

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Міністерство освіти і науки України

Кваліфікаційна наукова праця

на правах рукопису

ГАЙДАЙ ВОЛОДИМИР ІВАНОВИЧ

УДК 32:351:316.42

ДИСЕРТАЦІЯ

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 281 – Публічне управління та адміністрування

Галузь знань 28 – Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії у галузі публічного управління та адміністрування

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

_____ В.І. Гайдай

Науковий керівник: Олександр Григорович Пухкал, доктор наук з державного управління, професор

Київ – 2023

АНОТАЦІЯ

Гайдай В.І. Державне регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, МОН України, Київ, 2023.

В дисертаційній роботі представлено авторський підхід до вирішення актуального наукового завдання в галузі науки державного управління, яке полягає в обґрунтуванні теоретико-методологічних та прикладних положень державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування та розробці практичних рекомендацій щодо його удосконалення в умовах децентралізації влади в Україні.

Сформовано теоретико-методологічний базис підвищення ефективності державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні, в рамках якого на основі узагальнення зарубіжного та вітчизняного досвіду здійснення відповідної державно-управлінської діяльності, а також виділення ключових особливостей, проблем та ризиків впливу процесу децентралізації на розвиток фінансової автономії ОМС, методологічно обґрунтовані перспективні напрями підвищення управлінської і ресурсної спроможності ОМС ефективно виконувати в інтересах територіальної громади власні і делеговані повноваження у сфері бюджетно-податкових відносин. Такими напрямками визначені: вдосконалення методів регулювання місцевих податків, зокрема плати за землю, шляхом визначення нового підходу до розрахунку розміру відповідного податку та алгоритму його стягування в умовах відкритого ринку землі; стимулювання залучення громадськості до формування порядку денного бюджетної політики ОМС; удосконалення адміністрування ПДФО як інструменту вирішення фінансових проблем ОМС за рахунок впровадження нової моделі ефективного

перерозподілу фінансових ресурсів між домогосподарствами та органами місцевого самоврядування з урахуванням величини доходу громадянина за допомогою інструментарію прогресивної ставки оподаткування.

Аналізується феномен децентралізації влади як комплекс взаємоузгоджених та взаємозалежних заходів, націлених на першочергове задоволення потреб громадян відповідно до принципу субсидіарності на політичному (політична децентралізація), територіальному (адміністративна децентралізація) і фінансовому (фінансова або фіскальна децентралізація) рівнях;

Обґрунтовується теоретико-методологічні основи державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації, яким держава визначає правила та здійснює контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування у частині реалізації їх бюджетних і фіскальних повноважень. Доводиться, що теоретичним підґрунтям формування фінансової автономії ОМС, є комплекс теорій та концепцій місцевого самоврядування і суспільних фінансів, котрі у сукупності дозволили обґрунтувати теоретико-методологічне основи державного регулювання фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації, яким держава визначає правила та здійснює контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування у частині реалізації їх бюджетних і фіскальних повноважень.

Розкривається зміст поняття «державне регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування», під яким розуміється опосередкований (непрямий) вплив органів державної влади і управління (через сукупність важелів (інструментів) бюджетної, податкової, фінансової, регіональної та економічної політики держави) на сферу місцевих фінансів з метою формування достатньої фінансової бази, тобто сукупності джерел, форм та способів формування грошових фондів, а також управлінської спроможності ОМС ефективно оперувати нею, для здійснення в інтересах територіальної громади власних і делегованих повноважень.

На прикладі держав Євросоюзу узагальнюється зарубіжний досвід державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, на основі чого в роботі виокремлюються позитивні досягнення фінансової децентралізації стосовно забезпечення ОМС достатніми для ефективного вирішення завдань місцевого розвитку фінансовими ресурсами, які можливо імплементувати чи адаптувати з зарубіжного досвіду в Україні.

Дається наукова оцінка сучасному стану державного регулювання фінансового забезпечення ОМС в Україні через призму оцінки нормативно-правової бази фінансового забезпечення місцевого самоврядування, виявлення наявних проблем із фінансовою спроможністю територіальних громад у контексті аналізу дисбалансів у функціях, повноваженнях і сферах відповідальності ОМС і регіональних органів державної влади.

В контексті аналізу проблематика методичного забезпечення формування більш сприятливих умов для залучення громадськості до формування порядку денного бюджетної політики ОМС, робиться висновок про необхідність покращення стану залучення експертного потенціалу інституцій громадянського суспільства та бізнес-структур до вироблення серед персоналу ОМС необхідних професійних навичок із організації максимально інклюзивного процесу формування та корегування місцевих бюджетів, що має ґрунтуватися на публічних і контрольованих процедурах розробки проектів правових актів та моделей партнерства і співпраці у відповідній сфері.

Вагома увага приділена розробці методичного підходу стягування плати за землю в умовах відкритого ринку землі, який на відміну від існуючого, базується на ідеї розрахунку розміру цього податку, виходячи з конкретних цілей використання земельної ділянки, а також від величини доданої вартості створеної на ній і кількості населення, залученої до праці на земельній ділянці, а також альтернативному існуючому алгоритму адміністрування відповідного місцевого податку стосовно тих земельних ділянок, що використовуються для тваринництва.

Автором удосконалено методичне забезпечення вирішення проблеми формування місцевих бюджетів в Україні за рахунок впровадження нової моделі ефективного перерозподілу фінансових ресурсів через інструмент прогресивної ставки цього податку, що ґрунтується на оцінці фінансового потенціалу домогосподарств та врахування цілей та завдань довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку територіальної громади.

На підставі основних наукових результатів даного дослідження, обґрунтовується ряд науково-практичні рекомендації відповідно до визначених напрямів щодо підвищення ефективності державного регулювання фінансового забезпечення ОМС в умовах децентралізації влади в Україні.

Ключові слова: децентралізація влади, територіальна громада, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, фінансове забезпечення, місцеві фінанси, державне регулювання, публічне управління, місцеві податки, громадськість.

ANNOTATION

Gaidai V.I. State regulation of financial support of local self-government bodies in the conditions of decentralization of power in Ukraine – Qualifying scientific work on manuscript rights.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the field of knowledge 28 "Public Administration and Management", specialty 281 "Public Administration and Management" – Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kyiv, 2023.

The dissertation presents the author's approach to solving an urgent scientific problem in the field of public administration science, which is to substantiate the theoretical, methodological and applied provisions of state regulation of financial support for local governments and to develop practical recommendations for its improvement in the context of decentralization of power in Ukraine.

The theoretical and methodological basis for improving the efficiency of state regulation of financial support of local governments in the context of decentralization of power in Ukraine is formed, within which, based on the generalization of foreign and domestic experience in the implementation of relevant public administration activities, as well as the identification of key features, problems and risks of the impact of the decentralization process on the development of financial autonomy of local governments, methodologically substantiated promising areas for improving the management and resource capacity of local governments. These areas are as follows: improving the methods of regulating local taxes, in particular, land fees, by defining a new approach to calculating the amount of the relevant tax and the algorithm for its collection in an open land market; stimulating public involvement in shaping the agenda of the budget policy of local self-government; improving the administration of personal income tax as a tool for solving financial problems of local self-government by introducing a new model of effective redistribution of financial resources between households and local self-government bodies.

The article analyzes the phenomenon of decentralization of power as a set of interrelated and interdependent measures aimed at meeting the needs of citizens as a matter of priority in accordance with the principle of subsidiarity at the political (political decentralization), territorial (administrative decentralization) and financial (financial or fiscal decentralization) levels;

The author substantiates the theoretical and methodological foundations of state regulation of financial support of local self-government bodies in the context of decentralization reform, by which the state determines the rules and exercises control over the activities of local self-government bodies in terms of exercising their budgetary and fiscal powers. It is proved that the theoretical basis for the formation of financial autonomy of local self-government is a set of theories and concepts of local self-government and public finance, which together allowed to substantiate the theoretical and methodological basis of the State regulation of financial support of local self-government in the context of decentralization reform, by which the State

determines the rules and exercises control over the activities of local self-government bodies in terms of exercising their budgetary and fiscal powers.

The author reveals the content of the concept of "State regulation of financial support of local self-government bodies", which means the indirect (indirect) influence of public authorities and management (through a set of levers (instruments) of the State's budgetary, tax, financial, regional and economic policy) on the sphere of local finance with a view to forming a sufficient financial base, i.e., a set of sources, forms and methods of formation of cash funds, as well as the managerial capacity of local self-government bodies to effectively operate with it, for the purpose of carrying out other activities.

Using the example of the EU countries, the author summarizes the foreign experience of state regulation of financial support of local self-government bodies, on the basis of which the paper identifies the positive achievements of financial decentralization in providing local self-government bodies with sufficient financial resources to effectively solve local development tasks, which can be implemented or adapted from foreign experience in Ukraine.

The article provides a scientific assessment of the current state of state regulation of financial support for local self-government in Ukraine through the prism of assessing the regulatory framework for financial support for local self-government, identifying existing problems with the financial capacity of territorial communities in the context of analyzing imbalances in the functions, powers and responsibilities of local self-government and regional public authorities.

In the context of analyzing the issues of methodological support for the formation of more favorable conditions for public involvement in the formation of the agenda of the budget policy of local self-government bodies, it is concluded that it is necessary to improve the state of involvement of the expert potential of civil society institutions and business structures in the development of the necessary professional skills among the staff of local self-government bodies to organize the most inclusive process of forming and adjusting local budgets, which should be based on public and controlled procedures for the development of local budgets.

Considerable attention is paid to the development of a methodological approach to the collection of land fees in an open land market, which, unlike the existing one, is based on the idea of calculating the amount of this tax based on the specific purposes of use of the land plot, as well as on the value added created on it and the number of people involved in work on the land plot, as well as on an alternative algorithm for administering the relevant local tax in respect of land plots used for livestock farming.

The author has improved the methodological support for solving the problem of local budget formation in Ukraine by introducing a new model of effective redistribution of financial resources through the instrument of a progressive tax rate based on the assessment of the financial potential of households and taking into account the goals and objectives of the long-term strategy of socio-economic development of a territorial community.

Based on the main scientific results of this study, a number of scientific and practical recommendations are substantiated in accordance with the identified areas for improving the efficiency of state regulation of financial support for local self-government in the context of decentralization of power in Ukraine.

Keywords: decentralization of power, territorial community, local self-government, local self-government bodies, local executive authorities, financial support, local finance, state regulation, public administration, local taxes, public.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових виданнях України з державного управління

1. Гайдай В.І. Механізми державного регулювання ПДФО в умовах децентралізації влади в Україні. *Державне управління*. 2019. № 17/2019. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=6817&i=11>
2. Гайдай В.І. Механізми державного регулювання збільшення надходжень ПДФО до місцевих бюджетів в умовах децентралізації. *Державне управління*. 2020. № 23/2020. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=7247&i=20>
3. Гайдай В.І. Механізми забезпечення охорони громадського порядку на місцевому рівні в умовах децентралізації влади: досвід ЄС для України. *Аспекти публічного управління*. 2021. № 9 (2)/2021. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/issue/view/62>

Статті в міжнародних наукових фахових виданнях

4. Гайдай В.І. Перспективи пенсійного забезпечення в умовах бюджетної децентралізації в Україні. *Slovak international scientific journal*. 2021. № 53. VOL.2. URL: <http://sis-journal.com/arhiv/>

Тези доповідей, матеріалів науково-практичних конференцій

5. Гайдай В.І. Аналіз проблем фінансового забезпечення децентралізації влади в Україні. *Прийняття державно-управлінських рішень в індетермінованих умовах: проблеми, сучасні методи, технології забезпечення ефективності* : матеріали наук.-методол. семінару молодих учених Нац. акад. держ. упр. при Президентові України - Миколаїв : Ємельянова Т. В. [вид.], 2018. 265 с.
6. Гайдай В.І. Бюджет зарахування податку на доходи фізичних осіб. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-

річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.) : у 5 т. Київ : НАДУ, 2018. Т. 2. 184-187 с.

7. Гайдай В.І. Шляхи збільшення надходжень ПДФО до місцевих бюджетів. *Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 24 трав. 2019 р.) : у 5 т. Київ : НАДУ, 2019. Т. 1. С. 40-42 с.

8. Гайдай В.І. Створення муніципальної поліції в умовах децентралізації в Україні: проблеми і перспективи фінансового забезпечення. *Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку* : матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 2020 р.) : у 3 т. Київ : НАДУ, 2020. Т. 2. 184-187 с.

9. Гайдай В.І. Наповнення місцевих бюджетів: інформаційна складова. *Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави*: зб. тез наук. доп. наук.-практ. конф. (Київ, 26 березня 2021 р.). [Електронне видання]. – Київ: НА СБУ, 2021. С. 249-251 с.

10. Гайдай В.І. Фінансове забезпечення представницької демократії на рівні територіальної громади: освітній ценз. *«30 років незалежності України: досягнення, виклики, перспективи» матеріали міжнародної науково-практичної конференції*. . (Київ, 10 вересня 2021 р.).

ЗМІСТ

ВСТУП	12
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	22
1.1. Сутність та зміст реформи децентралізації як основи становлення нової системи владних публічно-управлінських відносин	22
1.2. Теоретичні підходи до державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування	38
1.3. Зарубіжний досвід державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування	61
Висновки до розділу 1	85
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ	89
2.1. Формування інституційно-правової бази фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування	89
2.2. Основні тенденції, здобутки та особливості державного регулювання формування дохідної частини місцевих бюджетів	108
2.3. Проблемне поле фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації	122
Висновки до розділу 2	138
РОЗДІЛ 3. ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	141
3.1. Удосконалення фіскальної політики держави у сфері земельних відносин як напрям збільшення фінансової бази ОМС	141
3.2. Державне стимулювання залучення громадськості до формування порядку денного бюджетної політики ОМС в умовах децентралізації	150
3.3. Удосконалення податкового адміністрування ПДФО як інструменту вирішення фінансових проблем ОМС в умовах децентралізації податкової системи	167
Висновки до розділу 3	186
ВИСНОВКИ	189
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	193
ДОДАТКИ	215

ВСТУП

Актуальність теми. Місцеве самоврядування є основою конституційного ладу, формою здійснення народовладдя, окремою складовою публічного управління й адміністрування та є інститутом громадянського суспільства, але водночас є політико-правовим механізмом здійснення публічних завдань.

Реформування системи місцевого самоврядування передбачає необхідність здійснення змін в адміністративно-територіальному устрої та масштабних змін в фінансовій системі держави для надання ресурсної бази на здійснення повноважень органами місцевого самоврядування, також з суттєвим перерозподілом повноважень, відповідальності між державними органами та територіальними громадами.

В умовах проведення реформи децентралізації влади в Україні, зміни адміністративно-територіального устрою України, передачі значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, а тепер і повномасштабної війни Росії проти України, повстає нагальна потреба реалізувати в інтересах жителів територіальних громад фінансову децентралізацію.

Фінанси органів місцевого самоврядування є складовою частиною загального фінансового механізму держави. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, ОМС повинні мати «власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень». Фінансовим підґрунтям органів місцевого самоврядування мають складати місцеві податки та збори, доходи від операцій з капіталом, трансферти та інші неподаткові надходження. Внаслідок децентралізації владних повноважень в Україні відповідні органи публічної влади отримали більше фінансових ресурсів, ніж мали раніше. Водночас через диспропорції в соціально-економічному розвитку територій та інших причини, що характерні для всіх держав, не тільки для України, має місце нерівний розподіл джерел фінансування, отже і фінансового тягаря, який ОМС повинні нести. Відповідно,

для захисту більш слабких у фінансовому відношенні територіальних громад, стимулювання соціально-економічного розвитку і повоєнного відновлення територій, на органи державної влади лягають обов'язки щодо бюджетного вирівнювання у формі трансфертів (дотації) ОМС та здійснення інших заходів регуляторної політики держави в сфері фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Таким чином, актуальність теми дослідження зумовлює перевірка гіпотези, що в контексті проведення реформи децентралізації зміцнення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування є наслідком ефективної регуляторної політики держави, спрямованої на розширення джерел фінансових ресурсів територіальних громад і механізмів розпорядження ними з метою підвищення ефективності соціально-економічного розвитку території та забезпечення високого рівня життя населення.

Дослідженню та вивченню теоретичних аспектів зародження та розвитку місцевих бюджетів як фінансової основи функціонування територіальних громад присвячені праці як українських так і зарубіжних учених, зокрема: О. Бориславської, В. Борденюка, В. Вакуленка, Н. Васильєвої, І. Грицяка, С. Дяченко, А. Коваленко, Р. Колишко, М. Їжа, Т. Бондарук, О. Батанова, О. Снісаренко, І. Волохової, Т. Єфименко, В. Кравченка, О. Крайник, М. Кульчицького, М. Орзіха, Ю. Пасічника, Д. Полозенка та інших.

