

Наукові записки

**Інституту законодавства
Верховної Ради України**

Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України

№ 2/2015

*Зареєстровано
Міністерством юстиції України*

*Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ № 16712-5284Р від 9 червня 2010 р.*

*Видається шість разів на рік.
Розповсюджується безкоштовно.*

Рекомендовано до друку Вченою радою
Інституту законодавства Верховної Ради
України (протокол № 4 від 17 квітня 2015 р.)

Адреса редакційної колегії:

04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4.
Тел.: (044) 235 96 01
instzak.rada.gov.ua
E-mail: redkolegia@gmail.com

Передрук опублікованих матеріалів
здійснюється з обов'язковим посиланням на
джерело.

Згідно з постановами Президії ВАК України
№ 1-05/7 від 10.11.2010 р. та № 1-05/8 від
22.12.2010 р. видання внесено до переліку
фахових (право, економіка, державне
управління).

Статті видаються в авторській редакції.
Редакційна колегія не завжди поділяє думку
авторів.

Авторські права застережені.
© Наукові записки Інституту законодавства
Верховної Ради України, 2015

*Засновник:
Інститут законодавства
Верховної Ради України*

Редакційна рада:

*Зайчук В. О., керівник Апарату Верховної Ради
України, академік НАПН України (голова);
Бандурка О. М., д-р юрид. наук, проф., академік
НАПрН України;
Ківалов С. В., д-р юрид. наук, проф., академік
НАПрН України;
Мамутов В. К., д-р юрид. наук, проф., академік
НАН України;
Притика Д. М., д-р юрид. наук, проф., академік
НАПрН України;
Шаповал В. М., д-р юрид. наук, проф., член-кор.
НАН України;
Шемшученко Ю. С., д-р юрид. наук, проф.,
академік НАН України*

Редакційна колегія:

*Бритченко С. П., канд. юрид. наук, с.н.с.
(головний редактор);
Бершеда Є. Р., д-р екон. наук, проф., член-кор.
НАН України;
Богачова О. В., д-р юрид. наук, с.н.с.;
Волошин Ю. О., д-р юрид. наук, проф.;
Воротін В. Є., д-р наук з держ. управління,
проф.;
Журавський В. С., д-р юрид. наук, проф.;
Зайчук О. В., д-р юрид. наук, проф., академік
НАПрН України;
Київець О. В., д-р юрид. наук, проф.;
Копиленко О. Л., д-р юрид. наук, проф., член-
кор. НАН України;
Мацюк А. Р., д-р юрид. наук, проф.;
Мищак І. М., д-р іст. наук, с.н.с. (заступник
головного редактора);
Недюха М. П., д-р філос. наук, проф.;
Нижник Н. Р., д-р юрид. наук, проф., член-кор.
НАПрН України;
Ресніт О. О., канд. юрид. наук (відповідальний
секретар);
Селіванов А. О., д-р юрид. наук, проф.;
Сергієнко В. О., д-р екон. наук, проф.;
Усаченко Л. М., д-р наук з держ. управління,
доц.;
Швець М. Я., д-р екон. наук, проф., член-кор.
НАПрН України*

ЗМІСТ

ПРАВО

Теорія та історія держави і права

Бондик О. В. Правові засади становлення та розвитку зовнішньої політики незалежної України (1991–2000 роки)	4
Куровська І. А. Важливість реалізації принципу верховенства права для розбудови сучасної правової держави в умовах євроінтеграції	11
Мищак І. М. Правове регулювання процесу формування й наповнення Державного реєстру нерухомих пам'яток України	15
Середюк В. В. Підходи до розуміння юридичної відповідальності в польській теорії права	21

Цивільне право і процес

Гончаров І. М. Особливості застосування кондикційної вимоги у деліктних правовідносинах	27
--	----

Трудове право; право соціального забезпечення

Гуменюк І. О. Проблеми оновлення понятійного апарату права соціального забезпечення України	33
Лаврухіна Н. О. Шляхи вдосконалення державного управління системою пенсійного забезпечення	37

