9	3 634,3	2,1
Угорщина	545,3	1,4	1 128,4	1,6	1 058,5	1,5
Словаччина	205,9	ІД	358,6	1,4	357,0	1,2
Литва	81,3	0,9	139,5	0,9	161,1	1,0
Греція	398,5	0,4	850,2	0,6	899,0	0,6
Мальта	0,5	0	1,3	0	1,6	0
Естонія	105,1	2,1	185,4	2,5		...
Румунія			28,2	0,1		

Джерело: за даними Комітету статистики Європейського Союзу [84].

У країнах з високими показниками місцевих податків у ВВП та в податкових надходженнях перевага у місцевому оподаткуванні надається податкам з корпоративних та особистих доходів. Так, у Швеції, де частка місцевих податків у ВВП становить 16%, їх надходження повністю забезпечуються за рахунок податків на доходи; те саме стосується і Данії.

Для більшості європейських країн, а також країн інших частин світу останніми роками характерна тенденція поступової передачі видаткових повноважень органам місцевої влади з одночасним скороченням їх фінансування з боку загальнодержавних органів. Це змусило муніципалітети більше покладатися на власні дохідні джерела, домагатися більшої фіскальної автономії.

У зв'язку із закріпленням таких тенденцій закономірно виникають проблеми, які потребують теоретичного обґрунтування і вирішення. Насамперед це стосується з'ясування питання, які суспільні послуги повинні фінансуватися за рахунок місцевих податків? У теорії місцевих фінансів сформульовано висновок щодо доцільності фінансування з надходжень від місцевих податків тих суспільних послуг, від надання яких вирають місцеві жителі, а не населення сусідніх населених пунктів і територій. Крім того, такі суспільні послуги не повинні призводити до перерозподілу доходів між окремими групами населення.

У фіскальній практиці обов'язково постає питання пріоритетності того чи іншого податку в місцевому оподаткуванні. У багатьох випадках вважають, що найкращим місцевим податком є податок з нерухомого майна. Достатньо поширеними є місцеві прибуткові податки і податки з продажу. Але немає єдиного місцевого податку, який би був найбільш придатним у місцевому оподаткуванні, частіше за все застосовується певний їх набір. Застосування того чи іншого податку як місцевого залежить від традиційних схем оподаткування в країні, здатності місцевих органів влади збирати податки, переліку їх повноважень та обов'язків, а також від багатьох інших чинників [100, с. 573].

На рис. 1.8 показано частку місцевих податків з товарів і послуг, а також податків на доходи та майно у власних податкових надходженнях бюджетів місцевого самоврядування країн Європейського Союзу. Як бачимо, пріоритети у місцевому оподаткуванні можуть мати протилежну спрямованість: від повного переважання місцевих податків на доходи та майно у Великій Британії, Скандинавських країнах, окремих постсоціалістичних країнах до виключного використання податків з товарів і послуг в Ірландії.



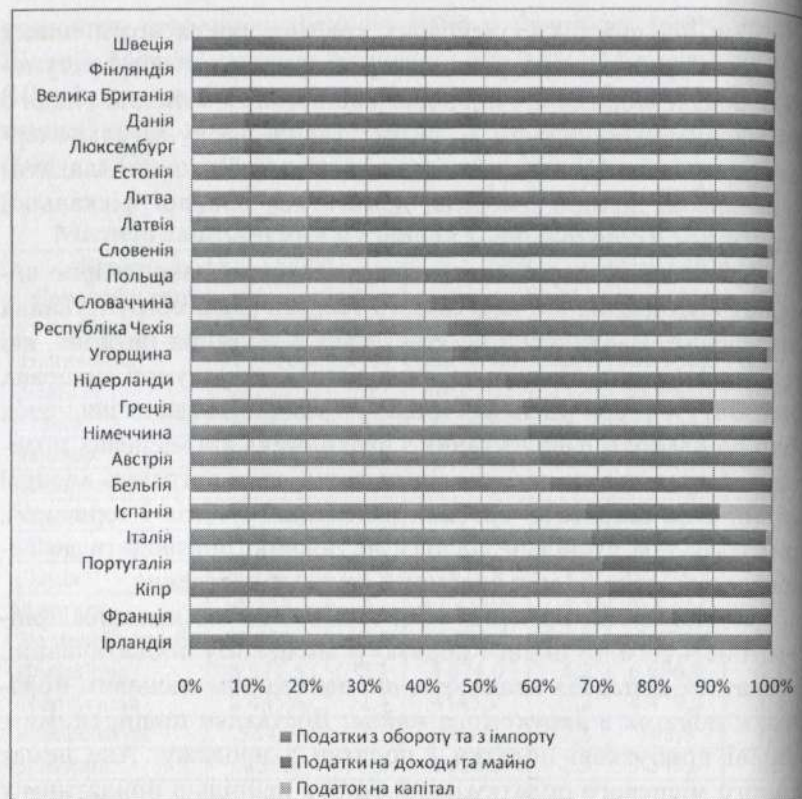


Рис. 1.8. Частка податків з товарів і послуг і податків на доходи та майно податкових надходженнях бюджетів громад країн ЄС у 2015 р., % [84]

Світовий досвід підтверджує: що коли місцева влада фінансує свої потреби з власних надходжень, ця влада є підконтрольною, діє більш ефективно і відповідально. Це передбачає надання додаткових прав органам місцевої влади у сфері місцевого оподаткування, принаймні у встановленні ставок місцевих податків. Звичайно, доцільнішим було б забезпечення певних прав у визначенні місцевої податкової бази, проте така практика не має загального поширення і застосовується в окремих країнах.

Ще одне важливе питання, пов'язане із забезпеченням фінансової автономії місцевої влади, – це регулювання ставок місцевих податків з боку держави. У випадках, коли місцева влада використовує як місцеві такі податки, що повністю належать до їх-

ньої компетенції і дають можливість за рахунок цих надходжень фінансувати свої видатки, потреби у регулюванні ставок місцевих податків не виникає. Принципово по-іншому будуються відносини між державною і місцевою владою за умови використання спільної податкової бази. Саме в таких випадках виникає потреба у державному регулюванні ставок оподаткування з метою попередження небажаних зовнішніх ефектів.