Вивченням проблем та шляхів збільшення ресурсного забезпечення адміністративно-територіальних одиниць, органів місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації займалися такі вчені: М. Крупка, І. Вахович, В. Пилипів, Г. Возняк, В. Дем'янишин, Б. Данилишин, Я. Жаліло, Я. Дропа, І. Сторонянська, М. Карлін, К. Павлюк, Є. Рушковський, І. Чугунов, А. Соколовська, С. Юрій та інші. Проблемним питанням формування системи міжбюджетних відносин та шляхів їх подолання, забезпечення ефективного розподілу трансфертів, вертикального та горизонтального бюджетного вирівнювання присвячені праці Д. Ваньковича, Н. Швець, Н. Демчишака, О. Замасло, А. Крисоватого, Б. Пшика, Р. Паславської.

Важливе значення для розкриття теми дослідження є розробки вітчизняних науковців у галузі державного управління, чії роботи присвячені питанням реформування місцевого самоврядування, модернізації публічного управління на засадах децентралізації влади: О. Пухкала, С. Телешуна, І. Рейтеровича, С.Ситник, М.Стадника, Е. Афоніна, Н. Гончарук, Ю. Ковбасюка, В. Козакова, С. Кравченка, І. Тютюнника та ін.

Однак, у вітчизняній науковій літературі недостатньо висвітлені питання, що пов'язані з регуляторною політикою держави стосовно фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Зокрема, малорозкритою залишається проблематика опанування і розпорядження ОМС своїми повноваженнями і можливостями у частині наповнення місцевих бюджетів в умовах комплексних та системних трансформацій у державному управлінні, пов'язаних із фінансовою децентралізацією та при збільшення ролі цих органів публічного управління у забезпеченні соціального та економічного розвитку територіальної громади. Малодослідженими залишаються питання і щодо контролю державою за використанням доступних інструментів управління фінансовими і економічними процесами на місцевому рівні даними інституціями публічної влади.

Системного і комплексного дослідження потребують питання розвитку новостворених в Україні бюджетів об'єднаних територіальних громад під час реформи децентралізації, та пов'язаними процесами інших реформ, зокрема земельної реформи, відкриттям з липня 2021 року ринку землі.

Вказані чинники роблять дане дисертаційне дослідження актуальним, необхідним як у теоретичному так і в практичному аспектах.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Написання дисертаційної роботи здійснювалося на кафедрі публічної політики та політичної аналітики Національної академії державного управління при Президентіві України в рамках комплексного наукового проекту «Державне управління та місцеве самоврядування» (ДР № 0199U002827) в рамках науково-дослідних робіт кафедри за темами: «Інструменти та механізми впровадження

публічної політики в Україні» (ДР № 0118U000641); «Механізми узгодження інтересів у виробленні публічної політики в Україні» (ДР № 0119U101695), де здобувачем як співвиконавцем на громадських засадах було проаналізовано значення і роль фінансового забезпечення у діяльності органів місцевого самоврядування.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є обґрунтування теоретичних та прикладних положень державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні та розробка практичних рекомендацій щодо його удосконалення.

Для досягнення поставленої мети визначено такі дослідницькі завдання:

- визначити сутність та зміст децентралізації влади як основи становлення нової системи владних публічно-управлінських відносин;
- розкрити теоретичні засади державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування;
- узагальнити зарубіжний досвід державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування;
- проаналізувати сучасний стан державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні;
- визначити і розкрити зміст основних напрямів удосконалення державного регулювання фінансового забезпечення ОМС в умовах децентралізації влади в Україні;
- розробити науково-практичні рекомендації щодо підвищення ефективності державного регулювання фінансового забезпечення ОМС в умовах децентралізації влади в Україні.

Об'єкт дослідження – фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – державне регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою наукової роботи є взаємопов'язані та взаємодоповнюючі загальнонаукові та спеціальні методи, логіко-діалектичний підхід до процесів державного управління та місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації. У дисертації використані, зокрема, порівняльно-історичний метод – з метою вивчення проведених наукових досліджень проблематики децентралізації та фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування; методи аналізу та синтезу, логічного узагальнення, компаративного та економіко-статистичного аналізу застосовано при дослідженні європейського досвіду державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, у тому числі, організації і зарубіжних моделей управління місцевими фінансами; системний підхід був використаний при дослідженні компонентів системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Структурно-функціональний підхід використаний для виявлення структурних та функціональних проблем в частині забезпечення фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні та оцінки ефективності і прозорості прийняття рішень ОМС в контексті наповнення місцевих бюджетів.

Розробку моделей, схем та напрямів удосконалення державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні здійснено з використанням історичного, логічного, дедуктивного методів, системного аналізу та синтезу, методів моделювання.

Зокрема, метод економіко-математичного моделювання застосовано для формування моделі фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Інформаційною базою дисертаційної роботи є матеріали Міністерства фінансів України, Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерства розвитку громад та територій України, Міністерства цифрової трансформації України, Державної фіскальної служби

України, Державної податкової служби України, Державної казначейської служби України, Державної служби статистики України, законодавчі та нормативні акти з питань організації місцевих фінансів України, наукові здобутки вітчизняних та зарубіжних вчених, матеріали науково-практичних конференцій, міжнародних організацій.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що автором виявлено основні проблеми та перспективи державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні, а також запропоновано перспективні напрями підвищення його ефективності.

уперше:

– запропоновано теоретико-методологічне і практичне обґрунтування комплексного підходу підвищення ефективності державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні, що реалізується за рахунок сукупності державно-управлінських заходів, пов'язаних із формуванням та розвитком управлінської і ресурсної спроможності ОМС ефективно виконувати в інтересах територіальної громади власні і делеговані повноваження у сфері бюджетно-податкових відносин й об'єднаних за такими ключовими напрямами: вдосконалення методів регулювання місцевих податків, зокрема плати за землю, шляхом визначення нового підходу до розрахунку розміру відповідного податку та алгоритму його стягування в умовах відкритого ринку землі; державне стимулювання залучення громадськості до формування порядку денного бюджетної політики ОМС; удосконалення адміністрування ПДФО як інструменту вирішення фінансових проблем ОМС за рахунок впровадження нової моделі ефективного перерозподілу фінансових ресурсів між домогосподарствами та органами місцевого самоврядування за допомогою інструментарію прогресивної ставки оподаткування.

удосконалено:

– методичний підхід стягування плати за землю в умовах відкритого ринку землі, який на відміну від існуючого, базується на ідеї розрахунку розміру цього податку, виходячи з конкретних цілей використання земельної ділянки, а також від величини доданої вартості створеної на ній і кількості населення, залученої до праці на земельній ділянці, а також альтернативному існуючому алгоритму адміністрування відповідного місцевого податку стосовно тих земельних ділянок, що використовуються для тваринництва;

– методичне забезпечення вирішення проблеми формування місцевих бюджетів в Україні за рахунок впровадження нової моделі ефективного перерозподілу фінансових ресурсів між домогосподарствами та органами місцевого самоврядування з урахуванням величини доходу громадянина за допомогою інструментарію прогресивної ставки оподаткування (рис. 3.3.);

– понятійно-термінологічний апарат вітчизняної державно-управлінської науки шляхом уточнення дефініції маловивченого у відповідній галузі знань поняття «державне регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування», яке визначається як опосередкований (непрямий) вплив органів державної влади і управління (через сукупність важелів (інструментів) бюджетної, податкової, фінансової, регіональної та економічної політики держави) на сферу місцевих фінансів з метою формування достатньої фінансової бази, тобто сукупності джерел, форм та способів формування грошових фондів, а також управлінської спроможності ОМС ефективно оперувати нею, для здійснення в інтересах територіальної громади власних і делегованих повноважень;

набули подальшого розвитку:

– наукова оцінка сучасного стану державного регулювання фінансового забезпечення ОМС в Україні через призму оцінки нормативно-правової бази фінансового забезпечення місцевого самоврядування, виявлення наявних проблем із фінансовою спроможністю територіальних громад у контексті аналізу дисбалансів у функціях, повноваженнях і сферах відповідальності ОМС і регіональних органів державної влади;

– основні напрямки державного стимулювання - залучення експертного потенціалу інституцій, громадянського суспільства та бізнес-структур до вироблення серед персоналу ОМС необхідних професійних навичок із організації максимально інклюзивного процесу формування та корегування місцевих бюджетів, що ґрунтується на публічних і контрольованих процедурах розробки проектів правових актів та моделей партнерства і співпраці у відповідній сфері;

– концептуалізація феномену децентралізації влади як комплексу взаємоузгоджених та взаємозалежних заходів, націлених на першочергове задоволення потреб громадян відповідно до принципу субсидіарності на політичному (політична децентралізація), територіальному (адміністративна децентралізація) і фінансовому (фінансова або фіскальна децентралізація) рівнях;

– узагальнення зарубіжного досвіду державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, на основі чого виокремлені позитивні досягнення фінансової децентралізації стосовно забезпечення ОМС достатніми для ефективного вирішення завдань місцевого розвитку фінансовими ресурсами, які можливо імплементувати чи адаптувати з зарубіжного досвіду в Україні.

Практичне значення одержаних наукових результатів. Основні теоретико-методологічні і науково-практичні положення і рекомендації даного дослідження можуть бути використані:

– при підготовці проектів законодавчих і нормативно-правових актів з питань реформи податкової системи;

– у роботі «Української асоціації розвитку тваринництва та технологій» в частині поліпшення та оптимізації взаємовідносин з органами публічної влади;

– органами місцевого самоврядування при прийнятті рішень щодо формування дохідної частини місцевого бюджету;

- громадянами України при сплаті податків, та для розуміння процесів фінансової децентралізації, порівняння законодавства України та європейських країн;
- Золотоніською районною державною адміністрацією Черкаської області: матеріали вивчення досвіду державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування у зарубіжних країнах, зокрема Франції, Швеції, Польщі, використовуються при проведенні реформи децентралізації влади на субрегіональному рівні;
- Великохутірською сільською радою Золотоніського району Черкаської області: надані здобувачем матеріали дослідження, використані у сфері контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення, у сфері контролю за офіційним працевлаштуванням осіб та виплати заробітної плати у відповідності до законів, та в частині обліку перерахування податків, зборів з заробітної плати до бюджету;
- в практичній діяльності Адвокатського об'єднання «Роман Гайдай та партнери», зокрема, матеріали вивчення зарубіжного досвіду оподаткування доходів громадян, як одного з джерел наповнення бюджету будуть застосовуватися при формуванні правової позиції для захисту прав платників податків для подолання не врегульованих та спірних питань в законодавстві України;
- Фермерським господарством «Драбівсад», а саме, наукові положення дисертаційного дослідження та практичні рекомендації, розроблені здобувачем щодо оподаткування земельним податком земельних ділянок, використовуються при взаємодії з органами місцевого самоврядування та органами державної влади, як ініціатива для закріплення ідеї на законодавчому рівні;
- в діяльності військової частини А0358 для виховання у підлеглих дбайливого ставлення, збереження, економного використання військового майна, озброєння, боєприпасів, бойової та іншої техніки, пального і матеріальних засобів;

– при підготовці методичних, навчальних посібників, аналітичних доповідей з проблем податкової політики в частині здійснення фінансових відносин між органами публічної влади та громадянами України.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійно виконаною науковою працею, всі результати дослідження були одержані безпосередньо здобувачем і, відповідно, знайшли відображення в наукових публікаціях.

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладені у 10 наукових працях, зокрема у трьох статтях у наукових фахових виданнях України з державного управління, одній статті у зарубіжному науковому періодичному виданні з наряду, за яким підготовлено дисертацію, шести тезах у матеріалах науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Наукова робота складається з вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації становить 222 сторінки, з них 192 сторінки основного тексту. Робота містить 25 таблиць та 5 рисунків. Список використаних джерел налічує 217 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Сутність та зміст реформи децентралізації як основи становлення нової системи владних публічно-управлінських відносин

Для розуміння процесу децентралізації влади та її відмінностей від процесу деконцентрації влади варто звернутися до наукових розробок, адже різні науковці трактують по-різному поняття “децентралізація” та “деконцентрація”, розглянемо деякі з таких трактувань.

Децентралізація є політикою центральної влади з передачі місцевим органам влади (органам місцевого самоврядування) деяких компетенцій, які до цього виконувалися державою. Фактично, децентралізація – це процес збільшення, розширення і зміцнення прав та повноважень, збільшення обов’язків адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів влади з одночасним звуженням прав, повноважень та обов’язків відповідного центру з метою оптимізації та збільшення ефективності управління суспільно важливими справами для максимізації реалізації регіональних і місцевих інтересів [57].

Так, науковець Бориславська О. вважає, що децентралізація є складним поняттям, яке розкривається через вплив на: систему органів публічної адміністрації, адміністративно-територіальний устрій держави, розподіл між органами влади функцій, повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів. Проблематика децентралізації як засіб підвищення ефективності функціонування публічної влади, впродовж тривалого часу перебуває під увагою науковців та експертів. Це зумовлено завдяки успішній реалізації реформ децентралізації у практиці значної кількості держав Європейського Союзу. Децентралізація визнається, як спосіб визначення та розмежування завдань, функцій, відповідальності при якому більшість із них передається з рівня

центральных органів на нижчий рівень та стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня [18].

Дослідник Борденюк В. вважає, що система взаємовідносин органів місцевого самоврядування та органів державної влади взаємоузгоджується та пов'язана з процесами деконцентрації та децентралізації. На ефективність функціонування місцевої владної системи управління впливає зв'язок децентралізації і деконцентрації влади, співвідношення функцій, обов'язків та компетенцій органів влади, їх розподіл за галузевими та функціональними принципами [18].

Дослідник І. Грицяк стверджує, що останніми десятиліттями у країнах світу посилюються процеси децентралізації та деконцентрації державної влади. На його думку, справжня децентралізація передбачає, передачу повноважень державної влади не представницьким органам місцевої влади, таким як наприклад, генеральним і муніципальним радам у Франції, а органам, що представляють центральну виконавчу владу на місцях, тобто як у Франції - префектам [16].

Деконцентрація (див. переклад з французької) – це лише “техніка управління” [38], яка визначає розподіл виконання функцій держави всередині системи органів виконавчої влади, а децентралізація, відповідно, передбачає передачу управління справами органам, що володіють деякою незалежністю по відношенню до центральної влади країни.

Отже, в загальному вигляді суть децентралізації зводиться до того, що функції та повноваження із здійснення єдиної державної влади, яка належить народові, розподіляються між відповідними центральними органами державної влади з одного боку, та між місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування, з іншого. У першому випадку відбувається розподіл функцій і повноважень із здійснення державної влади між вищими органами влади держави, що відображається у принципі поділу на законодавчу, виконавчу та судову державну владу. Тобто йдеться про спосіб децентралізації державної влади, відтворюючи принципи взаємовідносин глави держави, уряду та

парламенту, та охоплюється таким поняттям як форми державного правління” [18].

А. Коваленко зазначає, що сутність децентралізації зводиться до того, що політико-правові елементи взаємовідносин громади та держави утворюють особливий правовий режим, який надає місцевим органам влади самостійність і незалежність від органів як державного управління [27].

Децентралізація не можна розглядати як одноразову передачу владних повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, а є комплексним процесом, який охоплює в себе такі елементи, як:

- спроможність органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати та ефективно здійснювати владні повноваження;
- обсягу повноважень, який необхідно передати;
- механізм передачі повноважень;
- механізми взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування;
- питання адміністративно-територіального устрою тощо [96].

Науковець Колишко Р. децентралізацію публічної влади розуміє як процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями. Акцент у частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою повноважень та функцій зміщує на місцеві органи [83].

Децентралізація державного в публічне управління є складним та комплексним процесом. У широкому розумінні, можна вважати, що децентралізація в правовій демократичній державі – це передача лише певного обсягу владних повноважень державними суб’єктами управлінського впливу іншим структурним одиницям, які наділені необхідними правами, обов’язками та ресурсами. Кінцевою метою перерозподілу управлінських функцій є створення умов для можливості прийняття різних оптимальних та ефективних управлінських рішень на різних рівнях, а саме на державному, регіональному та місцевому рівнях, - зазначає С. Махина [97].