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Буханевич О. М. Теоретичні та практичні передумови комплексного підходу до вивчення і розв'язання проблем переліку адміністративних послуг	45
Голуб В. О. До питання про адміністративно-правовий вплив	49
Джуринський О. В. Деякі питання забезпечення адміністративного позову	54
Самбор М. А. Система законодавства про адміністративні правопорушення: проблеми та шляхи їх розв'язання	58

Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право

Барабаш Т. М. Сучасні виклики реформування кримінального процесуального закону в Україні	65
Третьякова В. Г. Міжнародно-правове регулювання біоетичних проблем в умовах глобалізації	70
Ференс О. Є. Деякі аспекти міжнародного досвіду щодо професійної підготовки фахівців у сфері законотворчого процесу	73

ЕКОНОМІКА

Ладиченко К. І. Напрями формування національної інноваційної системи на засадах стратегії SMART-спеціалізації	82
Нестеренко О. Д. Сутнісна трактовка державного регулювання ринку агропродовольчої продукції країни	88
Цемашко Ю. С. Багатофакторна модель оцінювання фундаментальної вартості підприємства	95

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Андрієнко М. В. Обґрунтування складових процесу формування та реалізації управлінських рішень у сфері пожежної безпеки	101
Глуценко Ю. А. Місцеві бюджети України в процесі реалізації фінансової децентралізації	106
Зелінський С. Е. Практичні аспекти комплексного оцінювання державних службовців	113
Терент'єва А. В. Прийняття управлінських рішень за умов надзвичайних ситуацій: можливості SWOT-аналізу	119

ОГЛЯДИ, РЕЦЕНЗІЇ

Дем'янова О. В. Відгукуючись на потреби практики	125
---	-----

2. Доманський В. А. Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / В. А. Доманський. – К., 2004. – 258 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: [курс лекций] / Г. В. Атаманчук. – [3-е изд., доп.]. – М. : Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. – 584 с.
4. Нижник Н. Р. Теоретичні аспекти державного управління: [монографія] / Н. Р. Нижник, С. П. Мосов. – Чернівці : Технодрук, 2011. – 248 с.
5. Планкетт Л. Выработка и принятие управленческих решений / Планкетт Л., Хейл Г.; сокр. пер. с англ. В.П. Аверчев, Ю.А. Ушанов. – М. : Экономика, 1984. – 168 с.
6. Учитель Ю. Г. Разработка управленческого решения / Ю. Г. Учитель, А. И. Терновой, К. И. Терновой. – [2-е изд.]. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 383 с.
7. Райт Г. Державне управління / Г. Райт; перекл. з англ. В. Івашка, О. Коваленко, С. Соколик. – К.: Основи, 1994. – 191 с.
8. Тронь В. П. Стратегія прориву: [монографія] / В. П. Тронь. – К. : УАДУ, 1995. – 344 с.
9. Мескон М. Х. Основы менеджмента / М. Альберт, М. Х. Мескон, Ф. Хедоури; пер. с англ. М. А. Майорова, Э. В. Шустер, А. А. Быковский и др. – М. : «Дело», 1992. – 702 с.
10. Дафт Р. Л. Менеджмент / Р. Л. Дафт; пер. с англ. С. Жильцов, В. Вольский, Д. Раевская. – СПб. : Питер, 2000. – 832 с.
11. Жданова Л. А. Организация и управление промышленной фирмой в развитых странах / Л. А. Жданова. – М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2008. – 637 с.
12. Соколова Л. Е. Разработка управленческого решения / Л. Е. Соколова. – М. : Высшее образование, 2008. – 188 с.
13. Рожков А. П. Пожежна безпека: навчальний посібник [для студентів вищих закладів освіти України] / А. П. Рожков. – К. : Пожінформтехніка, 1999. – 256 с.
14. Удод М. В. Адміністративно-правове регулювання забезпечення пожежної безпеки в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / М. В. Удод. – Ірпінь, 2004. – 210 с.
15. Кузнецов В. Пожарная безопасность / В. Кузнецов. – Х. : Фактор, 2008. – 592 с.
16. Основы державного управління у сфері пожежної безпеки: [навчально-методичний посібник] / [Ю. М. Горбаченко, Г. С. Грибенюк, А. М. Капля, А. М. Кришталь та ін.]. – Черкаси : АПБ ім. Героїв Чорнобиля, 2012. – 192 с.
17. Садковий В. П. Управління та організація діяльності у сфері цивільного захисту: [практичний посібник] / В. П. Зосімов, В. П. Садковий, Л.В. Ушаков. – Харків, 2006. – 370 с.
18. Андриенко Н. В. Обоснование структуры модели самоуправления в системе государственного управления сферой пожарной безопасности / Н. В. Андриенко // Вестник ПГУ им. С. Торайгырова. Гуманитарная серия. – 2013. – № 2. – С. 9–14.
19. Нижник Н. Р. Вимоги до джерел інформації в системі державного управління / Н. Р. Нижник, С. П. Мосов // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1999. – № 1. – С. 30–45.
20. Акофф Р. О целеустремленных системах / Р. Акофф, Ф. Эмери; пер. с англ. Г. Б. Рубальского; под ред. И.А. Ушакова. – М. : Советское радио, 1974. – 272 с.
21. Грейсон Дж. К. мл. Американський менеджмент на порозі ХХІ століття / Дж. К. мл. Грейсон, К. О'Делл; пер. с англ. – М. : Экономика, 1991. – 319 с.
22. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління: [навч. посіб.] / Н. Р. Нижник, О. А. Машков; за заг. ред. Н.Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.