Актуальною і дискусійною є проблема оподаткування компаній на місцевому рівні, яке може передбачати стягнення податків на нерухоме майно, дохід, капітал та інші промислові та комерційні податки.

Рушійним мотивом запровадження податків на майно компаній є прагнення місцевої влади компенсувати видатки, пов'язані із забезпеченням місцевих послуг. Справа в тому, що комерційні об'єкти знаходяться на території місцевого самоврядування, користуються різноманітними зручностями і повинні брати участь у їх фінансуванні шляхом сплати податків. Враховуючи переваги майнових податків у місцевому оподаткуванні, справедливим є бажання оподатковувати і нежитлову нерухомість. Проте практика загалом свідчить про недоцільність оподаткування місцевими податками майна і доходів компаній, тому що капітал має достатню мобільність і за високого податкового тиску з боку місцевої влади може змінювати своє розміщення. Хоча слід зазначити, що крім рівня податків на вибір місця розташування фірм впливає цілий комплекс різноманітних чинників [100, с. 574].

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що ефективність діяльності органів місцевої влади щодо надання суспільних послуг і задоволення потреб населення, що постійно зростають, ступінь їх фінансової самодостатності та незалежності великою мірою визначається тим, як побудована система місцевого оподаткування – основного джерела фінансових ресурсів місцевої влади. Безпосередній обов'язок держави полягає у створенні всіх можливостей для формування власної дохідної бази органів місцевої влади в обсягах, необхідних для виконання покладених на них функцій і завдань, створення сприятливих умов для життєдіяльності громадян. Організація системи міжурядових фінансових відносин (між центральним урядом, органами державної влади субцентрального рівня та місцевим самоврядуванням) у зарубіжних демок-

ратичних країнах ґрунтується на поєднанні двох основних концептуальних положень. З одного боку, враховується прагнення територіальних громад та їх об'єднань до фінансової незалежності від центральної влади, внаслідок чого поглиблюються процеси фіскальної децентралізації; з іншого, – держава спільно з органами місцевого самоврядування несе тягар відповідальності за забезпечення однаково високих стандартів життя для кожного громадянина, гарантує надання найважливіших суспільних послуг. За таких обставин фінансове вирівнювання місцевих бюджетів є не лише засобом підтримки депресивних територій, а й об'єктивною необхідністю.

Свідченням значної уваги, що приділяється питанням фінансового вирівнювання в країнах Європи, є норми, закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування [29]. Сторінка 9 цього документа [29] передбачає необхідність захисту фінансово слабших органів місцевого самоврядування шляхом запровадження процедур фінансового вирівнювання, що дають змогу усунути наслідки нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування цих органів та їхніх витрат. Такі заходи не повинні обмежувати самостійність органів місцевого самоврядування у вирішенні питань, віднесених до їх компетенції. Хартією визнано також необхідність узгодження з органами місцевого самоврядування порядку виділення перерозподілених коштів. У ній зазначається, що надані місцевим органам трансферти, наскільки це можливо, не повинні призначатися для фінансування конкретних проектів. Трансферти не повинні бути перепорою для проведення органами самоврядування незалежної політики в межах їх повноважень.

Ні єдиного трактування терміна «фінансове вирівнювання», ні загальносхвалених підходів до його здійснення в зарубіжній практиці та науковій літературі немає. В кожній країні тривалий історичний розвиток та особливості організації міжурядових відносин заклали основи для автентичного розуміння цього поняття та сприяли виробленню власних механізмів усунення диспропорцій у фінансовому забезпеченні окремих територій. Разом з тим світові інтеграційні та глобалізаційні тенденції все більшою мірою нівелюють національні відмінності в організації процедур фінансового вирівнювання, що й досі мають місце, та сприяють

поширенню кращого досвіду, набутого в окремих розвинутих демократичних державах.

Фінансове вирівнювання – система інструментів та заходів щодо усунення вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів шляхом перерозподілу фінансових ресурсів між органами регіональної та місцевої влади.

Вертикальні фіскальні дисбаланси – це невідповідність між обсягами фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні органів певних рівнів субнаціональної (регіональної чи місцевої) влади, та віднесеними до їх компетенції завданнями й обов'язками, виконання яких здійснюється за рахунок цих коштів. Завдяки зменшенню вертикальних дисбалансів забезпечується спроможність кожного субнаціонального рівня виконувати свої повноваження та створюються умови для повного та своєчасного фінансування відповідних, закріплених за ним, суспільних послуг. Однак внаслідок відмінностей у розвитку адміністративно-територіальних одиниць, які тією чи іншою мірою характерні для переважної більшості зарубіжних країн, наявності так званих «бідних» і «багатих» територій, усунення вертикальних фіскальних дисбалансів повністю не вирішує проблему забезпечення всіх субнаціональних органів влади достатніми фінансовими ресурсами. Цим обґрунтована необхідність зменшення горизонтальних фіскальних дисбалансів, які виникають у межах одного рівня управління та зумовлені неоднаковими фінансовими можливостями та потребами окремих регіональних або місцевих урядів. Саме в усуненні вертикальних і горизонтальних фіскальних диспропорцій у фінансовому забезпеченні окремих територій полягає головна мета фінансового вирівнювання.

Мета фінансового вирівнювання – зменшення вертикальних і горизонтальних дисбалансів у фінансовому забезпеченні органів регіональної та місцевої влади.

Заслугує на увагу визначення мети фінансового вирівнювання, яке досить вдало висвітлене в одній із праць шведських науковців. Сьорен Хегрут, Кай Кронваль, Курт Рібердаль і Карін Рюдебек, зокрема, зауважують, що «метою фінансового вирівнювання є досягнення ситуації, коли обсяг місцевих податків відтворює лише результат власного вибору громади, але ніяк не відбивається на рівні наданих місцевою владою послуг, на ефективності використання ресурсів чи на економічному результаті діяльності місцевої влади» [226, с. 80].

Починаючи з середини минулого століття проблеми фінансового вирівнювання в зарубіжних країнах набули неабиякої актуальності. Це пов'язано з поглибленням децентралізаційних процесів у багатьох розвинених державах світу. Фіскальна децентралізація не лише сприяла посиленню ролі місцевих бюджетів, а й зумовила необхідність пошуку нових підходів до фінансового вирівнювання.