Авторитетні українські вчені М. Баймуратов, О. Батанов, Х. Приходько стверджують, що модель децентралізації й деконцентрації публічної влади, яка пропонується сьогодні, характеризується фактичною імплементацією місцевого самоврядування до матерії державного управління, тотальною залежністю від держави та відсутністю політичних, економічних, управлінських амбіцій. Місцеве самоврядування за такого варіанта політико-правового оформлення допускає можливість не лише юридичного, а й адміністративного втручання у свою діяльність [10].

Децентралізація, як форма “розподілу” державної влади, означає усунення монополізму державного управління з царини суспільних відносин. Державне управління - це одна з форм діяльності держави, яка виражена у реалізації законів та в організації суспільних відносин з метою забезпечення інтересів держави і політики, яку проводить держава [120].

Децентралізація – процес зміцнення та розширення повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій з одночасним звуженням прав і повноважень центру [39].

Децентралізація державного управління – це забезпечення діяльності незалежного місцевого самоврядування в результаті передачі повноважень держави. В свою чергу передача повноважень розглядається не як делегування відповідних повноважень, а як перетворення державних повноважень на самоуправлінські, що дає можливість розглядати владу місцевого самоврядування і державної влади як різні види влади.

Децентралізація влади – це передача прав для можливості прийняття рішень між центральними органами влади і місцевим самоврядуванням.

Деконцентрація означає передачу права приймати рішення органам, які не підпорядковані центральним органам влади і яких обирають зацікавлені громадяни [40].

Спільними ознаками для деконцентрації та децентралізації є те, що право приймати важливі рішення передається з центральних органів влади і приймаються на рівні органів влади наближених до місць виконання.

Основними цілями децентралізації є підвищення ефективності державного сектора та покращення якості життя громадян. Децентралізація розглядається як невід'ємний елемент вирішення проблем, зумовлених зростанням вимог, з якими стикаються державні органи, зростанням надій населення на ефективніше виконання державними установами своїх функцій. Із погляду політики, децентралізація повинна сприяти поліпшенню планування й ефективнішій роботі державних служб та її органів, при цьому враховувати місцеві потреби й умови (при одночасному досягненні регіональних і національних цілей) [19].

Спільним для процесів деконцентрації і децентралізації є те, що повноваження з прийняття важливих рішень вилучаються у центральній виконавчій владі для прийняття на місцях. Деконцентрація влади сприяє прогресу в розвитку народовладдя, створює умови для реального залучення громадян до вирішення власних суспільних справ. Однак децентралізація має демократичні переваги, оскільки передача управління здійснюється максимальним числом справ до зацікавлених осіб або створених органів які їх представляють. Необхідність деконцентрації та децентралізації влади диктується важливістю наближення механізмів для задоволення потреб та інтересів громадян до тих умов, в яких формуються потреби. Загальний зміст деконцентрації та децентралізації влади, зводиться до створення більш адекватної системи влади, для якої права і свободи людини в усіх їх різновидах (права людини як індивіда, права соціальних спільнот, зокрема народу, нації, місцевих співтовариств тощо), їх закріплення та гарантії і здійснення визначають внутрішню організацію, зміст та суть діяльності. З урахуванням цих процесів росте тенденція до розширення прав і свобод людини, збагачення змісту прав, зростання людських потреб та якісно диференціюються інтереси людей, що одержують визнання та здійснюється закріплення у вигляді особливих прав людини [57].

Ідеї деконцентрації та децентралізації влади полягають у поверненні влади народу через місцеві співтовариства. А тому деконцентрацію і децентралізацію

влади необхідно вважати одним з факторів розвитку громадянського суспільства [19].

Отже, підсумовуючи, напрямки процесів здійснення деконцентрації та децентралізації влади можна зобразити схематично рисунком.

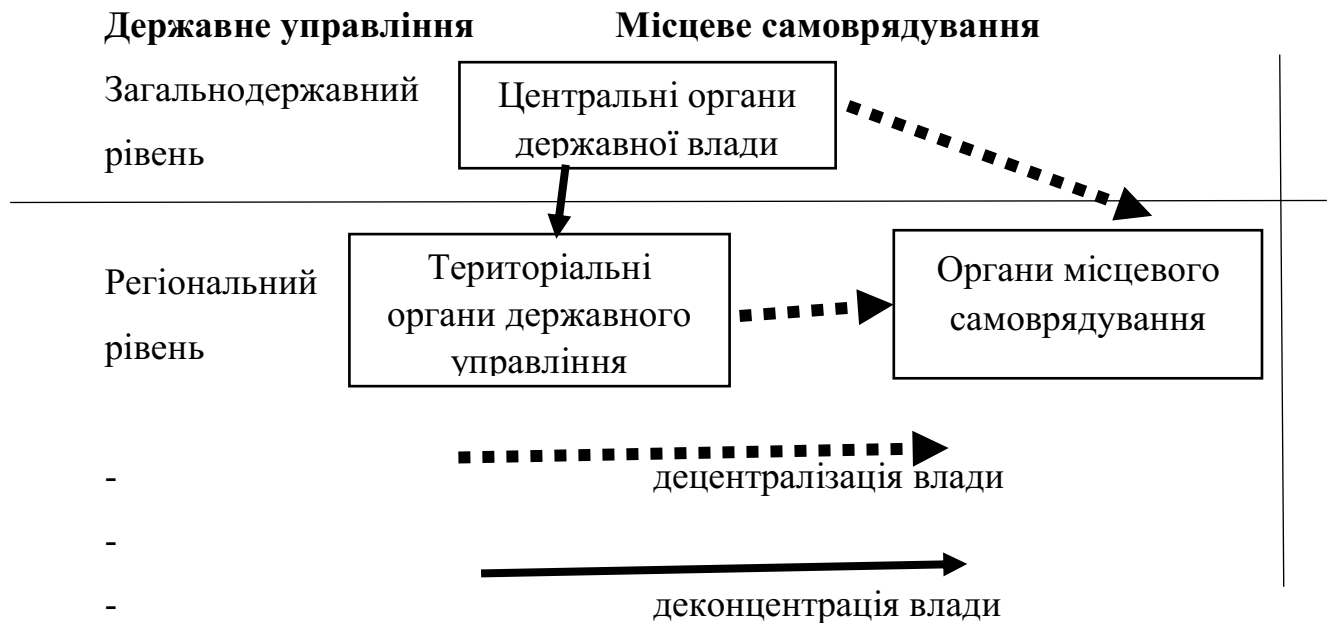


Рис. 1.1 Напрямки здійснення процесів децентралізації та деконцентрації

На нашу думку децентралізація в Україні - процес та реформа згідно якої відбувається передача повноважень з державного рівня на місцевий для утворення центрів відповідальності за місцевий розвиток та залишення ресурсів органам місцевого самоврядування для забезпечення комфортних умов проживання громадян, забезпечення стабільного розвитку території. Децентралізація проводиться з метою підвищення загального рівня управління державою, збільшення ефективності управління державою через перерозподіл певних повноважень від органів державної виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Ключовим моментом процесу децентралізації є, дійсно, передача повноважень та залишення фінансових ресурсів в органах місцевого самоврядування. Втім, варто враховувати й інші важливі компоненти цього процесу.

Так, вчений Р. Ебель дійшов висновку, що більш ніж двадцятирічний досвід запровадження децентралізації публічної влади в різних країнах показав, що такі перетворення можливі незалежно від форм державного устрою й правління. Однак причини та цілі децентралізації публічної влади в розвинених державах, посткомуністичних країнах і країнах, що розвиваються, значно відрізняються. У західному світі децентралізацію розуміють як ефективний інструмент реорганізації уряду з метою надання оперативних державних послуг, а також як засіб створення «держави загального добробуту». Країни, що розвиваються, звертаються до децентралізації, щоб «вирватись» із пастки неефективного управління, макроекономічної нестабільності й неадекватного економічного зростання. Запровадження децентралізації в Латинській Америці є результатом політичного тиску з боку населення в напрямі демократизації. В Африці децентралізація - шлях до національної єдності. Для посткомуністичних країн Центральної й Східної Європи децентралізація - це прямий результат переходу від соціалістичної системи господарства до ринкової економіки та демократії [182].

Вагомим фактором у розвитку децентралізації публічної влади є також економічний рівень держави. Цей рівень економічного розвитку держави чи регіону значною мірою визначає можливості децентралізації влади. Бідні країни на практиці часто вдаються до протилежного рішення - централізації. Інакше кажучи, чим заможнішою є країна, тим більше повноважень і ресурсів вона передає на місця [11].

Децентралізацію публічної влади прийнято рекомендувати в періоди національної кризи, конфліктів або стихійних лих як ефективний інструмент для перебудови чи створення ефективного уряду, а також для забезпечення ефективного розподілу ресурсів [212].

Рада європейських муніципалітетів і регіонів проаналізувала особливості розвитку 41 європейської країни в період соціальної, фінансової, економічної кризи 2008 року та зазначила, що місцева й регіональна влада була змушена адаптуватись до нової політичної й економічної ситуації. Обмеження бюджету

змусило національні уряди посилити тенденції до рецентралізації повноважень і зменшити свободу місцевої й регіональної влади [181].

Втім при порівняння процесів децентралізації влади та виробництва, варто зазначити, що у 1956 році відомий американський дослідник Ч. Тієбут дійшов висновку, що децентралізоване виробництво товарів, робіт і послуг краще задовольняє потреби громадян, аніж централізоване планування та виробництво [206].

С. Іфмаз у 1999 вивів гіпотезу про те, що децентралізація все ж має позитивний вплив на підвищення темпів економічного росту у державах. Проте його гіпотеза, зазвичай, не справджується для країн, в яких відбувається трансформація державного устрою, і відповідно дійшов висновку, що в таких країнах вплив децентралізації є майже несуттєвим [214].

Інші зарубіжні дослідники, зокрема, Я. Брюкнер та Х. Зоу [215], висунули припущення, що позитивні можливі наслідки процесу децентралізації можуть бути знівельовані явищами як корупція і ухилення громадян від сплати податків на відповідній території.

Отже, вітчизняний та закордонний досвід свідчать, що при реалізації влади на місцях постійно стикаються дві протилежні тенденції - централізації та децентралізації.

Так, в Україні децентралізація здійснюється певною мірою централізованим способом, тобто держава прагне до децентралізації централізовано з метою забезпечення загальнодержавних інтересів, а територіальні громади, також прагнуть до децентралізації, прагнуть до самоврядування до самостійного вирішення питань місцевого значення. Тому поступ України шляхом формування громадянського суспільства повинен залежати від вдалого та оптимального поєднання ініціативи держави та ініціативи та спроможності громад брати повноваження, ресурси та нести відповідальність.

У будь-якому випадку критерієм та оцінкою оптимального співвідношення централізації і децентралізації владних повноважень є ефективне, реальне

задоволення потреб населення, а на центральному рівні мають залишитися тільки ті повноваження, які відносяться до функціонування країни в цілому інші ж повноваження мають бути поступово передані на місця. Іншими словами, ступінь децентралізації влади в демократичному суспільстві повинен детермінуватися об'єктивними потребами розвитку суспільства і держави, тобто на місцевому рівні, влади повинно бути стільки, скільки її необхідно для ефективного життєзабезпечення територіальних громад і вирішення на місцях, у межах їх територій, та незалежно від місця перебування жителя громади питань державного значення.

Для розуміння переваг децентралізованої та централізованої влади потрібно порівняти ці поняття.

Так, централізованій системі влади властиві такі риси:

- компетенція і фінанси в основному зосереджені в центрі;
- наявний сильний центральний апарат з розвинутою мережею місцевих органів, підлеглих центру;
- спрямованість зв'язків йде зверху вниз, а самоврядування або відсутнє, або формальне;
- горизонтальний функціональний тип поділу влади є пануючим;

Децентралізованій системі влади властиві наступні риси:

- компетенція і фінанси розділені між рівнями влади;
- функціонує реальне самоврядування;
- зв'язки різноманітні, як «з низу до верху» так і «з верху до низу», горизонтальні та вертикальні;
- типовим є багатократний поділ влади;

Одночасно з політичною децентралізацією здійснювалося фінансове забезпечення реформи та забезпечувалася спроможність новоутворених територіальних громад в частині наповнення місцевих бюджетів.

Важливою тенденцією розвитку децентралізації публічної влади є запровадження фінансової децентралізації.

Насамперед варто зауважити, що у фаховій науковій літературі відбувається певне злиття понять «фінансова децентралізація», «бюджетна децентралізація», «фіскальна децентралізація». Певна логіка тут є, якщо розглядати сутність фінансової децентралізації як широкого поняття, тобто як процес розподілу фінансових повноважень (що включають видаткові, дохідні та податкові повноваження), фінансових ресурсів і відповідальності між центральним і місцевим рівнем публічної влади в державі.

Зокрема, такий підхід присутній в роботах З. Варналія [51] Г. Возняк [29], О. Власюка [33], Б. Данилишина [42], С. Дяченко [61] та ін.

Поряд із цим деякі науковці вважають неправомірним ототожнювати ці поняття, а розглядати бюджетну та фіскальну децентралізацію як складові більш фінансової.

Наприклад, С. Дяченко хоч і є прихильницею широкого тлумачення фінансової децентралізації, бюджетну децентралізацію розуміє як окрему категорію, а саме як будь-які види мобілізацію фінансових ресурсів у бюджетах органів місцевого самоврядування [62 с. 162].

На нашу думку, обидва підходи заслуговують на життя, адже ототожнення понять «фінансова децентралізація» і «бюджетна децентралізація» продиктована особливою роллю бюджетів місцевого самоврядування у системі місцевих фінансів України. У них за деякими підрахунками, зосереджено понад 80% усіх фінансових ресурсів, якими розпоряджаються ОМС [62].

У цілому, фінансову децентралізацію відносять до набору політики, спрямованої на збільшення доходів, або до фінансової автономії субнаціональних органів публічного управління. Така політика може приймати різні інституційні форми, такі як збільшення трансфертів із центрального уряду, створення нових субнаціональних податків або делегування податкового органу, який раніше був національним [185].

Для об'єктивного висновку про необхідність фінансової децентралізації як способу зміцнення фінансової автономії органів місцевого самоврядування для виконання переданих повноважень в процесі децентралізації влади потрібно

розглянути наявні теорії, що обґрунтовують фінансове забезпечення місцевого самоврядування.

Так, у роботах Т. Єфименко [66], А. Крисоватий та О. Сидорович, Д. Острі [197], П. Хеллер [172] розглядаються перспективи формування та використання потенціалу зміцнення фінансової самостійності та автономії МСВ в контексті реалізації просторового підходу щодо встановлення закономірностей територіального розміщення виробництва економічних благ, а також визначення впливу процесу такого районування на економічну рівновагу.

М. Кічурчак [80] наголошує на існуванні двох груп теорій, що пояснюють закономірності здійснення фінансової децентралізації з таких позицій: по-перше, виходячи з пошуку варіантів подолання породженої впливом ринкових сил асиметрії розподілу виробництва суспільних благ; по-друге, базуючись на оптимізації розподілу доходів і видатків держави в контексті інформаційної асиметрії та невизначеності альтернатив рішень.

Доцільно у контексті обраного дослідницького підходу, згідно з яким ОМС є об'єктом регуляторної політики держави, також звернутися до економічних теорій, що обґрунтовують втручання держави у економічну діяльність господарюючих суб'єктів.

Теорія суспільних секторів полягає у виокремленні сукупності економічних ресурсів та благ, що перебувають у розпорядженні держави для розподілу. При розподілі ресурсів використовуються позаринкові (директивні) механізми організації економічних відносин та процесів, у т.ч. – через інституціональну (нецінову) підтримку економічної рівноваги. Якщо звернутися до теоретичних напрацювань Дж. М. Кларка [179] Ф. Перру [115] Дж. Стігліца [200], то необхідною умовою для розширення фіскального простору та ефективного здійснення фінансової децентралізації є розбудова належних інституціональних передумов та режимів взаємодії держави (на всіх рівнях її устрою) із суб'єктами господарювання та громадянським суспільством.

Теорія суспільного блага виходить з уявлення про сегментований характер побудови економічного простору, в рамках якого ринковий механізм розподілу

економічних благ має доповнюватися економічними відносинами у суспільному секторі з приводу виготовлення та надання специфічних благ (публічних послуг) Як зазначають у своєму дослідженні П. Самуельсон, Д. Нордхауз [147], податковий інструментарій використовується для підтримки нецінкової рівноваги при наданні публічних послуг у суспільному секторі на відповідному рівні консолідації державного бюджету.