** Андрієнко Микола Васильович – кандидат історичних наук.*

УДК 352:336.14(477):334.012.74

Юлія Глущенко *

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Розглянуто теоретичні основи місцевих бюджетів України як головної складової бюджетної системи та основного фінансового ресурсу місцевих органів влади. Досліджено історичні аспекти формування системи місцевих бюджетів у період незалежності держави та

виявлено фактори, що стримують процес реалізації фінансової централізації. Запропоновано напрями удосконалення системи формування доходів бюджетів та механізму фінансового вирівнювання, що сприятиме підвищенню рівня фінансової незалежності місцевих органів влади.

Ключові слова: децентралізація, фінансова децентралізація, місцеві бюджети, міжбюджетні відносини, фінансове вирівнювання, доходи, субвенції.

Глуценко Ю. А. Местные бюджеты Украины в процессе реализации финансовой децентрализации.

Рассмотрены теоретические основы местных бюджетов Украины, как главной составляющей бюджетной системы и основного финансового ресурса местных органов власти. Исследованы исторические аспекты формирования системы местных бюджетов в период независимости государства и выявлены факторы, сдерживающие процесс реализации финансовой централизации. Предложены направления совершенствования системы формирования доходов бюджетов и механизма финансового выравнивания, что будет способствовать повышению уровня финансовой независимости местных органов власти.

Ключевые слова: децентрализация, финансовая децентрализация, местные бюджеты, межбюджетные отношения, финансовое выравнивание, доходы, субвенции.

Gluschenko Y. Local governments Ukraine in the implementation of fiscal decentralization.

The theoretical bases of local budgets Ukraine, as the main component of the budget system and basic financial resources of local authorities. Studied historical aspects of forming the system of local budgets between independence and identified factors that hinder the implementation process of financial centralization. Directions improving the system of income budgets and financial equalization mechanism that will contribute to the financial independence of local authorities.

Keywords: decentralization, fiscal decentralization, local governments, intergovernmental relations, financial equalization, income subsidies.

Постановка проблеми. Дослідження проблематики формування місцевих бюджетів, як головної складової фінансів місцевих органів влади, на сучасному етапі набуває особливого значення. Досягнення фінансової децентралізації місцевих органів влади є однією з умов забезпечення ефективного зростання соціально-економічних процесів у всіх сферах життя населення.

Стратегічними в даному напрямі є державні заходи щодо удосконалення взаємовідносин державного та місцевих бюджетів, зокрема удосконалення формульного розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів; розмежування повноважень за принципом субсидіарності та на засадах децентралізації влади; створення умов для здійснення трансформації територіальної організації влади і т. ін., затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 квітня 2014 року № 385-р «Про схвалення проекту основних напрямів бюджетної політики на 2015 рік» [11].