Організація фінансового вирівнювання в демократичній державі потребує попереднього розгляду, погодження та закріплення в договорах або законодавчих актах низки ключових положень. Центральний і місцеві уряди повинні досягнути згоди з приводу того, що підлягає вирівнюванню, ступеня вирівнювання, прийомів та інструментів вирівнювання, способів визначення фіскальних дисбалансів тощо. Індикатором правильності обраної політики фінансового вирівнювання є схвалення її більшістю населення країни, що виявляється, головним чином, під час виборів до органів представницької влади всіх рівнів.

У світовій практиці розрізняють два основні види систем фінансового вирівнювання. Перша передбачає зосередження коштів, призначених для фінансового вирівнювання територій, у складі центрального бюджету держави. Організація другої полягає в об'єднанні зусиль органів місцевої влади певного рівня для створення спеціальних фондів фінансового вирівнювання, за рахунок яких усуваються горизонтальні фіскальні дисбаланси.

У зарубіжних державах застосовуються різні способи фінансового вирівнювання. Кожен з них передбачає використання одного чи одночасно кількох інструментів – різних видів прямих трансфертів, як загальних, так і спеціальних; непрямих трансфертів, тобто переданих податків або відрахувань від регулюючих доходів; фондів фінансового вирівнювання тощо.

Основним інструментом фінансового вирівнювання за кордоном є прямі міжурядові трансферти, які здійснюються на безоплатній і безповоротній основі. У зарубіжній практиці сформувалися два основні підходи до їх класифікації. Згідно з першим, визначеним Міжнародним валютним фондом, усі трансферти поділяються на субсидії та гранти. Субсидіями відповідно до цієї класифікації вважаються виключно ті трансферти, що надаються органами державної влади підприємствам або іншим суб'єктам господарювання [203, с. 49]. Гранти – це необов'язкові трансферти,

що передаються від одних інституційних одиниць сектору суспільного управління до інших або між органами державного управління та міжнародними організаціями. Залежно від призначення вони поділяються на поточні та капітальні, а за типом органу, який їх надає, – на гранти від урядів іноземних держав, міжнародних організацій та інших органів суспільного управління [203, с. 70]. Таким чином, згідно з класифікацією Міжнародного валютного фонду, трансферти, за допомогою яких здійснюється фінансове вирівнювання місцевих бюджетів, іменуються грантами.

В європейських країнах ширшого застосування набула інша класифікація, розроблена в 1986 р. експертною комісією з проблем місцевих та регіональних фінансів Ради Європи. Відповідно до неї переміщення коштів від вищих органів державної влади до органів місцевого самоврядування, включаючи безвідсоткові позики, що надаються на період, не менший за 10 років, називаються субсидіями [139, с. 2]. Всі субсидії поділяються на дві основні групи – спеціальні та загального призначення. Кожна з них включає окремі види субсидій, що відрізняються порядком їх розрахунку або розподілу (рис. 1.9).



Рис. 1.9. Класифікація субсидій, які надаються органам місцевої влади європейських країн [139]

Субсидії загального призначення використовуються без обмежень, як і будь-які власні доходи органів місцевої влади. Єдине обмеження може стосуватися спрямування певної частини таких трансфертів на капітальні цілі, однак це не зобов'язує місцеві уряди витратити одержані кошти на виконання конкретних програм капіталовкладень. Субсидії загального призначення поділяються на ті, що розподіляються на основі об'єктивних критеріїв, та на дискреційні субсидії.

Субсидії загального призначення, пов'язані з об'єктивними критеріями, розраховуються відповідно до певних показників податкоспроможності чи видаткових потреб, або враховують і ті, й інші. Сума субсидій, пов'язаних з обсягом власних податків, прямо пропорційно залежить від рівня місцевого оподаткування. При цьому поліпшення стану збирання податків одночасно сприяє збільшенню субсидії, що передається до бюджету органу місцевої влади [139, с. 2].

Перерахування дискреційних субсидій не обумовлено певними об'єктивними критеріями. Органи влади вищого рівня надають їх у тому разі, коли розраховані із застосуванням формалізованих процедур суми трансфертів окремим місцевим урядам є недостатніми для задоволення їхніх фіскальних потреб. Досить часто рішення про виділення таких субсидій приймається у політичній площині. Іншою підставою для перерахування дискреційних субсидій може бути настання непередбачених випадків – стихійних лих, техногенних катастроф тощо. В більшості європейських країн частка цього виду субсидій є незначною і, як правило, не перевищує одного відсотка від сукупного обсягу одержаних трансфертів.

Субсидії спеціального призначення мають бути витрачені на конкретно визначені цілі. Вони можуть призначатися на інвестиційні або поточні цілі. Крім того, вони можуть бути обумовленими або безумовними.

Для отримання обумовленої (часткової) субсидії орган місцевої влади зобов'язаний профінансувати певну частку сукупних витрат, пов'язаних з наданням певного виду послуг або реалізацією окремих проектів і програм. Сума такого трансферту прямо залежить від обсягу видатків, виділених на такі цілі місцевим урядом. Часткові субсидії бувають відкритими та обмеженими. Загальна сума відкритої часткової субсидії не лімітується.

За рахунок субсидій спеціального призначення можуть відшкодовуватися або всі фактичні витрати місцевого органу влади, або тільки нормативні витрати. В останньому випадку в разі перевищення нормативних витрат субсидія не надається зовсім, або надається в неповному обсязі.

Частка субсидій спеціального призначення в різних іноземних державах суттєво відрізняється і залежить насамперед від того, наскільки сильно уряд вищого рівня намагається контролювати структуру видатків місцевих органів влади. Однак спільною для переважного числа зарубіжних країн, особливо європейських, є тенденція до зменшення частки цільових субсидій і збільшення трансфертів загального призначення.