Дж. Бьюкенен зазначав, що теорія суспільного договору базується на визнанні договірного характеру побудови державного устрою, в рамках якого між сторонами (держава, бізнес, громадянське суспільство) досягається консенсус відносно розподілу відповідальності за виконання ключових функцій забезпечення життєдіяльності суспільства та підтримки сталого соціально-економічного розвитку (Теорія клубів). Для публічних благ, оцінка корисності яких залежить від чисельності користувачів, а умови надання диференціюються відповідно до просторових відмінностей, розміщення центрів надання послуг (місцевої влади та самоврядування), фінансова децентралізація буде призводити до змін у колективному сприйнятті вигод та втрат в рамках певної конфігурації розподілу таких благ [176, 177].

Концепція ресурсів загального користування полягає у спільному доступі та користуванні певними видами ресурсів (common-pool resource – CPR) визначає наявність соціальної дилеми вибору для цієї сфери індивідуальних та колективних моделей поведінки, узгодження яких для підтримки належного стану CPR вимагають впровадження механізмів самоорганізації та саморегулювання. Фінансова децентралізація має бути орієнтована на утворення формальних та неформальних складових інституціонального середовища, умови якого надавали б ефективне обмеження протидії осіб вибраному руху, та мінімізації опору осіб для розширення фіскального простору самоврядування [196].

Податкова теорія послуг базується на розгляді податків як форми співучасті громадян у затвердженні та підтримці функціонування держави. Теорія вказує на наявність тісного зв'язку податкового обтяження із

необхідністю видаткового забезпечення надання державних послуг. Розширення фіскального простору стає відображенням змін умов здійснення локалізованих в межах певної території економічних процесів і господарських відносин, сформованих в ході інституціонально упорядкованої взаємодії суб'єктів, що відображає ступінь реалізації їх інтересів в умовах дії поточного податкового режиму [101].

Неокейнсіанські теорії та концепції фінансів припускають можливість та доцільність посилення впливу держави на процес розширеного відтворення через допущення певного рівня бюджетного дефіциту і державного боргу, як в межах здійснення циклічного процесу бюджетування та довгострокового програмування бюджету. Фіскальна децентралізація передбачає можливість розширення фіскального простору місцевого самоврядування через надання дозволу щодо використання неподаткових та інші джерел надходження до місцевого бюджету, а також через участь у позикових операціях [188].

Теорія місцевого оподаткування виходить з розгляду природи місцевого оподаткування як механізму вибору форми здійснення перерозподілу частки створеного ВВП. Передбачає наділення органів місцевої влади певними фіскальними повноваженнями для формування фінансової основи самоврядування. Цієї теорії притримувалися В. Петті [116], Ю. Іванов [133], В. Опарін [109].

Теорія фіскальної (бюджетної) децентралізації базується на припущення про наявність опосередкованого взаємозв'язку між ставками місцевих податків і доходами місцевих бюджетів внаслідок чого податок впливає на ефективність рішень, що приймаються споживачами. За наявності великого числа територіальних одиниць і вільної міграції робочої сили бюджетна децентралізація веде до Парето-поліпшень, оскільки дає змогу оцінити переваги щодо виробництва суспільних благ [206].

Теорія суспільних фінансів виходить з того, що розподіл суспільних фінансових ресурсів між рівнями державної влади здійснюється на основі та з урахуванням розподілу факторів, що формують попит на суспільні послуги в

різних територіальних одиницях. Фінансова децентралізація являє собою результат вибору, що базується на зіставленні суспільних витрат із перевагами від надання благ на місцевому рівні з урахуванням вимог та обмежень, обумовлених особливостями реагування осіб на фактори бюджетного процесу [193,194].

Концепція фіскального федералізму розглядає фінансову самостійність та автономію органів місцевого самоврядування як іманентну властивість, яка притаманна самостійному статусу представництва інтересів територіальної громади. Місцеві фінанси відокремлюються (принаймні, частково) від коштів державного бюджету. Фінансова децентралізація вважається результатом певного відокремлення місцевих фінансів від системи державного бюджету, що дає можливість реалізації на місцевому рівні диференційованих підходів щодо надання впливу на детермінанти формування фіскального простору [202, 213, 212].

Теорія поведінкових фінансів виходить з визнання передумов ухвалення економічних та фінансових рішень, складного поєднання раціоналістичних та ірраціональних діючих сил, дія яких призводить до викривлення мотивації агентів щодо максимізації доходів та прибутків. Перерозподіл владних повноважень у фінансовій сфері має враховувати переваги та обмеження для розширення фіскального простору, пов'язані із психологічно-поведінковими параметрами сприйняття та усвідомлення економічними агентами – членами територіальної громади власної приналежності до даної соціальної групи [76,204].

Теорія та концепція економічного простору базується на розгляді економічної системи як комплексу взаємодій та зв'язків, а також на урахуванні регіональної множинності територіальних одиниць, єдність яких становить економічний простір держави. Фінансова децентралізація на місцевому рівні сприяє вирівнюванню територіальних диспропорцій, підвищення якості та рівня життя мешканців території, розвитку інфраструктури, стимулювання виробництва [115, 210,20].

Концепція груп інтересів зводиться до того, що колективні дії та вибір спільнот, об'єднаних за територіальною, професійними та іншими ознаками надає значущий вплив на розподіл економічних ресурсів. Фінансова децентралізація на місцевому рівні прямо відображається на балансі інтересів спільнот, що у вирішальній мірі визначає колективний вибір в контексті формування фіскального простору [108].

Отже, підсумовуючи вище зазначене, потрібно усвідомлювати, що застосування класичних теорій фінансової децентралізації неможливо, адже потрібно враховувати географічний простір, менталітет, національність населення, економічний розвиток, проблеми які потребують негайного вирішення та державний лад, цілі які мають бути досягнені в результаті здійснення реформи.

Незважаючи на те, що кожна країна має свою модель фінансової децентралізації, загальним для всіх децентралізованих країн світу є те, що зміцнення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування позитивно впливає на економічний розвиток в адміністративно-територіальних одиницях. І безперечно до очевидних переваг фінансової децентралізації для ОМС дослідники відносять [32]:

- досягнення кращих результатів щодо реалізації потреб місцевих жителів та забезпечення їх суспільними благами;
- забезпечення динамічної реакції на зміну локального соціально-економічного середовища, а отже і потреби місцевих жителів;
- забезпечення ефективності управлінських рішень щодо справ місцевого характеру, що реалізується на основі громадської відповідальності та контролю;
- розвиток конкурентного середовища між ОМС;
- сприяння економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць;
- збільшення можливості для стратегічного планування, що позитивно впливає на соціально-економічний розвиток територій;

- підвищення ефективності реалізації функцій та завдань публічного управління через їх передання на місцевий і регіональний рівень, яким притаманна краща інформованість щодо проблем та потреб локального рівня, що призводить до економії бюджетних ресурсів при збільшенні якості надання суспільних благ населенню;
- активізація інноваційного підходу до вирішення проблем місцевого розвитку;
- інтенсифікація податкових надходжень до місцевих бюджетів через формування сприятливої місцевої культури, яка закликає до сплати податків та зборів на благо розвитку території тощо.

У робочому документі Департаменту з бюджетних питань Міжнародного валютного фонду за 2015. на основі аналізу особливостей фінансової децентралізації в 64 країнах світу зроблено висновки, що, зокрема, фіскальна децентралізація може слугувати інструментом для підвищення ефективності державних послуг у країнах із розвинутою економікою, проте її наслідки в країнах з економікою, що розвивається, є досить неоднозначними [192, 191].

Відомий американський економіст П. Смок, проаналізувавши запровадження фінансової децентралізації в країнах, що розвиваються, підкреслив, що вона принесла багато розчарувань і фінансових проблем у країнах зі слабким власним джерелом отримання доходів [205, 204].

Відома українська дослідниця С. Дяченко до недоліків і ризиків фінансової децентралізації відносить наступні [62 с. 157-160]:

- свідомі або несвідомі перепони на шляху реалізації державних програм, що спричинено пріоритизацією місцевих потреб, особливо, якщо загальнодержавні інтереси не співпадають із місцевими або регіональними;
- неузгодженість делегованих видаткових повноважень і обов'язків з ресурсами для виконання державних функцій;
- необхідність посилення державного контролю за ОМС за виконанням делегованих державою функцій;

- потенційне збільшення нерівномірності регіонального розвитку та соціальних диспропорцій адміністративно-територіальних одиниць
- політична окупація різних місцевих органів влади невеликою, але надзвичайно організованою місцевою елітою, що буде діяти у власних корпоративних інтересах тощо.

Отже, виходячи з концептуальних положень робіт вітчизняних і закордонних вчених, можна дійти висновку, що явище децентралізації являє собою комплекс трьох поєднаних заходів із розширення повноважень місцевої влади, тобто здійснюється політична децентралізація, підвищення управлінської самостійності (адміністративна децентралізація) на умовах підвищення фінансової автономії (фінансова або фіскальна децентралізація). При цьому передача повноважень, у першу чергу фінансових, із центрального рівня на місцевий, має здійснюватися виключно в добровільному порядку і за принципом субсидіарності в об'ємах, з якими хоче та здатен впоратися кожний орган місцевого самоврядування, тобто при передачі повноважень центральні органи повинні враховувати рівень забезпечення фінансовими і матеріальними ресурсами кожної громади.

1.2. Теоретичні підходи до державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування

Розширення фінансово-матеріальної бази місцевого самоврядування, як свідчить науковий доробок таких зарубіжних дослідників як Д. Кінг [187], Д. Ветзел [211], Д. Трейсман [207], базується на збільшенні фінансової здатності в виконанні на місцевому рівні переданих (делегованих, доручених) державою функцій, прав та обов'язків, обов'язковою умовою чого є політична та адміністративна децентралізація. Збільшення фінансової автономії самоврядування у ході реформи децентралізації передбачає зміну підходів щодо ступеня та методів впливу держави на поведінку і спроможності суб'єктів, яким делеговані функції держави у сфері соціально-економічного розвитку територій

задоволення потреб та інтересів територіальних громад. Це підводить нас до необхідності вирішення трьох завдань:

1) визначитися з методологію дослідження державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади;

2) узагальнення напрацювань теорії місцевого самоврядування;

4) теоретичне обґрунтування фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування;

4) та нарешті на цій основі визначити поняття та сутність державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Висвітлення методології дослідження варто розпочати із її визначення.

Зокрема, філософський енциклопедичний словник визначає методологію як сукупність підходів, способів, методів, прийомів та процедур, що застосовуються в процесі наукового пізнання і практичної діяльності для досягнення наперед визначеної мети; як галузь теоретичних знань і уявлень про сутність і форми, закони, порядок та умови застосування підходів, способів, методів, прийомів та процедур в процесі наукового пізнання і практичної діяльності [139, с. 374].

У контексті даного науково-практичного дослідження доцільно розуміти методологію у першій інтерпретації – як використання відповідних підходів, методів, засобів, прийомів та процедур для наукового пізнання проблем державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади

Відповідно дане дослідження проводиться за допомогою загальнонаукових методів пізнання: індукції, дедукції, аналізу, синтезу, абстрагування, узагальнення, аналогії, формалізації та моделювання.

За допомогою індуктивного методу мислення, спираючись на дослідження теоретичних засад теорій місцевого самоврядування, здійснюються індуктивні умовиводи про місцеве самоврядування і самоврядну природу органів публічної влади відповідного рівня.

Дедуктивний метод, своєю чергою, із проведених загальних досліджень про місцеве самоврядування допомагає зробити певні висновки про засади реформування місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади.

Зокрема метод аналізу сприяє виокремленню характерних ознак такого регулювання у зарубіжній і українській практиці. Метод синтезу поєднує розмежовані державно-управлінською наукою поняття «органи державної влади», «органи місцевого самоврядування» в єдиному розумінні їх взаємодії у процесі забезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування.

Узагальнення як загальний метод наукового мислення під час розкриття теми дослідження дозволяє нам розширити свої уявлення про політико-правові та соціально-економічні передумови фінансової децентралізації.

Метод формалізації сприяє формалізації напрацьованих у дисертаційній роботі рекомендацій щодо удосконалення державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування у вигляді конкретних пропозицій щодо внесення змін і доповнень до окремих положення нормативно-правових актів України та внутрішніх актів органів публічної влади, регулюючих дане питання. Користування методом моделювання дозволяє розробити економіко-математичну модель фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування та здійснити її логічне узагальнення.

Методологічною основою наукової роботи є сучасні теоретико-пізнавальні методи, діалектика процесів державного управління та місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації. У дисертації використаний історичний науковий метод – з метою вивчення вже проведених наукових досліджень проблематики децентралізації, фінансового забезпечення місцевих органів влади. Дослідження державного регулювання фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади ґрунтується на загальнонауковому діалектичному методі, за допомогою якого можна виокремити певні закономірності й особливості здійснення регуляторної діяльності держави в умовах збільшення прав і повноважень органів місцевого самоврядування. Аналіз проблемних питань із позицій діалектики дозволяє

максимально об'єктивно й точно розглянути різні форми підходи реалізації відповідної державно-управлінської діяльності з фінансового забезпечення самоврядних органів України.

Щодо структурно-функціонального методу, то розуміння цього методу виходить з того, що кожна системна одиниця структури має бути функційною, тобто підвищувати її стійкість, ефективність взаємодії з іншими структурами, здійснювати регуляцію внутрішніх зв'язків і поведінки окремих частин. Водночас розбалансування зв'язків такої структури веде до дисфункції її складових. У зв'язку з цим структурно-функціональний підхід використовується у дослідженні для виявлення структурно-функціональних проблем в частині забезпечення фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні та оцінці ефективності та прозорості прийняття рішень ОМС в контексті наповнення місцевих бюджетів.

Історичний метод дослідження допомагає проаналізувати й систематизувати знання про розвиток теорій місцевого самоврядування і суспільних фінансів на тому чи іншому історичних етапах. Крім того, за допомогою цього методу на основі зібраного емпіричного матеріалу досліджується передумови і причини децентралізації влади в Україні.

Застосування порівняльного методу у комплексі із методом економіко-статистичного аналізу сприяє дослідженню вітчизняного і європейського досвіду державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, у тому числі, зарубіжних моделей управління місцевими фінансами. Використання порівняльного методу у роботі здійснювалось з урахуванням застереження з приводу того, що недооцінка вітчизняного досвіду й переоцінка чужого потенційно веде до негативних наслідків під час застосування цього методу.

До методології дослідження державного регулювання фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади, крім різних груп методів, входять також і принципи наукового пізнання:

об'єктивності, науковості, наступності, повноти і всебічності, конкретності та комплексності.

Серед названих вище принципів основоположним є принцип об'єктивності, який вимагає розгляду суспільних явищ «у всій багатогранності, складності та суперечливості, виходячи з сукупності позитивних і негативних моментів, незалежно від їх суб'єктивного сприйняття та оцінки» [72, с. 9-10]. Тобто принцип об'єктивності сприяє встановленню достовірної інформації про стан державного регулювання фінансового забезпечення місцевого самоврядування в сучасній Україні.

Принцип науковості в дослідженні державного регулювання фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні сприяє встановленню наукової істини як про самі способи і методи такої діяльності, так і про їх особливості в умовах реформи децентралізації.

Принцип наступності забезпечує методологічне використання усталених методів, принципів і напрямів даного дослідження.

Принцип повноти дозволяє провести дослідження державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади максимально повно, у тісному взаємозв'язку і взаємодії з іншими соціально-економічними і політико-правовими явищами. Наприклад, дослідження механізмів державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування розкриваються також через дослідження розвитку земельних відносин і функціонування ринку землі в територіальних громадах.

Дослідження державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади лише з позицій теорії є недовершеним і неконкретним. Використання ж практичного матеріалу збагачує дослідження й наповнює його конкретним змістом. Усе це можливо у використанні принципу комплектності. Принцип комплектності дозволяє здійснити дослідження комплексно, із позицій не лише науки державного управління, але й економічної і правової наук.

Отож, визначивши методичну базу дослідження, наступним логічним кроком, необхідним для розкриття теоретичного підґрунтя державного регулювання фінансового забезпечення ОМС в умовах децентралізації влади в Україні стане визначення основних складових феномену місцевого самоврядування та його фінансово-матеріальної основи.

Дослідники виокремлюють наступні теорії, на яких базується місцеве самоврядування: теорія вільної громади або теорія природніх прав; господарська і суспільна теорія самоврядування; громадівська теорія місцевого самоврядування; державницька теорія самоврядування; теорія дуалізму муніципального управління; теорія соціального обслуговування.