Проте існуюча система міжбюджетних відносин та механізм фінансового вирівнювання повною мірою не стимулюють розвиток бюджетно-податкового потенціалу територій, створює їх залежність від органів державної влади та знижує якість управління місцевими бюджетами. Основними джерелами наповнення місцевих бюджетів досі залишаються трансферти, що створює певну залежність та стримує розвиток фінансової децентралізації в Україні. Не чітка розмежованість повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, неврегульованість законодавчої бази послаблює загальну ефективність процесу фінансової децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед зарубіжних вчених питаннями фінансової децентралізації займалися В. Оутс, Ч. Тібо, Р. Масгрейв та ін. У вітчизняній економічній науці дослідженню проблем місцевих бюджетів та фінансової децентралізації присвячені праці таких провідних вчених, як О. Василик, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, І. Лютий, В. Опарін, К. Павлюк, С. Юрій та інші. Наукова цінність їх розробок полягає у визначенні економічної сутності місцевих фінансів, обґрунтуванні необхідності існування розвитку інституту місцевого самоврядування, узагальненні теоретичних основ та пропозиціях щодо удосконалення системи міжбюджетних відносин, механізму фінансового вирівнювання та ін.

Віддаючи належне науковим напрацюванням з цієї проблематики, зазначимо, що спостерігається певна фрагментарність досліджень проблематики теоретичних, еволюційних аспектів формування місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації та реформування системи місцевого самоврядування.

До невирішених частин загальної проблеми належать окремі проблемні питання формування місцевих бюджетів в процесі фінансової децентралізації, як найбільш ефективної форми організації управління суспільними коштами.

Метою статті є дослідження стану формування місцевих бюджетів в умовах реалізації процесу фінансової децентралізації в Україні та обґрунтування причин, що уповільнюють її впровадження. Для досягнення поставленої мети вирішувалися наступні завдання:

- розглянути теоретичні основи формування місцевих бюджетів;
- дослідити динаміку особливостей формування місцевих бюджетів незалежної України, визначити фактори, що стримують реалізацію процесу фінансової децентралізації;
- запропонувати напрями удосконалення системи формування доходів та механізму фінансового вирівнювання, що сприятиме підвищенню рівня фінансової незалежності місцевих органів влади.

Виклад основного матеріалу. Фінансова незалежність місцевих органів влади – важлива умова розвитку демократії в Україні. Сутність її полягає у можливості самостійно вирішувати питання комплексного фінансового забезпечення економічного й соціального розвитку територій. Стратегічні перетворення місцевого самоврядування мають на меті належну імплементацію положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, що передбачає перш за все розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів самоврядування чітким розподілом функцій між рівнями влади, підкріпленими необхідними фінансовими ресурсами для їх виконання [18, с. 42].

Суперечливість фінансового забезпечення розвитку територій полягає в тому, що адміністративно-територіальні утворення мають різну податкову базу та податковий потенціал, що є наслідком нерівномірності територіального розміщення продуктивних сил та природно-ресурсного потенціалу. Забезпечення такої фінансової незалежності територіальних громад вбачається у децентралізації влади і відповідному розподілі між центром і регіонами [8, с. 67]. Складність управління місцевими фінансами, як це не парадоксально, зумовило той факт, що наразі в Україні це найбільш децентралізований напрямок публічного сектору [5, с. 3].

Децентралізація (від лат. *de* — «заперечення», *centralize* — «середній, центральний») – знищення, скасування або ослаблення централізації і розширення прав низових органів управління [15, с. 164]. За визначенням англійського ученого В. Оутса, «децентралізація – право незалежного прийняття рішень децентралізованими одиницями» [19, с. 115]. Децентралізація виступає однією з форм розвитку демократії, що дозволяє при збереженні держави та її інститутів розширити місцеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звужити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання держапарату і його матеріальних придатків – армію, міліцію тощо [14].

Фінансова децентралізація відображає фінансові повноваження органів регіонального рівня і є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади в розвитку підконтрольної їй території [4].

Теорія податково-бюджетної децентралізації, визначеної В. Оутсом, передбачає фінансування субнаціональних бюджетів по можливості за рахунок податків, що сплачуються жителями регіону. Витрати мають бути регіональними з мінімальними побічними ефектами для інших регіонів.