Іншою дуже поширеною світовою тенденцією є використання формульного методу розрахунку вирівнювальних трансфертів, який передбачає врахування об'єктивних факторів і критеріїв. Його застосування сприяє раціональному та справедливому розподілу фінансових ресурсів між територіями та запобігає прийняттю суб'єктивних рішень. У зарубіжних країнах використовуються різні формули, які досить часто враховують не тільки загальноприйняті соціальні стандарти, а й певні національні особливості та пріоритети. В одних країнах вирівнюється лише дохідна спроможність територіальних одиниць (Канада, Естонія) або видаткові потреби (Іспанія, Італія), в інших – одне і друге (Австралія, Велика Британія, країни Скандинавії, Японія). Формули бувають простими, які враховують тільки найважливіші критерії, та складними (в Нідерландах береться до уваги більше як 30 факторів), іноді багатоступінчастими (Німеччина). В Австралії шляхом застосування формульного підходу розраховується «стандартний бюджет» (standard budget) та визначається неспроможність громади його реалізувати [228, с. 26].

У країнах, де вирівнюються і дохідна спроможність території, і видаткові потреби місцевих органів влади, формула розрахунку загального трансферту, що перераховується до місцевого бюджету, як правило, має такий вигляд:

$$TR_i = \alpha(E_i - R_i) P_i,$$

де  $TR_i$  – сума трансферту для  $i$ -го місцевого бюджету;

$E_i$  – розрахункова видаткова потреба  $i$ -го місцевого бюджету на одну особу населення;

$R_i$  – розрахункова дохідна спроможність  $i$ -го місцевого бюджету на одну особу населення;

$P_i$  – кількість населення  $i$ -ї територіальної одиниці.

Коефіцієнт  $a$ , як правило, встановлюється в межах від 0 до 1 та визначає ступінь бажаного фінансового вирівнювання [17, с. 138].

Така формула має низку переваг, оскільки:

– дає можливість використовувати трансферти як з додатним значенням (надання коштів), так і з від'ємним (вилучення коштів);

– не містить прямого обмеження загального обсягу трансфертів, що передаються до місцевого бюджету;

– видаткова потреба і дохідна спроможність кожного місцевого бюджету розраховуються не на основі фактичних даних про його доходи і видатки за попередні бюджетні періоди, а шляхом урахування низки наперед закріплених у формулі об'єктивних показників;

– зберігає зацікавленість органів регіональної влади та місцевого самоврядування у збільшенні доходів місцевих бюджетів.

У деяких державах намагаються застосовувати всі вимоги наведеної вище базової формули. До таких країн, зокрема, належать Австралія, Велика Британія, Німеччина та Японія [17, с. 139].

Ресурсною основою фінансового вирівнювання в зарубіжних країнах здебільшого є асигнування з центрального бюджету та бюджетів органів регіональної влади, кошти, передані з «багатих» місцевих бюджетів, і відрахування від загальнодержавних податків.

Основними критеріями розподілу коштів у процесі фінансового вирівнювання в зарубіжних державах є, як правило, сума податкових надходжень на одного мешканця, чисельність і структура населення, площа територіальних одиниць. Крім них, враховується широкий спектр показників, які суттєво відрізняються в різних країнах. Наприклад, в Іспанії поряд з іншими критеріями може братися до уваги показник рівня безробіття; в Люксембурзі – розмір основного окладу службовців місцевих органів влади та сума витрат на обслуговування місцевого боргу в розрахунку на одного мешканця; в Нідерландах – площа смуги водної поверхні вздовж берегової лінії моря; в Норвегії – сума поточних ви-

трат на прибирання снігу взимку; в Португалії – кількість церковних приходів; у Швеції – клімат [139, с. 18].

Великого поширення за кордоном набула практика функціонування спеціальних фондів фінансового вирівнювання. Так, в Австрії за рахунок внесків органів влади різних рівнів було створено окремі фонди для розподілу інвестиційних субсидій, призначених для фінансування різних видів капітальних витрат у сфері охорони здоров'я, громадського транспорту та комунального господарства [139, с. 8]. У Бельгії фонд комун утворено для розподілу загальних субсидій між регіонами [139, с. 9]. Фонди фінансового вирівнювання функціонують також у Німеччині, Португалії, Російській Федерації, Японії та інших державах.

Досвід зарубіжних країн підтверджує переваги застосування науково обгрунтованих формалізованих механізмів фінансового вирівнювання. Однак для цього формула вирівнювання має відповідати певним вимогам, головними з яких є стабільність, безумовність, урахування основних об'єктивних критеріїв і простота обчислень. Крім того, формула не обов'язково має забезпечувати повне вирівнювання. В ній необхідно передбачати елементи, що стимулюватимуть зусилля місцевих органів влади, спрямовані на збільшення їх доходів. Ще одним вагомим аргументом проти здійснення повного фінансового вирівнювання іноді є доцільність заохочення людей до переїзду в регіони пріоритетного розвитку з великою кількістю добре оплачуваних робочих місць. Стимулювання такого руху, як правило, є дешевшим, аніж створення нових підприємств за місцем проживання безробітних.

Єдиного «рецепта» фінансового вирівнювання немає. В кожній державі формується той механізм, застосування якого вважається найдоцільнішим для відповідних умов. У демократичних країнах політики, прислухаючись до електорату та пропозицій учених, враховуючи позитивний зарубіжний досвід і національну специфіку, в процесі організації системи фінансового вирівнювання змушені вибирати альтернативи, схвалені суспільством. Однак тенденції до глобалізації та міждержавної інтеграції сприяють поступовому запровадженню в цій сфері діяльності загальносхвалених у світі підходів. Певний вплив на розвиток цього процесу в європейських державах справило прийняття в 1991 р. Кабінетом Міністрів Ради Європи рекомендацій щодо вирівнювання фінансових ресурсів органів місцевої влади. Цим документом

було запропоновано країнам – членам Ради Європи у здійсненні фінансового вирівнювання дотримуватись таких принципів [245]:

- стимулювання: фінансове вирівнювання має сприяти наданню на різних територіях подібних за якістю та асортиментом суспільних послуг, одночасно попереджуючи виникнення значних відмінностей у рівні податкового тягаря;

- сприяння місцевій автономії: одержання вирівнювального трансферту не повинно зобов'язувати органи місцевої влади до надання відповідного рівня послуг або встановлення єдиних ставок оподаткування;