Так, історично, першою виникла теорія вільної громади (теорія природніх прав громади), основні положення якої були науково обґрунтовані та сформульовані А. Де Токвілем та його прибічниками. Теорія виникла в роки Великої французької революції у 1789 році.

Мета теорії вільної громади, яка розроблена німецькими ученими на початку XIX ст., полягала в науковому обґрунтуванні щодо необхідності обмеження втручання держави у справи общин. Ключова ідея теорії полягає в тому, що в общини наявні природні права, так само як і природні права у людини. Теорією природніх прав стверджується, що община як самоврядний територіальний колектив є таким же самостійним утворенням, як і держава, а відповідно община, як колектив людей які мають спільне проживання на одній території, виникла раніше, ніж виникла держава. Тому община має природні, невід'ємні права і повинна самостійно вирішувати місцеві справи, як і людина яка наділена невід'ємним правом на життя. Права на вирішення спільних справ для общини державою не надавалися, а тому ці права не можуть бути вилучені державою [86].

В основу цієї теорії був закладений принцип розподілу фінансових ресурсів між місцевими та державним бюджетом, згідно якого, в першу чергу повинні наповнюватися місцеві бюджети для обслуговування територій. Саме в цей період розпочався процес створення європейських комунальних

підприємств, які надають громадянам соціальні послуги, на певній території. Також комунальні підприємства за рахунок податкових надходжень до місцевих бюджетів, створюють самостійну фінансову основу для функціонування органів місцевого самоврядування. На теоретичному рівні питання про забезпечення комунального врядування матеріальними ресурсами уперше були порушені в середині XIX ст. у Бельгії і Франції [154].

Суперечливість теорії вільної громади полягає в тому, що вона проголошувала первинність територіальної громади порівняно з державою, але при цьому під територіальними громадами розумілися територіальні одиниці (регіони, області, департаменти тощо), які були створені саме державою.

Подальшим розвитком теорій, є господарська теорія місцевого самоврядування. В основу теорії покладено ідею, що територіальний колектив - це елемент громадянського суспільства, а місцеве самоврядування не може бути державним за природою, та має власні повноваження у сфері неполітичних відносин, до яких держава не повинна мати і не має жодного відношення у місцевих громадських та господарських справах.

Суть господарської і суспільної теорій самоврядування виходить з того, що самоврядування – це управління місцевими справами, тобто справами господарського характеру. Згідно з цією теорією, політичні справи повинні бути у віданні держави (органів державної влади на місцях), а справи господарські (майнові) мають належати громаді. Громада самостійно управляє своїм майном і через майнові (господарські) відносини самоорганізуються [46].

На наступному етапі розвитку теорій, положення двох перших теорій були взяті за основу формування громадівської теорії місцевого самоврядування, за якою місцеве самоврядування має громадівський, а не публічно-правовий характер. Згідно з цією теорією природним правом володіє лише «базовий рівень місцевого самоврядування» [46].

Ідейними засновниками теорії стали німецькі науковці О. фон Гірке а також В. Шеффнер.

Прибічники громадівської теорії (О.Васильчиков, Р.Моль, В.Лешков та ін.) вирішальне значення відводять господарській природі органів місцевого самоврядування. Так, М.Коркунов стверджував, що громадівська теорія заснована на протиставленні місцевої спільноти державі, суспільних інтересів – політичним, за умови, що суспільство та держава відають лише власними інтересами.

В цій теорії обґрунтовувалось, що громада не виступає суб'єктом, який створила держава. Але держава визначалася як федерація громад і бере початок своїх прав від громади, а не навпаки. Не держава створює громаду, однак держава визначає подальший розвиток прав громади, які ж недоторканими, та власну компетенцію громади. Громада, в свою чергу, не повинна підпорядковуватися центральній владі держави у вирішенні питань місцевого значення, а органи місцевого самоврядування є незалежними та самостійними в своїй діяльності і повинні керуватися законами прийнятими державною владою [74].

За громадівської теорії надається широка автономія органам місцевого самоврядування, однак залишає за державними органами управління лише державними справами. В положеннях теорії відслідковується протиставлення територіальної громади - державі, а громадських інтересів – політичним. За цієї теорії органи місцевого самоврядування повинні діяти за принципом: «дозволено все, що не заборонено законом».

На думку опонентів цієї теорії, зокрема М. Лазаревського, найслабкішим місцем теорії є те, що прибічники не змогли вказати коло недержавних публічно-правових справ, які належать місцевому самоврядуванню, так і те що недержавних публічно-правових справ не може існувати взагалі [35].

Ю. Панейко стверджує, що твердження про існування первинних власних прав місцевих громад які незалежні від державних правових норм, є фантазією та бажанням теоретиків природного права, адже теорію про природні права громади не можна узгодити з теорією суверенітету народу, адже не існує суверенітету зверх державної влади [114].

Суперечність положень громадівської теорії дали поштовх розвитку державницькій теорії місцевого самоврядування, яка ґрунтується на протилежних позиціях. Державницька теорія сформована в другій половині XIX ст., основні положення теорії були розроблені німецькими вченими Л.Штейном та Р. Гнейстом. Згідно теорії органи місцевого самоврядування є органами державного управління які створюються державною владою для реалізації функцій та завдань державної влади на певній території. Відповідно всі повноваження територіальної громади та органів громади перебувають у підпорядкуванні у державної влади. Ключових положенням теорії є те, що державі необхідно делегувати справи, завдання, функції, повноваження на місця.

Місцеве самоврядування за цієї теорії не розглядався як інститут, який може бути рівноцінним державі. ОМС перебувають у чіткому підпорядкуванні державній владі, а функції повністю визначає державна влада. Місцеве самоврядування розглядається як адміністративний засіб здійснення управлінських функцій наближених до людей місцях, переважно у сфері послуг, а також способом прийняття важливих політичних рішень.

Представники державницької теорії виступають: за певну та незначну правову, організаційну та фінансову автономію місцевого самоврядування від центральних та місцевих органів державної влади, але не за самостійність від державної влади; розглядають місцеве самоврядування як засіб здійснення державних функцій на місцях за допомогою недержавних суб'єктів - місцевого населення. Ідеологи теорії, таке розуміння природи місцевого самоврядування органічно поєднують з механізмом народовладдя. Оскільки коріння місцевого самоврядування – у владі, а джерелом влади є весь народ, а не частина народу, маючи на увазі громаду, обсяг повноважень самоврядування визначає закон, в якому відображена державна воля всього народу [15].

Соціал-реформістські муніципальні концепції набули поширення наприкінці XIX – початку XX ст. Прибічники стверджували та обґрунтовували можливість еволюції буржуазного місцевого самоврядування в соціалістичне. Головними вимогами концепцій було наділення громад правами широкою

автономії та збільшення представництва населення в органах місцевого самоврядування. Створення на місцях фундаменту демократії, здатного протистояти центральним органам, та розширення прав місцевого самоврядування в політичній сфері розглядалося представниками муніципального соціалізму як фундаментальна зміна влади в суспільстві [12].

Теорія соціального обслуговування набула поширення у післявоєнний час. Основною метою та ідеєю муніципальної діяльності є збільшення добробуту жителів територіальної громади, через надання послуг місцевому населенню. Теорія соціального вбачала інститут надання саме господарських послуг місцевому населенню. Таке бачення місцевого самоврядування пояснюється післявоєнною розрухою та необхідністю відбудови, відновлення господарства, відбудови місцевої інфраструктури та забезпечення побутовими послугами громадян громади.

Місцеве самоврядування за цієї теорії розглядалося не як загальнодемократична мета, скільки як засіб для вирішення локальних проблем, реалізації інтересів територіальних громад, здійснення на місцях загальнодержавного політичного курсу [106].

Певним синтезом громадівської й державницької теорії місцевого самоврядування є громадівсько-державницька теорія іншими словами теорія муніципального дуалізму. Теорія передбачає самостійність виключно у місцевих справах та закріплювала обов'язок здійснення деяких державних функцій на місцевому рівні. Органи місцевого самоврядування визнавалися незалежними від держави в громадських справах, до яких держава не повинна мати жодного стосунку, проте у політичній сфері органи місцевого самоврядування розглядаються як органи держави, що мали виконувати функції і повноваження держави [75].

В сучасній українській політико-правовій думці, підхід який уособлюється в теорії дуалізму муніципального управління (громадівсько-державницька теорія), підтримує М. Орзіх та інші науковці.

За теорією дуалізму органи місцевого самоврядування мають власну, природну, та суверенну компетенцію у сфері виключно неполітичних відносин, тобто у сфері громадсько-господарських або іншими словами у місцевих справах, які мають вирішуватися самостійно органами місцевого самоврядування. Проте, політичні відносин перебувають в компетенції державної влади [87].

Отже, в основі сучасного наукового розуміння місцевого самоврядування лежить декілька теорій. Однак виходячи з реальної практики втілення реформи децентралізації можна зробити висновок, що Україна пішла шляхом реалізації засад найбільш релевантних для реалій унітарної держави громадівсько-державницької теорії, за якою місцеве самоврядування визнається автономним від центральної державної влади інститутом у правовому, організаційному та фінансовому відношенні у вирішенні питань соціально-економічного розвитку територіальних громад, надання публічних послуг, а за органами виконавчої влади на субнаціональних рівнях територіальної організації влади (регіональному і місцевому) залишаються загальні функції нагляду за дотриманням органами місцевого самоврядування національного законодавства, регулюючого їх діяльність, забезпечення національної безпеки, а також функцій з соціально-економічного розвитку регіонів.

В умовах децентралізації влади актуалізується склад і зміст функцій органів місцевого самоврядування, що обумовлюється цілями і завданнями їх діяльності. Дослідники класифікують зміст функцій за такими критеріями:

- за формами діяльності (нормотворчі, установчі, контрольні, правоохоронні;

- за сферами діяльності (забезпечення розвитку громади та потреб населення в публічних послугах; управління комунальною власністю й місцевими фінансами; соціальний захист населення; зовнішньо-економічна; забезпечення законності; природоохоронна; регулювання земельних відносин; облікова; дозвільно-реєстраційна [167 с. 67-68];

- за методами здійснення (інформаційні, планування та програмування, територіальні, бюджетно-фінансові, матеріально-технічні, соціального контролю) [93 с. 275].

- за роллю в реалізації процесів управління (загальні – прогнозування, планування, організація, мотивація, облік, контроль і координація, регулювання, оцінювання результатів та спеціальні);

- за об'єктами діяльності – відповідно до напрямів впливу на об'єкт;

- за суб'єктами діяльності [62, с. 181].

Відповідно функції органів місцевого самоврядування мають спиратися на нормативно визначені принципи місцевого самоврядування. З-поміж таких принципів (народовладдя; дотримання закону; поєднання місцевих і державних інтересів; державної підтримки та гарантування місцевого самоврядування; виборності; колегіальності; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами; судового захисту прав самоврядування) [105] важливе місце посідає принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності, що закладає відповідне матеріальне і фінансове підґрунтя для здійснення ОМС функцій самоврядування.

Принцип матеріально-фінансової самостійності ґрунтується на ст. 142 Конституції України [84], де зазначається, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Відповідно до положень закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [129], реалізація права на місцеве самоврядування, має ґрунтуватися на гарантованому державою отриманні територіальною громадою реальної здатності щодо створення належного організаційно-правового, матеріального та фінансового підґрунтя для місцевого самоврядування.

Отже, матеріальну і фінансову основу для самоврядування територіальної громади становлять такі складові:

1. Реалізація права на комунальну власність та на рухоме і нерухоме майно, землю, природні ресурси;

2. Місцевий бюджет, який складається з доходів (загального або спеціального фонду), сформованих в рамках визначених законом джерел (в тому числі, дотацій, субвенцій та трансфертів з державного бюджету), та видатків на забезпечення спільних інтересів територіальних громад;

3. Участь органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах через отримання місцевих позик і запозичень, створення комунальних фінансово-кредитних установ, надання кредитних гарантій, розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах.

Все це вимагає від органів місцевого самоврядування формування відповідних спроможностей для здійснення функції управління фінансами територіальної громади, що повинні бути реалізовані на основі відповідних науково обґрунтованих принципів. До таких принципів багато науковців [14, 32 с. 130], [60 с. 269-270], [70 с. 44–57] відносять:

– самозабезпечення (або принцип фінансової автономії) як здатності ОМС до такої якості управління фінансами, щоб підзвітна територія могла продукувати достатній обсяг фінансових ресурсів для фінансування і розвитку територіальної громади;

– комплексності як правила управління, що засноване на врахуванні організаційних, економічних, соціальних та інших чинників впливу на формування, розподіл і споживання фінансових ресурсів територіальної громади;

– адаптивності, що означає готовність і спроможність ОМС швидко реагувати на зміни у середовищі формування фінансового потенціалу, здобувати можливості нарощування і раціонального використання ресурсів;

– стабільності, тобто керівного правила встановлювати рамки дії нормативів ефективності використання фінансових ресурсів і умов доцільності їх перегляду, а також своєчасного прийняття заходів при неаргументованому відхиленні від встановлених норм;

- пріоритетності, тобто виділення найбільш пріоритетних напрямів і заходів щодо розвитку територіальної громади в контексті планування доходів і видатків бюджету;
- партнерства як здатності залучати до співробітництва якомога більшу кількість зацікавлених сторін як у межах громади, так і у масштабі регіону, держави, транскордонних взаємодій;
- обов'язковості, тобто дотримання взаємозалежних обов'язків управлінській діяльності ОМС, їх документування, укладання угод;
- відкритості, тобто забезпечення підзвітності та підконтрольності фінансової діяльності ОМС територіальній громаді;
- пропорційності – розбудова і зміцнення власної фінансової спроможності і фінансового самозабезпечення у бік зменшення залежності від трансфертів з державного бюджету.

Ці принципи, як показує сучасний стан нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні, є орієнтирами у напрямі яких відбувається еволюція цього інституту в Україні й, зокрема фінансового забезпечення його органів, що в свою чергу підводить нас до проблематики розуміння категорії «фінансове забезпечення ОМС».

Аналізуючи вітчизняну фінансову літературу, можна дійти висновку, що термін «фінансове забезпечення» науковцями трактується неоднозначно.

Так, значна кількість науковців поняття розглядають як один із методів фінансового механізму. Такого підходу дотримуються: С. Юрій та О. Кириленко. Фінансове забезпечення розглядається ними як підсистема фінансового механізму, що характеризує впливу фінансів на різні процеси суспільного розвитку. Інші українські вчені – В. Опарін. О. Романенко – стверджують, що фінансове забезпечення є покриттям затрат, витрат та здійснюється за рахунок фінансових ресурсів які акумулюються суб'єктами господарювання, місцевим самоврядуванням та державою [144].

Також для розкриття суті даного терміну варто звернутися до основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування. В ній, серед іншого,

вказується на таку категорію як «право та обсяг ресурсного забезпечення діяльності місцевої влади». Йдеться про таке:

- місцева влада має право на власні фінансові ресурси;
- обсяг фінансових ресурсів повинен бути співставний функціям, які покладені на місцеву владу;
- місцева влада має право вільно, на власний розсуд, розпоряджатися власними фінансовими ресурсами;
- частина фінансових ресурсів повинна формуватися з місцевих податків і зборів;
- розміри місцевих податків і зборів органи місцевої влади мають право самостійно встановлювати в межах закону;
- порядок формування фінансових ресурсів повинен бути диверсифікованим, гнучким і забезпечувати відповідність наявних ресурсів, наскільки можливо, зростанню вартості виконуваних завдань місцевої влади;
- захист більш слабких (у розумінні фінансової забезпеченості) ОМС проводиться за допомогою запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій або аналогічних заходів;
- у міру можливості у виборі форм фінансової підтримки перевага має віддаватися дотаціям, які призначаються не для фінансування конкретних проектів і не повинні обмежувати свободу дій місцевої влади [65].

На основі аналізу наведених підходів щодо визначення суті терміну «фінансове забезпечення», та зважаючи на особливу діяльність органів місцевого самоврядування, релевантним визначенням терміну «фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування», на нашу думку, є наступне: це сукупність джерел, форм та способів формування грошових фондів, а також їх ефективного використання, необхідних для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування для стабільного розвитку територіальної одиниці, з метою покращення добробуту, якості життя людей.

Однак стабільним фінансове забезпечення бути не може та потребує постійного вдосконалення враховуючи нові виклики.