Місцеві бюджети є важливою ланкою бюджетної системи, оскільки відіграють суттєву роль у перерозподілі валового внутрішнього продукту, вирішенні проблеми фінансового забезпечення регіонів. Крім того, здійснюють безпосередній вплив на задоволення різних потреб населення, стан та якість надання державних послуг. Стосовно визначення сутності місцевих бюджетів слід відзначити, що у літературі існують різні трактування поняття, що, у свою чергу, позначається на визначенні ролі місцевих бюджетів у фінансовій системі держави.

Так, за визначенням В. Н. Твердохлебова, «місцеві фінанси складають частину єдиної

системи фінансів країни і знаходяться в безпосередньому віданні місцевих рад та їх виконавчих комітетів» [16]. В. І. Кравченко вважає, що місцеві бюджети – це сукупність бюджетів, які складаються, затверджуються і виконуються відповідними місцевими органами влади і самоврядування [9, с. 23]. Відомий український вчений О. Д. Василик визначає місцеві бюджети як фонди фінансових ресурсів, що зосереджені в розпорядженні місцевих органів влади і регіонального самоврядування [3, с. 51]. На думку А. Є. Буряченка, місцеві бюджети, як економічна категорія, відображають грошові відносини, що виникають між місцевими органами самоврядування та об'єктами розподілу створеної вартості у процесі формування фондів коштів, що використовуються на соціально-економічний розвиток регіонів і поліпшення добробуту населення [1, с. 13].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР місцевий бюджет – це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування [12]. Відповідно до Бюджетного кодексу місцеві бюджети – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування [2]. Бюджети місцевого самоврядування – це бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Всього в Україні налічується близько 12 тис. бюджетів, які в загальному охоплюються поняттям «бюджетний устрій» чи «бюджетна система України» [10, с. 23].

Розглядаючи стан формування системи місцевих бюджетів з часів здобуття Україною незалежності, відзначимо, що уряд перекладав більшість соціальних видатків на місцеві бюджети у формі незабезпечених видаткових доручень. Територіальні громади, які відчували найгострішу потребу в забезпеченні соціального захисту населення, в значній частині перебували у важкому фінансовому становищі, їх бюджетна непевність пов'язана з нестабільними надходженнями та мінливими видатковими зобов'язаннями, що унеможливлювало виконання органами місцевого самоврядування завдання ефективно планувати й виконувати бюджети, а також ефективно фінансувати надання суспільних послуг.

Протягом 1995–1998 рр. міжбюджетні відносини залишалися нерегульованими (дефіцит місцевих бюджетів в 1998 р. склав 1,8 млрд. грн.) [6, с. 52]. Доходи місцевих бюджетів формувалися за рахунок суперечливого поєднання розщеплених податків, параметри яких постійно змінювалися, з поступовим переходом до закріплення окремих з них (наприклад прибуткового податку з громадян, податку на прибуток підприємств). Недосконалість існуючої бюджетної системи призводило до завищення видаткових потреб місцевих бюджетів і зниження їх доходів з метою отримання більшої частки дотації.

З прийняттям в 2001 році Бюджетного кодексу України запроваджується новий підхід до формування бюджетів на формульній основі та за програмно-цільовим методом. Збалансування неповністю забезпечених власними доходами бюджетів досягається шляхом надання їм додаткових коштів у вигляді трансфертів. Пріоритетами їх надання стають соціальні видатки (майже 80 % загального обсягу ресурсів) та розрахунки за енергоносії [17].

Однак безправність бюджетів базового рівня перед владними супроводжується зниженням для них трансфертних платежів за рахунок завищення дохідної бази та обмеження обсягу потреби у видатках. Невизначеність стратегії соціально-економічного розвитку, формальність середньострокового бюджетного планування, ненадійність макроекономічного прогнозування, часте коригування податкового законодавства розпорошують державні фінанси, призводять до значних фінансових втрат суспільства.