- широти вирівнювання: має враховуватися якнайширший спектр видів діяльності та послуг, що надаються на місцевому рівні;

- повноти критеріїв: при оцінці видаткових потреб органів місцевої влади мають братися до уваги всі основні чинники, що зумовлюють відмінності у витратах – демографічні, географічні, соціальні та економічні;

- ефективності: розрахунки обсягів видатків, відповідно до яких визначаються суми трансфертів, не повинні враховувати ступеня ефективності використання ресурсів;

- об'єктивності: в основі розрахунку видаткових потреб органів місцевої влади має бути не суб'єктивна оцінка, а система об'єктивних показників;

- обґрунтованості: при визначенні сукупних видаткових потреб окремі чинники, що визначають їх обсяг, мають враховуватись тією мірою, якою вони впливають на вартість послуг, що надаються органами місцевої влади;

- демократичності: оцінка потреб має якомога повніше враховувати міркування представників органів місцевої влади, що, у свою чергу, повинні відображати запити й уподобання місцевого населення;

- простоти: модель фінансового вирівнювання має бути простою і зрозумілою;

- стабільності: методи оцінки потреб і розрахунку трансфертів повинні застосовуватись без істотних змін протягом тривалого періоду часу;

- солідарності: в разі, якщо податковий потенціал різних територій суттєво відрізняється і вирівнювання місцевих бюджетів за рахунок трансфертів центрального уряду потребує значних

фінансових витрат, доцільно застосовувати перерозподіл доходів між краще та гірше забезпеченими органами місцевої влади;

- повноти вирівнювання доходів: вирівнювання має стосуватись всіх доходів, крім випадків, коли справляється лише один податок або місцеві органи влади не мають можливості впливати на співвідношення між різними видами належних їм доходів;

- пріоритетності загальних трансфертів: при виборі інструментів фінансового вирівнювання перевага має надаватися не цільовим, а загальним трансфертам;

- збалансування цілей: з одного боку, фінансове вирівнювання має стимулювати відповідальність органів місцевої влади та спонукати їх до підвищення ефективності надання ними послуг; з іншого, – необхідно попередити виникнення небажаних стимулів для цих органів.

У зарубіжних країнах органи місцевого самоврядування мають право створювати позабюджетні фінансові фонди і досить широко користуються цим правом. Такі фонди мають цільовий характер і їх кошти використовуються на вирішення конкретних місцевих і регіональних соціально-економічних проблем [100, с. 584].

Перелік позабюджетних фондів, створених місцевими органами влади за кордоном, достатньо широкий – це резервні, страхові, гарантійні та амортизаційні фонди. Наприклад, французькі комуни у вигляді перерахування субсидій беруть участь у створенні гарантійних фондів при кредитних установах, що надають гарантії повернення кредитів, виданих новоствореним фірмам. Для цього комуна укладає з кредитним закладом угоду, у якій, крім іншого, визначаються мета, сума капіталу та порядок функціонування гарантійного фонду, а також визначаються умови повернення внесених у формі субсидій коштів у разі зміни чи ліквідації цього фонду.

Відповідно до законодавства правом створення цільових позабюджетних фондів наділені також представницькі органи місцевого самоврядування у Російській Федерації. Право на створення позабюджетних фондів охорони навколишнього середовища мають регіональні органи самоврядування у Польщі – воєводства.

Акумуляування коштів у таких регіональних фондах здійснюється за рахунок виділення частини доходу від реалізації невідтворених мінерально-сировинних ресурсів, від рентних

платежів за видобуток надрентабельних видів корисних копалин. Наприклад, до згаданого Фонду перспективного розвитку штату Аляска зараховується 25% рентної плати за видобуток нафти.

Зазначені фонди, як правило, захищені від втручання в процес їх використання центральною виконавчою владою і в окремих країнах перебувають під контролем представницьких органів суб'єктів федерації чи регіонів. Як правило, вони створюються у вигляді трастів, що мають у своєму складі інвестиційні компанії. Така організаційно-правова форма дає можливість ефективніше нарощувати акумульований у фонді трастовий капітал шляхом отримання доходів від вкладання його коштів у статутні фонди рентабельних фірм, у цінні папери, нерухомість і земельні ділянки та інші види доходних активів.

Великий досвід напрацьовано окремими країнами у сфері фінансування інвестицій за рахунок муніципальних інвестиційних фондів, які формуються за рахунок амортизаційних відрахувань комунальних підприємств і є організаційною формою концентрації значних фінансових ресурсів для проведення широко-масштабної ротації застарілого і зношеного обладнання в секторі муніципального господарства.

Звичайно, за своїм значенням позабюджетні цільові фонди місцевої влади за кордоном поступаються соціально-економічній ролі місцевих бюджетів, але їх використання дає змогу помітно зміцнити фінансову базу органів місцевого самоврядування і надати процесу формування їх фінансових ресурсів більшої гнучкості та стабільності.

Сучасний зарубіжний досвід показує, що значного поширення набули місцеві запозичення як ефективний засіб фінансування видатків муніципалітетів. Так, у країнах Європи, де практика місцевих позик бере початок ще з кінця XIX ст., запозичення відіграють дуже важливу роль у діяльності органів місцевої влади. Як видно з табл. 1.12, у 2015 р. найвищого рівня щодо валового внутрішнього продукту обсяг місцевих запозичень досягнув у Німеччині (24,9%), Бельгії (10,9%) та Італії (9,5%), а середній незважений показник для країн Європейського Союзу перевищує 5% ВВП. На відміну від більшості європейських країн, обсяг місцевих запозичень в Україні є значно меншим – протягом 2015 р. він перебував у межах 0,2–0,3% ВВП і за прогнозами до кінця року не мав перевищити 0,5% ВВП [209, с. 2].

Найпоширенішими за кордоном формами місцевих запозичень є облігаційні позики, кредити фінансово-банківських установ та міжбюджетні позики. Облігаційні позики залежно від специфіки поділяються на три основні групи: генеральні боргові зобов'язання – бездохідні облігації, які гарантуються доходами бюджетів та майном органів місцевого самоврядування; дохідні облігації, що випускаються з метою розвитку комунальної інфраструктури, погашаються, як правило, за рахунок доходів, одержаних від діяльності збудованих комунальних підприємств, і приносять певний дохід власникам цінних паперів; облігації змішаного характеру, що не приносять доходів, але погашаються за рахунок коштів, одержаних від діяльності споруджених об'єктів.