Щодо питання постійного вдосконалення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, В. Зайчикова вважає, що це варто здійснити через уточнення правового статусу місцевих бюджетів; збалансування повноважень, функцій та відповідальності органів виконавчої влади держави і місцевого самоврядування на різних рівнях з наявним фінансовим забезпеченням органів; інституціалізації системи через розвиток інститутів надаваних послуг, інститутів комунальної власності, місцевих податків і зборів [160].

Одним із способів подолання певної кількості проблем місцевих бюджетів є проведення адміністративно-територіальної реформи і фінансової децентралізації в Україні, що має спонукати пошук нових шляхів зміцнення власних доходів бюджетів органів місцевого самоврядування, враховуючи що зміни в адміністративно-територіальному устрої призведуть до природної необхідності пошуку нових шляхів розвитку системи місцевих фінансів.

Тісно пов'язаним із досліджуваною категорією є також і таке поняття як «місцеві фінанси». Дослідники, в наукових працях не дійшли єдиної думки про черговість виникнення концепцій місцевих фінансів. Однак чимало дослідників вважає, що вона виникла у рамках наукового осмислення більш широкої категорії – публічних або суспільних фінансів. Позаяк сам концепт місцевих фінансів виник як складова фінансів публічних [62 с. 51], [70 с. 44–57], [164 с. 31]. Це пов'язано з тим, що перекладний термін публічні фінанси (*public finance*), котрий в Україні часто необґрунтовано перекладається як «державні фінанси», зарубіжні науковці розуміють переважно як доходи і видатки держави, як суспільне багатство, що перебуває в розпорядженні публічних органів [5 с. 79–88]. До останніх, тобто *public authorities*, відносяться і ОМС. Відповідно, як доречно зазначає О. Бурцева, публічні фінанси охоплюють доходи і видатки як центрального, так і місцевого урядів, а також структурні взаємозв'язки між ними, визначення яких відбувається у середовищі представницької влади [21 с. 89].

Українські вчені, зокрема, А. Якимчук, В. Ярошук визначають місцеві фінанси як економічні відносини, пов'язані із формуванням централізованих і

децентралізованих фондів коштів та використанням їх на забезпечення соціальних потреб і соціально-економічного розвитку територій» [174 с. 140].

На переконання О. Лазор, місцеві фінанси є системою економічних відносин, за допомогою яких місцеві органи управління розподіляють, перерозподіляють фінансові ресурси відповідно до покладених на них функцій [89 с. 78].

На думку, О. Василик місцеві фінанси – це «сукупність форм і методів створення й використання фондів фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного й соціального розвитку відповідних територій» [24 с. 180].

Водночас, як зазначають чимало дослідників [87, 103, 110], категорію місцевих фінансів не коректно ототожнювати із такими категоріями як «фінанси місцевих органів влади», або «фінанси органів місцевого самоврядування», що, до-речі, добре видно у вище наведених дефініціях. Цю точку зору, зокрема, аргументовано доводить С. Дяченко, котра зазначає, що фінанси органів місцевого самоврядування, наприклад, не включають фінанси комунальних підприємств та фінансових установ, що знаходяться у власності ОМС. Вчена своєю чергою визначає термін «місцеві фінанси» як «економічні відносини, що виникають між органами місцевого самоврядування, державної влади та фізичними і юридичними особами, що пов'язані з розподілом та перерозподілом частки вартості створеного валового внутрішнього продукту з метою задоволення потреб населення у суспільних благах» [62 с. 54]. Хоча, на нашу думку, дослідниці у цій дефініції варто було б уточнити, що місцеві фінанси як економічні відносини, котрі передбачають за логікою реалізації, формування, розподіл і використання фінансових ресурсів, стосуються задоволення потреб саме місцевого населення (населення територіальної громади).

Із поняттям місцевих фінансів об'єктивно співвідносяться такі категорії як «фінанси місцевого самоврядування» та «фінансові ресурси територіальної громади», а, отже, і таке ключове для фінансового забезпечення ОМС явище як місцеві бюджети. Однією з усталеної в науці державного управління дефініцією

місцевих бюджетів є наступна: це «система формування, розподілу і використання фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих» [64 с. 135]. Нормативне вираження цієї наукової категорії є дефініція бюджету місцевого самоврядування, що містить Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [129] наступного змісту: це «план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування».

Отже, місцеві фінанси, як показує аналіз фахової літератури, вітчизняні науковці переважно розглядають як систему соціально-економічних і фінансових відносин, які виникають у процесі формування, розподілу та використання фінансових ресурсів для вирішення завдань місцевого розвитку (розвитку територій). При цьому основним функціональним призначенням місцевих фінансів є забезпечення місцевих органів публічної влади, передусім ОМС, фінансовими ресурсами, необхідними для виконання ними через механізм місцевого бюджету управлінських завдань і функцій. Відповідно саме сфера місцевих фінансів є об'єктом зусиль держави, якими вона визначає загальні правила та здійснює контроль за діяльністю ОМС у частині реалізації отриманих ними в результаті реформи децентралізації фінансових повноважень, що підводить нас до проблеми обґрунтування комплексного та цілісного теоретико-методологічного підґрунтя щодо державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Варто відмітити, що в науковій літературі досить часто має місце ототожнення понять «державне регулювання» та «державне управління». Якщо звернутися до етимологічного аналізу, то в дефініціях цих слів впливає, що слово «регулювання» (від лат. «regula» – «норма, правило») означає «впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі». Натомість, слово «управління» може бути витлумачене як «спрямовування діяльності, роботи кого-, чого-небудь; бути на

чолі когось, чогось; керувати» [126, с. 380, 431]. Як можна побачити, ці терміни є досить близькими за значенням.

При переході на рівень інтерпретації цих термінів на рівні досліджень державного управління та регулювання, то ситуація залишається подібною.

Так, «Енциклопедичний словник з державного управління» визначає державного управління наступним чином: «діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для як найповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою та суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами» [49, с. 150]. Водночас державне регулювання у даному виданні визначається як «сукупність цілеспрямованих форм, методів і напрямів впливу, що застосовуються органами державного управління для впорядкування системи суспільно-економічних відносин з метою стабілізації і пристосування існуючої суспільно-політичної системи до умов, що змінюються» [49, с. 148].

В економічній науковій літературі цілком логічно відстоюється економікоцентричний підхід до даного поняття. Наприклад, державне регулювання в економічному словнику визначається як «форма цілеспрямованого впливу держави через систему економічних, правових і адміністративних методів з метою забезпечення або підтримки тих чи інших економічних процесів, створення сприятливих умов для розвитку усіх інституціональних одиниць» [90, с. 67-68].

Однак і в державному управлінні при тлумаченні терміну «державне регулювання» дослідники виходять переважно з економічної природи категорії «регулювання».

Зокрема, Ю. Ковбасюк пов'язує державне регулювання (економікою), із зовнішньоекономічною діяльністю і державною політикою у цій сфері, стверджуючи, що «об'єктами регулювання можуть бути погодження цілей, інформаційне забезпечення, інструменти політики, час, масштаби та форми

проведення конкретних заходів, а у сфері економіки – економічна політика співпраці» [82].

Інші, як наприклад, М. Мироненко, визнають, що державне управління тісно пов'язане з поняттям державного регулювання, являючи собою інструменти реалізації економічної політики держави. І те, і інше здійснюється державою через єдину систему законодавства та органи державного управління певної галузі [99].

З вище вказаним можна погодитись у тому сенсі, що державне регулювання, дійсно, не можна розглядати у відриві від державної політики і управління та навпаки. І регулювання, і управління є способами реалізації державної політики у певній сфері суспільних відносин. Утім це не означає, що не слід розмежовувати ці категорії. У зв'язку з цим науковий інтерес представляє позиція відомого теоретика адміністративного права В. Авер'янова, котрий зазначає, що якщо управління є цілеспрямованим впливом саме на об'єкти управління, використання методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливу з боку суб'єкта управління, то регулювання пов'язане не стільки з впливом на об'єкти управління, скільки на оточуюче середовище, тобто передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих об'єктів [1, с. 179].

Виходячи з такого методологічного уточнення, деякі дослідники [2; 24; 73] розглядають державне управління як прямий управлінський вплив на об'єкт управління, здійснюваний переважно через локальне (галузеве) нормотворення та інші методи адміністративного впливу. При цьому воно має обмежуватися рамками державної власності та його об'єктами. У той час, як державне регулювання, на думку цих науковців, забезпечує формування загальних умов функціонування його суб'єктів та об'єктів, як державних, так і приватних, і передбачає використання переважно непрямих методів впливу на них через формування «правил гри», тобто прийняття та зміну законів і нормативно-правових актів, які встановлюють правила та обмеження для різних сфер суспільного життя залежно від об'єкту регулювання, координування інтересів

учасників регульованих відносин, стимулювання економічних та інших процесів, моніторинг та аналіз розвитку, контроль.

Сутність наведених підходів до розуміння державного регулювання можна охарактеризувати як інструментарні, адже відповідно до них зазначене поняття розглядається через призму сукупності певних форм, методів, заходів, тобто інструментарію, за допомогою якого держава, що реалізує свою галузеву політику, створює певні умови та правила діяльності об'єктів, їх відносин або сфери регулювання – економіки в цілому, певних ринків, фінансової системи, соціальної сфери, промисловості, трудових відносин та інших аспектів суспільного життя.

Так, якщо об'єктом державного регулювання є контроль та регулювання грошової маси та процентних ставок у державі, то це досягається за допомогою інструментів монетарної політики, таких як зміна облікової ставки центрального банку, встановлення резервних вимог для комерційних банків, проведення операцій на відкритому ринку тощо.

Якщо об'єктом відповідної державно-управлінської діяльності є стимулювання економічного зростання та розвитку за рахунок заохочення інвестиційно-інноваційної діяльності, застосовуються інструменти інвестиційної та інноваційної політик, як то надання фінансової підтримки, податкові пільги, створення сприятливого інвестиційного клімату для інноваційних підприємств та стартапів, заохочення наукових досліджень, створення інноваційної інфраструктури, надання фінансової та консультативної підтримки інноваційних проектів тощо.

У сфері державного регулювання трудових відносин його основними інструментами (інструментами насамперед соціальної політики) є встановлення норм та правил, що стосуються умов праці, соціального захисту прав працівників, встановлення мінімальних заробітних плат, нагляд за дотриманням трудових відносин та інших заходів для забезпечення справедливих та безпечних умов праці. Водночас для регулювання ринків держава в особі уряду встановлює правила та норми, які контролюють діяльність суб'єктів підприємницької

діяльності на ринку, передусім за рахунок таких інструментів регуляторної політики як ліцензування, сертифікацію, стандартизацію, контроль якості, антимонопольне регулювання, заходи щодо захисту споживачів та інше.

Таким чином, державне регулювання передбачає досить широкий спектр різноманітних інструментів (важелів) непрямого, стимулюючого впливу уряду на певну сферу чи об'єкт певної державної політики. Однак у силу того, що даний спосіб реалізації державної політики включає тільки окремі елементи впливу держави на об'єкт, що передбачають обмежену участь уряду в суспільних і економічних процесах, варто визнати, що воно є вужчим за державне управління терміном. Зміст же останнього вміщує в себе набагато ширший арсенал впливів на об'єкт управління (організаційно-управлінських, нормативно-правових, фінансово-економічних, соціально-психологічних та ін.).

Повертаючись до питання визначення сутності державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, варто згадати, що Європейської хартія місцевого самоврядування [65] прямо зобов'язує державу щодо здійснення фінансового забезпечення видатків, пов'язаних із виконанням органами місцевого самоврядування встановлених законом повноважень. Окрім того, що держава для формування місцевих бюджетів повинна передати в розпорядження ОМС частину державних податків і ресурси для отримання ресурсних платежів, що здійснюється у процесі фінансової децентралізації в законодавчому порядку, вона також має на постійній основі здійснювати захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування шляхом запровадження процедур бюджетного вирівнювання або здійснення аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести, забезпечити доступ до національного ринку капіталу. Такі зобов'язання держави за своїм змістом є стимулюючими заходами передусім бюджетної, податкової, фінансової, регіональної та економічної політики держави, а отже передбачають застосування і відповідного інструментарію щодо сфери місцевих фінансів.

Зокрема, виходячи із положень вітчизняного законодавства, передусім, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Податкового та Бюджетного кодексів України, в нашій державі використовуються такі інструменти досліджуваної державно-управлінської діяльності:

- делегування частини податкових повноважень на місцевий рівень – наділення відповідних органів публічної влади правом збирати місцеві податки та збори, а також встановлювати ставки на них та податкові пільги з їх сплати згідно зі своїми потребами. Наприклад, загально вживаною практикою у європейській країнах, у тому числі Україні, є включення до системи місцевих податків і зборів податку на нерухомість, податок на землю, певні форми податку доходів підприємств (в Україні – це т.з. єдиний податок), транспортний збір (збір за місця для паркування транспорту), туристичний збір тощо;

- надання прямої фінансової підтримки у формі дотацій, субвенцій, трансфертів з державного бюджету, необхідних для фінансування певних видів видатків місцевих бюджетів, а також забезпечення більшої фінансової рівноваги між територіальними громадами. Зазвичай відповідна підтримка спрямовується для фінансування витрат, пов'язаних: із делегованим органам місцевого самоврядування повноваженнями, наприклад, у галузі освіти та охорони здоров'я; з розвитком місцевої інфраструктури; реалізації місцевих соціальних програм або спільних проектів територіальних громад на окремій території тощо;

- передача в управління ОМС певних активів державної власності, наприклад, землю, нерухомість або підприємства, які на додачу до об'єктів комунальної власності, якими, будучи юридичними особами, розпоряджаються відповідні суб'єкти, є додатковим джерелом доходів для місцевого бюджету за рахунок використання цих активів для комерційної діяльності, наприклад для здачі в оренду тощо;

- стимулювання власної інвестиційної активності ОМС. Зокрема, вітчизняне законодавство прямо вказує, що «органи місцевого самоврядування можуть створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи,

виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, а також зобов'язань інших підприємств, установ та організацій у випадках, передбачених цим Законом, здійснювати розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах з дотриманням вимог, встановлених Бюджетним кодексом України та іншими законами України» [129]. Детальніше зміст цих інструментів ми розкриємо у Розділі 2.

Крім того, у світі, але значно менше в Україні, практикується стимулювання активному залученню ОМС під державні гарантії, ініційовані урядом програми підтримки банківського сектору та інші засоби фінансової і регуляторної політики, дешевих кредитів та інвестицій, необхідних для фінансування місцевих проектів, шляхом укладання угод із комерційними фінансовими установами (банками, інвестиційними фондами тощо) під державні гарантії, ініційовані урядом програми підтримки банківського сектору та інші засоби фінансової і регуляторної політики.

Отож, виходячи із вище означених авторських викладок, термін «державне регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування» доцільно визначити як опосередкований (непрямий) вплив органів державної влади і управління (через сукупність важелів (інструментів) бюджетної, податкової, фінансової, регіональної та економічної політики держави) на сферу місцевих фінансів з метою формування достатньої фінансової бази, тобто сукупності джерел, форм та способів формування грошових фондів, а також управлінської спроможності ОМС ефективно оперувати нею, для здійснення в інтересах територіальної громади власних і делегованих повноважень.

1.3. Зарубіжний досвід державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування

Ідею децентралізації публічної влади реалізовано у переважній більшості розвинутих держав світу в тому чи іншому варіанті. Так, завдяки децентралізації

влади ефективність публічної влади у багатьох демократичних державах було підняте на якісно новий рівень. Водночас реалізація ідеї децентралізації в Україні повинна бути виваженою і враховувати особливості національного розвитку суспільних та державних інститутів, що сформувались у нашій країні. У зв'язку з вищезазначеним існує нагальна потреба в поглибленому вивченні та аналізі європейських практик здійснення децентралізації влади в контексті національних особливостей державотворення та новітнього історичного етапу розвитку України.

Останні декілька десятиліть поняття децентралізації є основним у Європі.

Так, на початку 80-х рр. XX ст. реформи, спрямовані на децентралізацію та сприяння локальній автономії, поширювалися Європою. У Франції процес децентралізації розпочався за ініціативи президента республіки, та був націлений посилення місцевої влади; у Великій Британії передача влади мала на меті сприяти модернізації застарілого місцевого самоврядування шляхом упровадження елементів значної відмінності в управлінні між Шотландією, Уельсом та Англією; в Іспанії 17 автономних округів ухвалили власний статут автономії, реалізувавши в такий спосіб закріплені норми Конституції Іспанії 1978 року [67].