Зазначені та ряд інших проблемних питань функціонування міжбюджетних відносин в державі передують виданню нової редакції Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р. [2]. Останній наділив всі міста правом зарахування 100 % коштів плати за землю до місцевих бюджетів (ст. 69). Віднесення до місцевих податків та зборів податку на нерухоме майно створило позитивний аспект у формуванні доходів місцевих бюджетів (ст. 69). Міські бюджети отримують право на позику в обсязі до 100 % від бюджету розвитку (ст. 18). Місцевому самоврядуванню дозволяється вводити додатковий податок на прибуток, що зараховується до бюджету розвитку (ст. 71). Крім того, Кодекс закріплює програмно-цільовий метод у бюджетному процесі (ст. 2, ст. 20). З метою стимулювання місцевих органів влади до нарощування доходів бюджету передбачається перерахування до загального фонду місцевих бюджетів 50 % надходжень податку на прибуток підприємств та акцизного збору понад річні розрахункові обсяги, визначені у законі про Державний бюджет України за загальним фондом у порядку,

встановленому Кабінетом Міністрів України (ст. 108).

Проте завищеність планових показників бюджетів та відсутність чітко сформульованого механізму перерахування вище зазначених коштів створило можливості для певних маніпуляцій. Передача частини делегованих повноважень органам місцевого самоврядування відбувалася без належної фінансової компенсації їхніх додаткових витрат. Зокрема, нестабільність надходження плати за користування надрами загальнодержавного значення, а також невизначеність прогнозу обсягів видобутку вуглеводнів на території окремих регіонів, через їх скорочення, вказали на недоцільність передбачення плати за надра в доходах 1 кошику обласних бюджетів. У такий спосіб виникала проблема покриття касових розривів. Незначний обсяг доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, унеможлиблював фінансування важливих місцевих програм розвитку територій, прийнятих відповідною радою. Недонадходження доходів 1 кошику ускладнили стан розрахунків з виплати заробітної плати, змусили до отримання бюджетних позичок та додаткових дотацій із державного бюджету, а отже, створювали фінансову залежність місцевих органів влади.

У зв'язку з цим система місцевих бюджетів та система міжбюджетних відносин вкрай потребували реформування, вдосконалення фінансових інструментів та методів бюджетного регулювання. Подальшим кроком в цьому напрямі стає формування доходів місцевих бюджетів на 2015 рік з врахуванням змін, внесених до Бюджетного та Податкового кодексів України в частині децентралізації фінансів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування. Зокрема, скасовано місцеві збори: за провадження деяких видів підприємницької діяльності; за місця паркування транспортних засобів; туристичний збір; скорочено кількість податків шляхом їх об'єднання за відповідною специфікою [2]. Встановлено нові нормативи відрахувань податку на доходи фізичних осіб (бюджети міст обласного значення та районів – 60 %, обласні бюджети – 15 %, бюджет м. Києва – 40 %). Закріплено за обласними бюджетами та бюджетом м. Києва 10 % податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки. Передано з державного бюджету до місцевих бюджетів плату за надання інших адміністративних послуг та державного мита. Запроваджено акцизний податок з кінцевих продаж. Розширена база оподаткування податком на нерухомість шляхом включення до оподаткування цим податком комерційного (нежитлового) майна. Здійснено зміни до розподілу коштів екологічного податку (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів) з урахуванням зарахування до державного бюджету 20 %, а до місцевих бюджетів 80 %: у тому числі до обласних бюджетів – 55 %, сільських, селищних, міських бюджетів – 25 % та бюджету міста Києва – 80 % надходжень цього податку. Розширено надходження загального фонду шляхом передачі єдиного та екологічного податків, а також податку на нерухоме майно зі спеціального фонду. Хоча, зараз вже виникають нові складнощі щодо порядку адміністрування окремих податків через незавершеність процесу проведення нормативної грошової оцінки землі. [7].