Як правило, вихід на фінансові ринки за кордоном самостійно здійснюють тільки найбільші муніципалітети. Органи місцевого самоврядування країн Європи більшість запозичень реалізують за посередництва спеціальних фінансово-кредитних інститутів. Такі установи в останні роки стали одними з найбільших за обсягом активів і одними з найнадійніших за рейтингом у масштабах світового фінансового ринку. Найбільшою установою в Європі, яка обслуговує муніципалітети та регіональні уряди, є міжнародна (франко-бельгійська) банківська група «Dexia Group». У 2000 р. вона контролювала 10% ринку муніципальних фінансових послуг в Європі й володіла консолідованими активами в розмірі 200 млрд дол. США [129, с. 93].

У багатьох країнах, особливо європейських, держава є гарантом зобов'язань органів місцевого самоврядування, завдяки чому можна здійснювати запозичення на вигідніших для них умовах. У цих країнах рейтинг цінних паперів за місцевими запозиченнями наближається до рейтингу боргових цінних паперів держави. Надаючи гарантії за місцевими позиками, держава здійснює певні заходи для мінімізації ризику. Центральні уряди отримують регулярну звітність про стан місцевих фінансів, мають важелі адміністративного впливу на муніципалітети та здійснюють контроль за дотриманням фінансової дисципліни на території країни.

Багатий досвід місцевих запозичень в розвинутих країнах обґрунтовує необхідність системи обмежень запозичень, яка попереджає виникнення дисбалансу в місцевих фінансах та погіршення якості функцій, які виконують органи самоврядування.

Обмеження у сфері запозичень встановлюються або центральним урядом, або регіональними та муніципальними урядами самостійно. Можуть встановлюватись як прямі обмеження – обсягу заборгованості або видатків на обслуговування боргу, так і непрямі – обмеження щодо використання або цільового спрямування запозичених коштів, а також щодо обсягу бюджетного дефіциту (рис. 1.10).

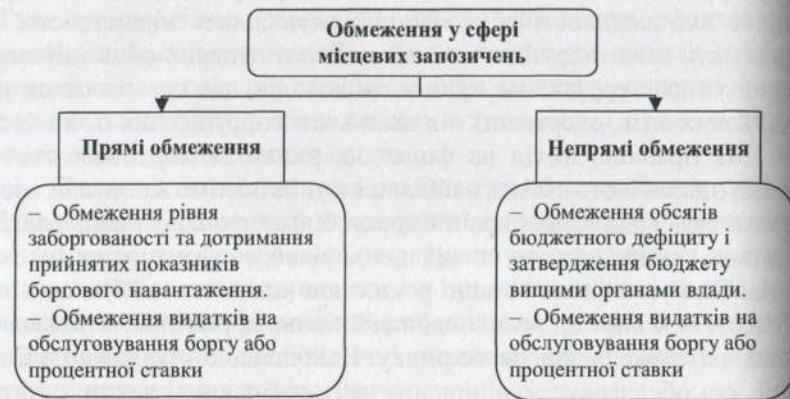


Рис. 1.10. Система обмежень у сфері місцевих запозичень

У більшості країн з федеративним устроєм центральний уряд не застосовує обмежень щодо обсягу запозичень для регіональних та місцевих органів влади. В деяких випадках регіональні уряди самостійно встановлюють обмеження на обсяг власного боргу, інколи такі обмеження містять регіональні конституції (наприклад, у Швейцарії поточні бюджети певних кантонів мають бути збалансовані). В окремих федеративних країнах (Австрія та Бельгія) центральні та регіональні уряди підписують угоди про розмір дефіциту і зниження боргового навантаження з метою забезпечення дотримання країною Маастрихтських критеріїв, які встановлюють обмеження для загального обсягу боргу держави [1, с. 81].

В унітарних державах національні уряди встановлюють прямі й непрямі обмеження на місцеві запозичення. Якщо місцеві органи влади не дотримуються встановлених обмежень, то можливе втручання центрального уряду у фінансові справи муніци-

палітетів. Наприклад, у Польщі загальний обсяг прямого боргу (без урахування гарантій) не повинен перевищувати 60% доходів бюджету. Обмеження на щорічний обсяг запозичень для місцевих органів влади встановлюється у Великій Британії, Данії, Литві та інших країнах [1, с. 82].

Найчастіше в зарубіжній практиці застосовують обмеження на максимально допустиму щодо обсягів доходів місцевих бюджетів величину коштів, які спрямовуються на обслуговування боргу. Такі обмеження застосовують в Аргентині, Бразилії, Іспанії, Італії, Колумбії, Литві, Польщі, Румунії, Угорщині, Японії (табл. 1.13). В окремих країнах ці обмеження стосуються не загального обсягу доходів, а лише певної їх частини – власних надходжень бюджетів (Угорщина) або доходів без урахування прямих міжбюджетних трансфертів (Литва). У країнах ОЕСР ліміт коштів на обслуговування місцевого боргу встановлений на рівні 5–10% річних доходів бюджету. Фактичні виплати з обслуговування боргу регіональних та місцевих органів становили 4% у США, 8% – у Німеччині, 12% – у Канаді [209, с. 7].

Таблиця 1.13

#### Застосування обмеження на обсяг коштів на обслуговування місцевого боргу

Країна	Рівень обмеження
Польща	15% загального обсягу доходів
Хорватія	20% загального обсягу доходів минулого року
Італія	25% поточних доходів
Чехія	Обсяг трансфертів бюджету скорочується, якщо його видатки на обслуговування боргу перевищують 15% доходів бюджету

Джерело: за даними: Аналитический обзор международного опыта применения принципов кодекса лучшей практики. Возможности их использования в Российской Федерации. – Москва, 2015. – С. 82.

У Німеччині та Австрії муніципалітети подають свої бюджети на затвердження до урядів земель. Вони можуть бути відхилені, якщо не дотримані параметри запозичень. У Норвегії та Італії органи місцевого самоврядування повинні підтримувати профіцит поточного бюджету, достатній для обслуговування боргу та погашення його основної частини.