Децентралізація як концепція набуває різних форм, зважаючи на історію країн, особливості законодавства, географічні, історичні рівні розвитку, національні та релігійні особливості, культуру та підходи до управління державою. Однак, незважаючи на існування відмінностей між країнами в розподілі повноважень між місцевими та державною владою, можна виявити спільні ознаки, які можуть характеризувати децентралізаційні процеси в європейських країнах.

Так, виділимо п'ять основних характеристик які притаманні децентралізації в європейських країнах:

- демократизація через розвиток місцевої та регіональної автономії;
- максимізація на ефективне вирішення місцевих проблем;
- свобода як отриманий результат місцевої та регіональної автономії;

- забезпечення мовної, культурної, етнічної різноманітності регіонів;
- створення умов економічної конкуренції між місцевими та регіональними рівнями [69].

Аналіз наукових публікацій визначеної проблематики засвідчив, що найбільш ефективними та результативними реформи з децентралізації публічної влади були в наступних країнах: Франція, Польща, Швеція Німеччина, Велика Британія та в окремих країнах Латинської Америки. Оскільки метою цього розділу дослідження є аналіз досвіду децентралізації влади в європейських країнах, детально здійснимо аналіз практик децентралізаційних реформ у Франції, Польщі та Швеції.

Французька Республіка є державою, територія якої складається з метрополії у Західній Європі та низки заморських володінь. Франція — унітарна змішана республіка. Площа Франції - 551 595 (без колоній) км² , територією колоній - 671 308 км². За переписом в 2016 році населення Франції становить 66 842 134 млн. чол.

Франція має найбільш послідовний та ефективний досвід децентралізації влади. В зв'язку з тим, що Франція, за розмірами території схожа на Україну та має унітарну форму правління, тобто однакову форму з Україною, осмислення досвіду політики децентралізації публічної влади цієї країни має, на нашу думку, важливе наукове і практичне значення для сучасної України. Також, у Франції найраніше, порівняно з іншими західноєвропейськими країнами, закінчився процес централізації, відбулося відокремлення державного апарату від громадянського суспільства [94].

Політика децентралізації почалася в 1982 році з введенням законів Гастона Дефер Міністра внутрішніх справ, зокрема закон «Про права та свободи комун, департаментів та регіонів». Закон мав три ключові нововведення щодо децентралізації:

1. Скасування апріорного нагляду (нормативні акти ОМС набувають сили лише після перевірки) з боку префекта та його заміна на подальший нагляд, що

здійснюється за допомогою адміністративного суду і регіональної рахункової палати.

2. Передача виконавчих повноважень від префекта голові обраної представницької асамблеї.

3. Надання регіону статусу повноправної територіальної громади.

До цього моменту, відповідно до законів 1871 і 1884 років, французькі муніципалітети та департаменти мали обмежену автономію.

Децентралізація у Франції зводилася до трьох напрямків:

– організаційна децентралізація - передачі влади новоствореним інститутам;

– територіальна децентралізація - цей аспект децентралізації спрямований на надання територіальним колективам відповідальності за прийняті рішення і ресурсів для реалізації повноважень, права вибору представників місцевого населення до органів влади;

– функціональна децентралізація - ця сторона децентралізації пов'язана з тим, що центральний або місцевий уряд мав право передавати громадським об'єднанням на виконання одне зі своїх взятих повноважень.

Принципами, на яких впроваджувалася французька модель децентралізації, базувалася на трьох складових процесу: масштабність, поступовість, методична корекція змін [55].

Слід зазначити, що протягом XVII – XVIII ст. Франція була централізованою державою. Перші законодавчі акти, направлені на децентралізацію, датуються 1871 роком та 1884 роком. З 1982 до 1986 децентралізація отримала законодавче забезпечення. Другий етап реформ припадає на 2002 – 2005 роки, на етапі було підтверджено існування прямої демократії на місцевому рівні, децентралізований спосіб управління та фінансову самостійність місцевих громад. Реформи у Франції певною мірою стосувалися зменшення функцій центрального уряду, послаблення ролі префектів та розширення автономності регіонального рівня. У 2002 році у Франції прийнято закон, відповідно до якого почали створюватися агломерації,

тобто почалося об'єднання населених пунктів та об'єднання комун. З одного боку, це вирішило проблеми, які цікавили жителів сусідніх громад, а з іншого – дозволило зекономити державний ресурс та створило сприятливі умови для самостійного заробітку грошових коштів територіями, тобто створило умови для саморозвитку.

Важливу роль під час децентралізації відводили посаді Префекта, який є представником держави в регіоні і департаменті, представляє уряд, особисто Прем'єр-міністра і кожного міністра в регіоні. Відповідно посада префекта носить міжміністерський характер. Він керує деякими державними установами та регіональними службами, відповідає за реалізацію державної політики в певному регіоні, дбає про національні інтереси, додержання законів, громадський порядок. Префект є державним службовцем високого рівня, який має пройти професійну підготовку в Національній школі адміністрування (ENA). Якщо службовець попадає у корпус префектів то, зазвичай, знаходиться на цій посаді досить довго лише змінюючи департаменти, що може свідчити про високий рівень професіоналізму.

Для України корисним буде досвід, при якому буде запроваджена відповідна посада, на яку можуть потрапити лише службовці високого професійного рівня, з відповідною підготовкою.

Державна політика Франції в частині організації місцевого самоврядування реалізується у двох основних напрямках:

- деконцентрація – державне делегування адміністративних функцій на місця (створення мережі місцевих органів центральних державних відомств та делегування повноважень від міністрів до префектів);

- децентралізація – передача державою частини владних повноважень місцевим органам самоврядування. Комунам передали право втручатись в усі справи, які стосуються проблем місцевого населення. Важливим аспектом децентралізації було розуміння, що муніципалітети повинні розвиватися надаючи індивідуальні послуги населенню через кооперацію з максимальною ефективністю. Фактично органам місцевого самоврядування передавались

повноваження від органів державної влади органів МС комун, а відтак і бюджетні ресурси.

Отже, свій шлях до децентралізації влади, Франція розпочала являючись унітарною державою з міцною бюрократією. Французькі реформи зводяться до того, що центральна адміністрація залишає за собою функції, що мають загальнонаціональний характер, або ті, які, згідно із законодавством, не можуть бути делеговані [7].

Законом «Про децентралізовану організацію Республіки» від 28.03.2003 року підтверджувалося децентралізовану організацію управління у Франції, пряму демократію на місцевому рівні, фінансову самостійність територіальних громад і статус заморських громад.

Податки і збори Франції формують близько 90% бюджету держави. Збори адмініструються єдиною службою. Цікавою особливістю є строгий розподіл на місцеві податки і податки, що йдуть у центральний бюджет. Основними місцевими податками є: туристський збір, податок на родину (складається з трьох податків: земельний податок на будинки і будівлі, податок на житло, податок на землю), податок на професію, податок на використання комунікацій, податок на збирання території, податок на продаж будинків.

Земельним податком на забудовані ділянки оподатковується нерухомість та земельні ділянки, призначені для промислового і комерційного використання (50% кадастрової або орендної вартості нерухомості або ділянки). Державна власність, житлові будинки і квартири, які належать громадянам старшим 75 років, а також особам, які одержують допомогу з соціальних фондів або виплати по інвалідності, будівлі сільськогосподарського призначення - звільняються від оподаткування.

Земельний податок на незабудовані ділянки становить 80% кадастрової або орендної вартості ділянки під забудову, а також податок стягується з полів, лісів і болота, які знаходяться в приватній власності. Від даного податку звільнені державні землі, та тимчасово звільнені площі з штучними лісонасадженнями (до моменту комерційної експлуатації лісу) та деякі інші.

Податок на житло сплачують власники або орендарі будинків та квартир. Малозабезпечені верстви населення повністю або частково звільняються від даного податку. Ставка земельного податку та ставка податку на житло визначаються самостійно кожним органом місцевого самоврядування, при цьому ставка не може перевищувати середню ставку попереднього року більше ніж в 2,5 рази на регіональному або загальнонаціональному рівні.

Професійний податок накладається на осіб вільних професій (письменники, журналісти, художники, артисти та ін.). Ставка податку визначається кожною адміністративно-територіальною одиницею самостійно, з урахуванням двох критеріїв: оціночної вартості приміщення, яке платник використовує для власної діяльності, та величини доходу платника. Ставка податку не може перевищувати 3,5% суми доданої вартості, яку створив платник протягом року.

Табл.1.1

Динаміка надходжень до бюджетів комун у Франції¹

млрд. Євро

Показники	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Загальний дохід	129,5	131,6	134,0	132,8	134,9	138,5	146,0	144,1
Виручка від виробництва	24,5	25,4	26,2	26,3	26,9	27,3	27,5	25,7
Дохід від власності	1,9	1,9	2,0	2,2	2,2	2,4	2,5	2,0
Податки та соціальні внески	60,8	61,9	65,7	66,9	69,2	71,3	76,3	76,8
Інші перекази	42,4	42,4	40,1	37,4	36,6	37,5	39,7	39,6

Джерело: складено автором на основі [106].

Дані таблиці 1.1. свідчать про стабільне зростання доходів комун, і відповідно свідчать про ефективність проведеної реформи, досягнення фінансової ефективності та фінансової незалежності.

Табл.1.2

¹ Останні, станом на 21.07.2023 р., дані по бюджетам комун, департаментів та регіонів публікуються Національним інститутом статистики і економічних досліджень Франції за 2021 р. (див. [106]).

Динаміка надходжень до місцевих бюджетів департаментів

млрд.Євро

Показники	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Загальний дохід	66,7	68,8	68,0	68,4	68,4	67,5	66,8	66,2
Виручка від виробництва	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,6	1,6	1,5
Дохід від власності	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Податки та соціальні внески	41,8	42,9	44,0	45,4	44,2	45,1	44,7	44,4
Інші перекази	23,1	24,1	22,2	21,1	22,3	20,7	20,4	20,2

Джерело: складено автором на основі [106].

При стабільному зростанні доходів комун, маємо дані (див. табл. 1.2), які свідчать про стабільний і сталий рівень доходів департаментів.

Табл.1.3

Динаміка надходжень до бюджетів регіонів

млрд.Євро

Показники	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Загальний дохід	24,7	24,6	24,7	26,1	31,0	33,0	34,3	32,2
Виручка від виробництва	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
Дохід від власності	0	0	0	0	0	0	0	0
Податки та соціальні внески	12,6	13,2	14,1	15,4	18,8	23,9	24,4	21,6
Інші перекази	11,7	11,0	10,1	10,2	11,7	8,4	9,3	10,0

Джерело: складено автором на основі [106].

Дані табл. 1.3. свідчать, що надходження до бюджетів регіонів збільшуються із року в рік, отже, реформа децентралізації має позитивний ефект. Однак, незважаючи на ріст доходів державного бюджету (табл. 1.4), загальна частка доходів місцевих бюджетів (табл. 1.5) зменшується, але не значно, що свідчить про стабільність бюджетної системи.

Табл.1.4

Динаміка надходжень до державного бюджету Франції

млрд.Євро

Показники	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Загальний дохід	1125,2	1146,0	1169,0	1185,2	1230,1	1260,5	1275,0 6	1213,6	1314,9

Джерело: складено автором на основі [106].

Табл.1.5

Частка доходів місцевих бюджетів в державному становить

відсотки

Показники	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Частка місцевих бюджетів в держбюджеті	21,71	21,68	21,42	21,26	20,80	20,79	21,26	21,88	21,25

Джерело: складено автором на основі [106].

Незважаючи, на незначні коливання частки місцевих бюджетів в державному (табл. 1.6), частка бюджету комун – органів місцевого самоврядування, які найбільш наближені до громадян є стабільним показником, що може свідчити про першочергову турботу як місцевих органів так і державних органів про турботу про громадян [106].

Табл. 1.6

Частка доходів бюджетів комун в державному бюджеті

відсотки

Показники	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Частка бюджетів комун в державному бюджеті	11,51	11,48	11,46	11,20	10,97	10,99	11,45	10,96

Джерело: складено автором на основі [106].

Іншою практикою впровадження реформи децентралізації є приклад Республіки Польща.

Так, потреба в децентралізації влади в Польщі виникла у зв'язку перебудовою країни та з масштабними процесами лібералізації, реалізації

ринкових реформ. Метою реформи децентралізації було максимальне забезпечення самостійності у функціонуванні кожного регіону, створення прозорих та ефективних політичних інститутів, посилення ролі інститутів громадянського суспільства. Реформа в Польщі мала декілька етапів [7].

Так, старт реформи децентралізації почався в березні 1990 року, з прийняттям Закону «Про територіальне самоврядування» та було започатковано трансформацію місцевих органів влади. Реформа запровадила виборні місцеві уряди тільки на муніципальному рівні (гміни), при цьому вищі рівні територіального устрою залишалися під управлінням державних місцевих адміністрацій. Гміною за законодавством Польщі може бути село, об'єднання сіл, район міста або місто.

Другий крок був націлений на вищі рівні: упродовж 1993-1997 років була підготовлена теоретична, правова та практична база для впровадження самоврядування на рівні повітів та воєводств. Відповідне законодавство набуло чинності з 1 січня 1999 року.

Так, замість 49 воєводств було утворено 16. Як наслідок, прийняте законодавство змінило розподіл повноважень між місцевими та центральними місцевими органами влади. Результатом реформ адміністративної децентралізації в країні утворилася триступенева система територіальних одиниць: «гміна – повіт – воєводство», замість існуючої системи до реформи «гміна – воєводство» [198]. Це стало рушійною силою у вибудовуванні раціональної, демократичної адміністративної системи з незалежними органами місцевого самоврядування. Децентралізація в частині функцій та повноважень була законодавчо підкріплена джерелами доходів, тобто після адміністративної децентралізацію почався процес бюджетної децентралізації.

Польський закон про доходи одиниць місцевого самоврядування встановлює наступні групи місцевих доходів: власні доходи місцевих бюджетів; загальна субвенція; цільові дотації з державного до місцевих бюджетів; іноземні ресурси, які не підлягають поверненню; ресурси з Європейського Союзу; та інші ресурси, дозволені правовими нормами [208].

Джерелами власних доходів, які властиві для всіх рівнів місцевого самоврядування в Польщі, тобто для гмін, повітів і воєводств, є: доходи одержані від комунального майна; надходження які надходять від бюджетних установ, допоміжних господарств, комунальних підприємств тощо; нараховані відсотки за прострочення термінів платежів, які складають доходи місцевого бюджету; надходження від стягнень, штрафів за законодавством; 5% доходів, що стягуються до державного бюджету у зв'язку з реалізацією завдань що належить до компетенції держави, а також інших делегованих державою у відповідності до законодавства повноважень; дарунки, спадщина; відсотки від позик які надані органами місцевого самоврядування; відсотки на депозити, які знаходяться на банківських рахунках; дотації з бюджетів інших суб'єктів місцевого самоврядування; інші доходи, згідно з окремими приписами [208].

Законодавство також, встановлює власні доходи конкретного рівня місцевого самоврядування. Податкові надходження до бюджету гмін включають: оподаткування нерухомості; лісовий податок; сільськогосподарський податок; податок з транспортних засобів; податок з фізичних осіб; податок з власників собак; податок зі спадщини та дарунків; податок з цивільно-правових угод.

До бюджетів гмін також зараховуються надходження від зборів: адміністративний збір; гербовий збір; торговий збір; місцевий збір; збір на використання природних ресурсів; інші збори, що складають доходи гміни і встановлені у відповідності до законодавства.

Для бюджетів повітів зараховується: надходження від зборів, що складають доходи повіту і стягуються у відповідності до законів; 25% надходжень від майна держави яке знаходиться у розпорядженні.

Доходи ОМС формуються, також, за рахунок частки податку на доходи фізичних осіб та податку на доходи юридичних осіб яка зараховується до відповідного бюджету. З метою заохочення добровільного об'єднання громад, законами передбачено додаткові 5% цього податку для відповідного бюджету громад, які об'єдналися, але можливе додаткове збільшення частки податку.

Міжбюджетні трансферти (див. табл. 1.7 і 1.8) складаються з загальних субвенцій для органів місцевого самоврядувань, яка згідно з польським законодавством, має декілька складових частин: для гмін і повітів – загальна субвенція складається з вирівнювальної, еквівалентної та освітньої частин; для воєводств – вирівнювальної, регіональної і освітньої частин.