З урахуванням змін до Бюджетного кодексу України систему балансування замінено системою бюджетного вирівнювання. Вона передбачає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя за двома податками: податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів; податком на доходи фізичних осіб для бюджетів міст, районів та обласних бюджетів. Механізм вирівнювання передбачає, що місцеві бюджети з рівнем надходжень нижче 0,9 середнього показника по Україні отримують базову дотацію (80 відсотків суми, необхідної для досягнення показника 0,9) для підвищення рівня їх забезпеченості. Для місцевих бюджетів з рівнем надходжень в межах від 0,9 до 1,1 вирівнювання не здійснюється. Водночас із бюджетів із значним рівнем надходжень на одного жителя передбачена реверсна дотація до державного бюджету в обсязі 50 відсотків перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні. Проте при розрахунку обсягів реверсної дотації не проведено коригування податкової бази у зв'язку зі змінами місця обліку великих платників податків, що змінили місце реєстрації. В результаті цього обласні бюджети несуть значні втрати, зокрема Полтавської області понад 100 млн. грн. (за розрахунками Департаменту фінансів у Полтавській області). Крім того, отримання у 2015 році обласними бюджетами 25 відсотків рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату) порівняно з 50 % в попередні роки, де-факто це – централізація бюджетних грошових потоків.

Що стосується формування видаткової частини місцевих бюджетів, слід відзначити розмежування видатків за принципом субсидіарності. Передано у рамках децентралізації окремі заклади та заходи з державного бюджету до місцевих бюджетів. У соціально-культурній сфері на фінансування з місцевих бюджетів передається з державного бюджету близько 900 бюджетних закладів (установ, організацій). У виробничій сфері з державного на місцевий рівень, у зв'язку із збільшенням для місцевих бюджетів відсотка відрахувань екологічного податку, передаються видатки для здійснення природоохоронних заходів. Змінено також підходи до фінансування видатків на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах. Замість субвенції з державного бюджету джерелом фінансування таких видатків будуть надходження до місцевих бюджетів акцизного податку з реалізації через роздрібну торговельну мережу пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, тютюну та промислових замінників тютюну, нафтопродуктів, біодизелю та скрапленого газу.

При розрахунку міжбюджетних трансфертів враховано нові підходи до їх формування, розподілу та спрямування [13]. Однією з складових трансфертів є базова дотація, яка має компенсаторний характер та забезпечує вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за закріпленими доходами (податком на доходи фізичних осіб, податком на прибуток). Одним із джерел перерахування базової дотації є реверсна дотація, що, на нашу думку, свідчить про рух зустрічних фінансових потоків та залежність від стану перерахунків останньої. Стабілізаційна дотація – передбачає покриття можливих фактичних диспропорцій при запровадженні нової моделі взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами. Додаткова дотація передбачається на забезпечення утримання соціальної інфраструктури окремих адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, субвенції із загального фонду: медична; освітня, інші (14) та 2 субвенції із спеціального фонду. Проте практика свідчить, що вже на початку бюджетного року з'явилися проблеми із своєчасністю отримання заробітної плати в бюджетній сфері, зокрема освітніми та медичними установами, які згідно із нововведеннями будуть фінансуватися за рахунок державних субвенцій [7].

У зв'язку прийняттям Державного бюджету на 2015 рік лише 28 грудня 2014 р. дев'ять із десяти органів місцевих громад України (міст, районів, областей) змушені «закривати» витрати за січень 2015 року за формулою 1/12 від суми бюджету 2014 року [7]. Більш того, бюджети, які голосуються в січні 2015 року, ухвалюються з порушенням чинного законодавства, адже будь-яке рішення місцевої ради слід оприлюднювати за 20 робочих днів до розгляду. Що потребує внесення змін до Бюджетного кодексу і посилення відповідальності за порушення, а на місцях вдосконалення статутів, регламентів, правил обговорення з громадськістю бюджету та посилення громадського контролю.

Висновки. Формування місцевих бюджетів є одним із найважливіших завдань державних фінансів та потребує свого подальшого дослідження й пошуку нових підходів до реформування. Зважаючи на ряд здійснених ефективних кроків в напрямку досягнення фінансової децентралізації, досі чітко не розмежовано повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Відчутним негативним впливом на формування місцевих бюджетів був і ще залишається дисонанс між бюджетним законодавством та відповідними положеннями Конституції України, Закону «Про адміністративно-територіальний устрій», а також Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Ці неузгодженості спричиняють декларативність проголошеного принципу самостійності бюджетів, зумовлюють недовіру між виконавчою та законодавчою гілками влади та послаблюють загальну ефективність усього бюджетного процесу в Україні.

Більш того, ліквідація рівня громади суперечить принципу субсидіарності щодо надання послуг громадянам на найнижчому можливому рівні. Позбавлення місцевих громадян права впливу в освітній та медичній сферах знижують якість місцевого самоврядування.