У Франції не застосовують законодавчого обмеження на обсяг боргу як частки доходів бюджету або ВВП, проте діє обме-



ження на обсяг дефіциту бюджету на рівні 5% поточних доходів. При цьому облік виконання бюджету здійснюють методом нарахувань, який визнає видатками всі зобов'язання бюджету. Якщо обмеження не дотримується, то префект переводить управління місцевими фінансами регіональних і місцевих органів влади під патронат регіональної рахункової палати, яка розробляє трирічний план коригувальних заходів. План передбачає заходи, спрямовані на скорочення дефіциту бюджету, за рахунок підвищення доходів або скорочення видатків (припинення певних видів видатків). Якщо органи самоврядування не дотримуються рекомендацій, то їх зобов'язує це робити суд. Слід зазначити, що на практиці таке трапляється дуже рідко [1, с. 82].

Крім того, на законодавчому рівні передбачено, що органи місцевого самоврядування в бюджетному процесі повинні дотримуватися двох умов:

- погашення боргу має відбуватися за рахунок власних доходів (без рефінансування);
- позичені кошти можуть використовуватися тільки для фінансування інвестиційних проектів.

Органи місцевого самоврядування зазвичай самостійно встановлюють власні обмеження на обсяг боргу (його відношення до поточних доходів або кількість років, протягом яких борг слід повністю погасити). Можуть використовуватися також обмеження на витрати з обслуговування боргу.

В Японії, для того щоб здійснити емісію боргових цінних паперів, місцева влада повинна звернутися за дозволом до центрального уряду. Для цього мають бути виконані певні умови: відсутність поточного дефіциту бюджету, обмежений обсяг заборгованості, рівень ставок податків не нижчий за встановлений урядом, хороші показники сплати податків. У разі дотримання цих умов місцеві запозичення включаються в державний бюджет, після цього відбувається коригування показників трансфертів для місцевих бюджетів з метою забезпечення гарантії виконання зобов'язань місцевою владою. Завдяки такій системі контролю з 1947 р. в країні не було жодного дефолту за муніципальними облігаціями [1, с. 84].

У багатьох зарубіжних країнах при здійсненні місцевих запозичень прийнято дотримуватися «золотого правила», яке передбачає використання позичених коштів лише на капітальні ви-

датки. Такі обмеження закріплені в законодавстві Бразилії, Південної Африки, Індії. Принципи цього правила діють також у Канаді, США та багатьох європейських країнах, зокрема, Австрії, Німеччині, Нідерландах, Франції, Швейцарії, Швеції, де дозволено витратити запозичені кошти на інвестиційні цілі, а також на рефінансування боргу [209, с. 7]. В окремих випадках дозволяється застосовувати запозичення для поточних потреб, у тому числі для покриття тимчасових касових розривів бюджетів, але в такому разі позики повинні бути погашені протягом бюджетного року. Як видно з рис. 1.11, частка запозичень з терміном погашення до одного року в більшості країн Європейського Союзу не перевищує 5–10% загальної суми місцевого боргу. Тільки в окремих країнах, зокрема Литві, Швеції, Угорщині, частка короткострокових позичок суттєво вища, ніж в інших державах, і становить відповідно 47,6, 32,7 та 32,5% загальної заборгованості.

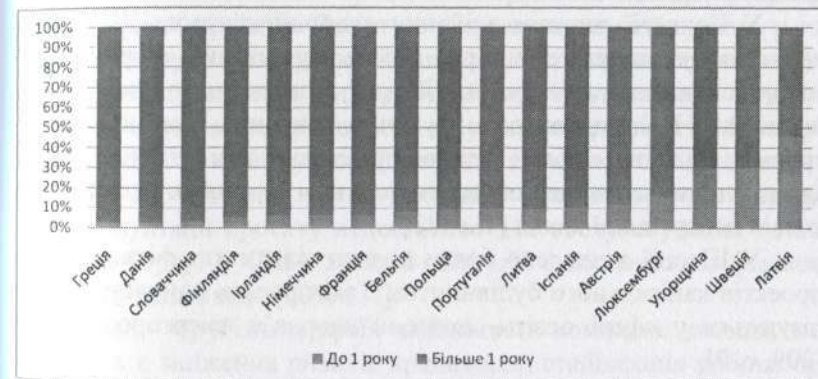


Рис. 1.11. Структура місцевого боргу країн Європейського Союзу станом на 1 січня 2016 р. [84]

Завдяки своїй надійності, розвиненості, ролі в соціально-економічному розвитку територій, система місцевих запозичень, яка функціонує в Нідерландах, вважається зразковою. В цій країні запозичення муніципалітетів суворо контролюються центральним урядом. Для органів місцевого самоврядування діє заборона на прями позики в іноземній валюті, а також на позики зі змінним процентом [129, с. 93]. Встановлено також обмеження на цілі, для яких здійснюються запозичення, дозволено брати позики на ре-

фінансування боргу, купівлю основних засобів, а також з метою отримати капітал для муніципальних компаній. Завдяки надійній системі законодавчих гарантій і забезпечення муніципальних запозичень центральний банк встановив для облігацій нульовий ризик. Рейтинг таких цінних паперів, як і цінних паперів спеціальних інститутів, які обслуговують місцеві запозичення, досягає найвищих показників і дорівнює рейтингу цінних паперів країни.

Схожа практика здійснення муніципальних запозичень застосовується у Скандинавських країнах. Там створено спеціалізовані фінансові установи, колективними власниками яких є місцеві та регіональні органи влади. Ці установи забезпечують доступ до запозичень практично для всіх муніципалітетів. Добре відпрацьована система використання залучених коштів, гарантій повернення кредитів, а також чітке нормативно-правове врегулювання місцевих запозичень практично унеможливають випадки неповернення позичених коштів.

У Норвегії держава здійснює суворий контроль за запозиченнями муніципалітетів. Уряд складає так званий «чорний список» місцевих органів влади, дії яких суперечили чинному законодавству. Цей список розміщують в Інтернеті. Органи, які потрапили до цього списку, суттєво обмежені у самостійності. Щоб здійснювати запозичення, вони повинні отримати спеціальний дозвіл центральної влади [1, с. 82].

У Швеції дозволено брати позики тільки для фінансування проектів капітального будівництва. Такі проекти найчастіше реалізуються у сфері освіти, охорони здоров'я, енергопостачання [209, с. 7].

У Данії місцеві запозичення можуть залучатися органами місцевого самоврядування тільки на схвалені урядом категорії капітальних проектів (передусім на розвиток електростанцій, газопостачання, водопостачання, придбання землі, реконструкцію міст, поліпшення навколишнього середовища і спорудження будинків для престарілих) [129, с. 93].

У деяких країнах поширене так зване проектне фінансування, яке полягає у встановленні чіткого зв'язку між запозиченням та вкладанням отриманих коштів у певний інвестиційний проект. Цей елемент ринку запозичень останніми роками розвивається найдинамічніше. У Великій Британії та Франції законодавчо передбачене закріплення конкретних позик за певними об'єктами.

В Японії поряд із практикою залучення коштів для загальних інвестиційних цілей, окремі позики беруть для фінансування конкретних проектів. Проектне фінансування вважають обґрунтованим тоді, коли є можливість адміністративного встановлення плати за користування спорудженими об'єктами. Проте часто більшої ефективності або меншої вартості проектів, які реалізуються, можна досягнути завдяки загальному управлінню боргом. Проектне фінансування можливо застосовувати тільки щодо комерційних проектів, тобто таких проектів, які забезпечуватимуть в подальшій їх експлуатації отримання доходів, що будуть покривати витрати на реалізацію. Практика багатьох зарубіжних країн свідчить, що комерційні проекти в цілому не слід ставити в залежність від бюджетного фінансування [26, с. 55].

Практика проектного фінансування поширена в США, де муніципалітети поряд з емісією облігацій для залучення коштів на загальні інвестиційні проекти, випускають дохідні облігації під конкретні проекти. Проектне фінансування здійснюють у галузі транспорту (спорудження автошляхів, портів, аеропортів) і житлово-комунального господарства (водопостачання і водовідведення, постачання природного газу та електроенергії). Муніципалітети мають право використовувати як забезпечення податок з продажу або податок на паливо, якщо виявляється, що доходи від експлуатації проекту недостатньо для обслуговування та погашення боргу. У США дохідні облігації є переважною формою місцевих запозичень [209, с. 7].

Уряди зарубіжних країн здійснюють комплекс заходів, метою яких є зниження ризиків кредиторів, стабілізація роботи органів місцевого самоврядування та зменшення вартості запозичень. Важливою передумовою досягнення названих цілей є використання застави. Нормативні документи визначають види застави, які можуть бути застосовані органами місцевого самоврядування при здійсненні запозичень – доходи від реалізації прибуткових проектів, сукупні доходи місцевого бюджету, певні типи активів муніципалітетів та місцевих урядів. Якщо одночасно використовуються кілька різних видів застави, то інвестори надають позику охочіше.

Чітко визначена процедура дефолту місцевого бюджету дає змогу, з одного боку, визначити порядок сплати коштів за позику, а з іншого – гарантувати населенню надання обов'язкових

соціальних послуг. Система врегулювання дефолту чітко визначає дії як кредитора, так і позичальника.

Комплекс заходів, пов'язаних з неплатоспроможністю позичальника, як правило, передбачає: попередження дефолтів місцевих та регіональних органів влади; розробку чітких адміністративних та правових процедур для кредиторів, які зазнали втрат; визначення порядку реорганізації і врегулювання боргових вимог кредиторів; мінімізацію ризиків для центрального уряду; підтримання належного рівня фінансування суспільних благ [209, с. 8].

У США реорганізація боргу у випадку дефолту ґрунтується на продовженні строку погашення, зменшенні обсягів боргових виплат у найближчі періоди, рефінансуванні боргу через надання нових позик, поліпшенні фіскальної спроможності муніципалітетів та скороченні бюджетних видатків. Законодавство не передбачає можливості продажу активів позичальника. Ініціатором банкрутства може бути лише позичальник. У разі дефолту муніципалітету уряди штатів інтенсивно втручаються у їхні фіскальні справи і забезпечують врегулювання найпроблемніших питань.

В Угорщині процедуру банкрутства для місцевих позичальників запровадили в 1995 р. Відповідно до передбаченого порядку у випадку дефолту мер міста повинен подати до суду спеціальне подання протягом восьми днів після невиконання зобов'язання. Якщо, за оцінкою суду, зобов'язання могли бути виконані за рахунок власних доходів та активів, то суд може відхилити подання про банкрутство. Якщо подання прийнято, то суд оголошує про початок процедури банкрутства і призначає довірену особу, яка повинна перевіряти законність рішень місцевої влади, що призвели до банкрутства, і рекомендувати суду порушити кримінальні або цивільні справи у разі наявності підстав. Протягом восьми днів після оголошення початку процедури банкрутства місцева влада формує кризовий комітет і протягом 30 днів – бюджет надзвичайного стану, який передбачає фінансування тільки необхідних видатків [209, с. 8].

За допомогою місцевих позик зарубіжні країни вирішують надзвичайно важливі соціально-економічні завдання. В умовах обмеженості можливостей органів місцевого самоврядування у розширенні дохідної частини бюджету та складності зниження поточних зобов'язань бюджету кошти, отримані від розміщення місцевих позик, використовують, як правило, на реалізацію інве-

стиційних проектів. Розвиток системи місцевих запозичень тісно пов'язаний з ефективною системою обмежень, яка має забезпечити неможливість виникнення кризових ситуацій у сфері місцевих фінансів. У разі виникнення ситуації неспроможності здійснювати виплати за зобов'язаннями законодавчо передбачений порядок дій як кредиторів, так і позичальників.

Досвід застосування кожного з описаних вище елементів є надзвичайно корисним для України, зважаючи на обмежений період здійснення запозичень. Уважне вивчення зарубіжного досвіду, екстраполяція його на вітчизняні умови дадуть змогу уникнути ускладнень, пов'язаних із залученням коштів на тимчасовій основі до бюджету, розробити дієву систему раціонального використання залучених ресурсів.