Запровадження нового механізму фінансового вирівнювання не стимулює до нарощування податкової бази. Враховуючи зарубіжний досвід, вбачаємо проведення бюджетного регулювання доходів між бюджетами одного рівня з урахуванням податкового потенціалу та створення спеціальних бюджетних фондів фінансового вирівнювання територій. Для забезпечення повноцінного виконання та уникнення втрат місцевих бюджетів у поточному році необхідним є законодавче врегулювання питання податкового обліку великих платників податків, які перейшли на облік спеціалізованих державних податкових інспекцій, або проведення коригування

розрахунку обсягів реверсної дотації. Справляння податку на нерухомість відмінного від земельної ділянки та плати за землю ускладнюється не повною сформованістю державних реєстрів нерухомості та земельних ділянок, що потребує запровадження обов'язкового загального декларування прав на нерухоме майно та земельні ділянки.

Перспективи подальших розвідок. Щодо перспектив подальших розвідок у цьому напрямі, то вони полягають у дослідженні комунального кредитування в системі місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Буряченко А. Є. Удосконалення фінансового механізму місцевих бюджетів / А. Є. Буряченко, М. П. Палій // Фінанси України. – 2003. – № 8. – С. 13 – 18.
2. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
3. Василик О. Д. Теорія фінансів: навч. посібн. / О. Д. Василик. – К.: НІОС, 2000. – С. 20 – 180.
4. Вікіпедія: децентралізація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org>
5. Ганущак Ю. Місцеві бюджети. Практичний посібник / [Ю.Ганущак]; Швейцарсько-український проект Підтримка децентралізації в Україні – «DESPRO». – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 30 с.
6. Глущенко Ю. А. Формування місцевих бюджетів в Україні [Текст]: дис... канд. екон. наук: 08.04.01 / Ю. А. Глущенко; Науково-дослідний фінансовий ін-т при Міністерстві фінансів України. – К., 2004. – Арк. 169–180.
7. Дубровик А. Місцеві бюджети – 2015: нові загрози та можливості // День. – 2015. – № 8 [Електронний ресурс] / А. Дубровик. – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua>.
8. Князев С. І. Сучасний стан та особливості регіоналізації бюджетної системи / С. І. Князев // Регіональна економіка. – 2006. – № 4. – С. 66 – 71.
9. Кравченко В. І. Фінанси місцевих органів влади України: Основи теорії та практики / В. І. Кравченко. – К.: НДФІ, 1997. – 234 с.
10. Остаточний звіт: консультативна підтримка реформи місцевих бюджетів // Світовий банк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minfin.gov.ua/file/link/316392/Final_report_QCB.
11. Про схвалення проекту основних напрямів бюджетної політики на 2015 рік: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 квітня 2014 року № 385-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.auc.org.ua/sites/dialogueauc.org.ua/files/proekt_osnovni_napryami_byudzh.
12. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
13. Про Державний бюджет на 2015 рік: Закон України від 28 грудня 2014 року № 80-VIII // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19/page2>.
14. Скрипнюк О. В. Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики [Електронний ресурс] / О. В. Скрипнюк. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document;jsessionid=E3D0F7338B17ADA5C5564ACFAF68F>.
15. Словник іншомовних слів / уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарлупа. – К. : Наук. думка, 2000. – 680 с.
16. Твердохлебов В. Местные финансы / В.Твердохлебов // Энциклопедический словарь / под ред. В. Я. Железнова, М. М. Ковалевского. - «Грант» - СПб. 1902. – С. 631-645.
17. Чумаченко М. Г. Формування місцевих бюджетів та реформування міжбюджетних відносин : монографія / М. Г. Чумаченко – К. : МІПА, 2001. – 96 с.
18. Європейська Хартія місцевого самоврядування: 3б. типових документів і рекомендацій з питань місцевого самоврядування. – М. : Вид-во Уряду РФ, 1995. – С. 41 – 44.
19. Qates W. Fiscal Federalism. New-York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

** Глущенко Юлія Анатоліївна – кандидат економічних наук, доцент, докторант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ при Президентові України.*