Табл.1.7

Динаміка надходжень до місцевих бюджетів у Польщі

МЛН. ЗЛОТИХ

Показники	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ²
Загальний дохід	199018,9	213668,9	229878,7	251846,4	278507,1	304930,1	333409,1
Власні доходи в. ч.	103441,0	106683,5	113245,3	124042,1	135768,6	146356,5	158619,6
від юридичних осіб (частка від доходів держбюджету)	7076,1	7441,2	8381,1	9697,6	10901,6	11325,5	14300,0
від фізичних осіб (частка від доходів держбюджету)	38100,1	41108,1	44 885,4	50 907,9	56140,3	55077,6	62081,4
Податок на нерухомість	20171,3	20774,5	21829,0	22617,4	23299,3	24215,9	26117,0
Сільськогосподарський податок	1593,0	1513,5	1485,2	1482,1	1536,6	1619,2	1649,1
Податок на транспортні засоби	1015,5	1055,2	1092,4	1134,6	1169,8	1168,7	1238,6
Загальна субсидія з державного бюджету	51343,3	53036,1	54280,7	56429,7	61745,5	67029,4	82318,4

Джерело: складено автором на основі [216].

Вирівнювальна частина субвенції надається економічно найслабшим одиницям місцевого самоврядування. До складу частини входять: основна сума та додаткова сума. Загальна сума вирівнювальної частини субвенції для гмін, повітів і воєводств визначається в законі про державний бюджет на кожен рік, а

² Останні, станом на 21.07.2023 р., статистичні дані по державному бюджету та бюджетам органів місцевого самоврядування Республіки Польща публікуються Центральним бюро статистики (Głównego Urzędu Statystycznego) за 2021 р. (див.: [216]).

її розподіл між різними рівнями місцевого самоврядування залежить від податкових доходів органів і кількості мешканців відповідного органу [208].

Табл. 1.8

Динаміка надходжень до місцевих бюджетів гмін та міст на правах повіту у Польщі (власні доходи)

МЛН. ЗЛОТИХ

Показники	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Загальний дохід	158227,3	176215,0	189718,8	206933,4	229055,9	249404,9	274529,3
Частка власних доходів	88347,0	91003,8	96388,9	104941,6	113584,9	121692,8	132173,5
у т.ч. від юридичних осіб (частка від доходів держбюджету)	2 354,4	2 477,3	2 790,6	3 241,1	3 651,4	3 792,3	4 720,4
у т.ч. від фізичних осіб (частка від доходів держбюджету)	32703,9	35275,0	38492,3	43640,4	48086,8	47142,7	53157,8

Джерело: складено автором на основі [216].

Отож, як показують дані, наведені у табл. 1.7 і 1.8, чим нижчі податкові доходи і вища кількість населення – тим буде вищою вирівнювальна частина загальної субвенції.

Табл.1.9

Динаміка надходжень до державного бюджету Польщі

МЛН. ЗЛОТИХ

Показники	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Загальний дохід	325428,2	355700,0	400535,0	419796,0	494843,5	504820,8

Джерело: складено автором на основі [217].

Крім того, з динаміки надходжень до державного бюджету Польщі (табл. 1.9) та зростання частки доходів місцевих бюджетів в його структурі (табл. 1.10), видно, що надходження до державного бюджету, та місцевих бюджетів з року в рік зростають.

Табл. 1.10

Частка доходів місцевих бюджетів в державному бюджеті

у відсотках

Показники	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Частка в державному бюджеті	68,09	70,64	70,80	69,53	72,64	66,05

Це може свідчити як про збільшення ділової активності економічних суб'єктів господарювання, такі і про реальні досягнення реформи децентралізації щодо забезпечення фінансової незалежності місцевих бюджетів.

Табл.1.11

Частка доходів бюджету гмін та міст на правах повіту в державному бюджеті

у відсотках

Показники	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Частка в державному бюджеті	56,15	58,30	58,18	57,19	59,41	54,38

Джерело: складено автором на основі [216; 217].

Також, у табл.1.11 можемо спостерігати збільшення частки місцевих бюджетів, та бюджетів гмін, що може свідчити про реальний перерозподіл фінансів на користь органів місцевого самоврядування. Однак для усвідомлення реальної картини про кількості отриманих доходів потрібно розуміти структура та цілі на які витрачаються грошові кошти (див. табл. 1.12).

Табл.1.12

Видатки місцевих бюджетів гмін та міст на правах повіту у Польщі

млн. злотих

Показники	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Загальні видатки	170 116,6	190 488,5	214 147,4	232202,4	247219,1	260992,5

Джерело: складено автором на основі [216; 217].

За даними табл. 1.13 і 1.14, можемо спостерігати, що і видатки по рокам збільшуються, як в державному бюджеті, так і в бюджетах гмін.

Табл.1.13

Динаміка видатків місцевих бюджетів у Польщі

МЛН. ЗЛОТИХ

Показники	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Видатки всього	196415,3	206034,6	230166,3	259386,3	280209,0	299240,6	315967,3
Видатки дотаційні	16 458,6	17 525,1	19 372,7	22 100,0	23 982,5	26 234,2	27 649,6
Пільги для фізичних осіб	16 948,2	35 576,9	42 085,6	42 141,8	50 838,6	60 728,6	59 393,9
Поточні витрати бюджетних одиниць	119537,6	122094,2	128595,1	137790,6	229 156,6	250 488,8	264 127,1
Обслуговування боргу			1 858,6	1 859,7	2 035,1	1 637,9	1 187,1
Витрати на майно	38 575,9	25 830,6	35 214,6	52 877,9	51 052,4	48 751,8	51 840,2

Джерело: складено автором на основі [216].

Табл.1.14

Динаміка видатків з державного бюджету Польщі

МЛН. ЗЛОТИХ

Показники	2019	2020	2021	2022
Видатки всього	414273	504776	521216,8	517398,9
Видатки дотаційні на ОМС	61761,5	66737,5	78032,3	74645,1
На соціальне страхування	88093,6	89420,6	79301,1	86132,3
Поточні витрати бюджетних одиниць	78197	85438	92370,6	100295,6
Витрати на майно	18610	33396	42041,2	25238,0

Джерело: складено автором на основі [217].

Табл. 1.15

Частка видатків місцевих бюджетів в державному становить
у відсотках

Показники	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Частка місцевих в державному бюджеті	55,90	59,82	65,30	67,64	59,28	60,62

Джерело: складено автором на основі [216; 217].

Частка ж видатків місцевих бюджетів в державному має наступні показники: див. табл. 1.15.

Останні роки засвідчили (табл. 1.16) систематичне зростання показників видатків місцевих бюджетів у співвідношенні до обсягів видатків державного бюджету.

Табл. 1.16

Частка видатків місцевих бюджетів гмін та міст на правах повіту в
державному становить
у відсотках

Показники	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Частка місцевих в державному бюджеті	46,16	49,51	53,91	56,05	48,98	50,07

Джерело: складено автором на основі [216; 217].

Причиною цього є дві головні обставини: по-перше, передача нових повноважень від держави до органів місцевого самоврядування; по-друге, в результаті проведеної реформи та надання джерел доходів відбулося збільшення доходів органів місцевого самоврядування.

Самодостатність місцевих фінансів у Польщі визначають та характеризують входячи з наступних показників-критеріїв: співвідношення поточних видатків до видатків бюджету розвитку; співвідношення видатків для виконання власних повноважень та видатків на делеговані центральним урядом повноважень.

Однак, аналізуючи структуру місцевих видатків переважають видатки на виконання власних повноважень, частка яких становить 91,8%. Відповідно видатки на реалізацію делегованих повноважень становлять 8% видатків. Дане співвідношення свідчить про високий рівень забезпечення власними джерелами доходів місцевих органів.

Здійснюючи аналіз функціональної характеристики видатків місцевих бюджетів можна дійти висновку, що держава передала місцевому самоврядуванню основні завдання, повноваження і функції в галузі освіти і виховання. До основних функцій місцевого самоврядування також відносять: фінансування соціального забезпечення і утримання публічної адміністрації.

Згідно законодавства Польщі розподіл фінансування між рівнями місцевого самоврядування наступний: найбільше ресурсів на адміністративну діяльність закріплено за громадами; за повітами закріплено значна частка у фінансуванні витрат на соціальне забезпечення.

Тобто кожен рівень місцевого самоврядування має чітко окреслені свої завдання та видаткові повноваження. В гмінах це завдання з забезпечення: комунального господарства, житлового господарства, охорони навколишнього середовища. На рівні повіту фінансується: охорона здоров'я, громадська безпека, пожежна охорона. На рівні воєводства забезпечується фінансами: культура й охорона культурної спадщини, транспорт, сільське господарство, зв'язок та мисливство.

У процесі реалізації реформи було скорочено значну кількість державних службовців, що позитивно вплинуло на зменшення бюджетних витрат та на ефективність управління як на місцевому так і державному рівнях. Також, в процесі проведення реформи було приведено механізм перерозподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами до децентралізованого способу управління державою.

Після проведення реформи до доходів місцевих бюджетів зараховується 100% податків на нерухомість, приблизно 40% прибуткових податків, 7% доходів від корпоративних податків. У процесі проведення децентралізації в

Польщі за основу ставилося завдання для створення механізму дієвої співпраці регіонів, що передбачало створення вільних економічних зон та надання допомоги одним регіоном іншим, у разі потреби та за умов існування профіциту і дефіциту відповідних бюджетів. Наслідками проведення реформи стало ефективне розмежування бізнесу та влади, що створило гарантії кожному громадянину право вільно, безперешкодно та на вигідних умовах здійснювати власну підприємницьку діяльність [69].

Також, за результатами проведеної реформи децентралізації виникло чітке розмежування функцій, повноважень та обов'язків між державною та місцевою владою.

Так, за урядом Польщі залишилися питання зовнішньої політики, національної безпеки та оборони, розробка стратегічних напрямів розвитку держави в цілому. В той час місцева влада опікується питаннями, як: найважливішим питанням є економічний розвиток регіонів, також наближення системи надання послуг до населення, ефективно та цільове розпорядження коштами бюджету та майном територіальної громади, веденням фінансового господарства.

Таким чином, можна дійти висновку, що основні повноваження та фінансові ресурси в Польщі перебувають на рівні територіальних громад. Територіальні громади мають можливість самостійно вирішувати питання свого соціально-економічного розвитку. Заходи, здійснені урядом Польщі в напрямку децентралізації стимулювали розвиток малого бізнесу дало поштовх розвитку громадянського суспільства на рівні адміністративно-територіальних одиниць, призвели до зростанню державних інвестицій, що позитивно позначилося на умовах життя кожного мешканця територіальної громади та зумовило суттєве поліпшення економічної ситуації в країні.

Особливо цікавим та корисним для України є досвід розподілу податку від фізичних і юридичних осіб в Польщі. Частка доходів податку на доходи фізичних осіб, які проживають на території гміни і які залишаються на території гміни становить 39,34%. Сума частки корпоративних податкових надходжень на

оподатковуваних осіб, яка залишається в гміні, становить 6,71%. Сума частки у надходженнях прибуткового податку на фізичних осіб від платників податків цього податку, які проживають в районі округу (повіту), повинна становити 10,25%. Сума частки корпоративних податкових надходжень від оподатковуваних осіб, встановлених в районі округу, повинна становити 1,40%. Сума частки у надходженнях з податку на доходи фізичних осіб від платників податків даного податку, які проживають на території краю (воєводства), становить 1,60%. Сума частки надходжень з корпоративного прибуткового податку від оподатковуваних осіб, встановлених в краї, становить 14,75%.

Також, країною в якій була здійснена реформа децентралізації, результати якої привертають увагу країн всього світу є Королівство Швеція.

За формою державного устрою Швеція – унітарна держава, за формою правління – конституційна монархія. Державний апарат за кількістю службовців у Швеції становить наступний розподіл: 17% державних службовців працює в центральних органах влади, 23% – на регіональному рівні, але більшість соціальних послуг у Швеції надають муніципальні утворення, в яких працює приблизно 60% службовців [30].

Виконавча влада в державі здійснюється Кабінетом Міністрів, який формується парламентом (риксдагом). Адміністративно-територіальний поділ у Швеції становить 21 лен (регіональний рівень), кожен з яких поділяється на комуни або муніципалітети що є місцевим рівнем. Загалом в країні 290 комун.

Варто зазначити, що Швеція це країна в якій сильні традиції, які мають багатовікову історію. Традиції стосуються як місцевого управління так і всіх сфер громадського життя.

Так, наприклад, законодавством 1862 року було здійснено сильне розмежування функцій і завдань держави та церкви у вирішенні питань місцевого значення та сформована двоскладова світська система місцевих органів. Таким чином, на місцевому рівні у Швеції діють два види органів – світські та релігійні. Цікавим є те, законодавством Швеції церковними парафіями залишено право стягувати прибутковий церковний податок, податок

розвитку освітньої програми і тим самим парафії і зараз відіграють помітну роль у житті місцевих співтовариств. Так на відміну від муніципалітетів, кількість і межі яких неодноразово змінювалися в процесі проведення реформ світського місцевого управління, місцеві церковні організації, яких існує більше 2 тисяч залишилися у майже не зміненому з XVI ст. вигляді.

Не менш цікавою рисою шведського місцевого управління є його існування на системі комітетів, тобто у структурі муніципальних органів відсутня посада як мера - одноосібного голови виконавчої влади, так і посада голови муніципальної ради.

Повноваженнями зборів членів місцевої ради є:

встановлення ставки місцевого прибуткового податку та розцінок на місцеві послуги, та на основі встановлених ставок затверджувати місцевий бюджет. Ухвалювати рішення щодо всіх напрямів діяльності муніципалітету, визначати кількість та вид структуру і методи роботи утворених комітетів. Роботу з підготовки і виконання заходів проводять комітети [45].

Швеція, як і інші країни, стикнулася з проблемою яка має назву «парадокс числа», в результаті якої назріло питання здійснення реорганізації місцевого управління.

Так в середині 1940-х років виникла потреба у перегляді кількості та розмірів місцевих одиниць, адже в країні існувало більше 2 000 комун в яких проживало декілька сотень або тисяч осіб. Такі комуні постійно мали дефіцит коштів, та неефективно виконували свої функції. Під час проведення реформ Швеція внесла зміни в законодавство та здійснила організаційні заходи, спрямовані на скорочення кількості муніципалітетів для їх укрупнення. Унаслідок реформи кількість муніципалітетів скоротилася з 2000 до 290 комун у 2003 році, середня кількість населення в комуні вже становила 30 тисяч осіб [162].

Реформа децентралізації у Швеції проподилась на основі досвіду Великобританії, для якої характерна широка автономія між рівнями управління, впровадження ринкових відносин у сферу публічних послуг тощо. Проте в

процесі втілення реформи, стало зрозумілим, що в силу національних факторів потрібно знайти власну модель розвитку, яка б дала змогу місцевій владі втілювати спільну для всієї країни урядову політику для забезпечення загальнодержавних інтересів, але з урахуванням місцевих потреб, при цьому не обмежуючи місцеву ініціативу, а навпаки стимулюючи її на місцях для впровадження ефективного місцевого урядування у всіх населених пунктах.

Одночасно відбувався процес перегляду та перерозподілу функцій та відповідальності між центральним, регіональним і місцевим рівнями управління. Основною тенденцією цього процесу було посилення децентралізації в управлінні та максимального розширення можливостей для місцевої влади у вирішенні всіх питань забезпечення життєдіяльності населення на відповідній їм території. Унікальність досвіду Швеції полягає у тому, що при здійсненні реформи було закладено ідею найвищого рівня децентралізації місцевого управління. Незважаючи на вже існуючий позитивний досвід та високий ступінь децентралізації, Швеція не зупиняється на досягнутому та продовжує експериментувати.

Так, Швеція здійснює експеримент для розширення меж місцевої автономії під назвою «вільне місцеве управління». Метою експерименту, що є частиною програми із розвитку і перетворення публічного сектору як єдиного цілого, є перевірка на практиці різних способів для активізації діяльності органів місцевого управління з максимальним врахування місцевих умов, а також надання більших можливостей представникам місцевих співтовариств та місцевим органам влади впливати на місцеву політику. Муніципалітети, що на добровільних засадах беруть участь в експерименті, отримують експериментальну свободу від державного регулювання. Основна увага приділяється організаційній структурі місцевого управління в частині удосконалення (відмова від системи комітетів); підвищенню гнучкості виконання функцій і завдань; виробленню найбільш ефективних форм співпраці місцевої влади з органами регіонального і національного рівня; обережному і більш зваженому використанню форм фінансової допомоги, що розглядається як

спосіб послаблення підконтрольності місцевих органів та ін. На кінцевому етапі очікується отримання результатів для зменшення державного регулювання і контролю за місцевим самоврядуванням [45]. Після початку втілення реформи відбулися перетворення, за яких на рівні держави питаннями місцевого управління опікується парламент, уряд, спеціалізовані державні утворення. До компетенції держави належать питання охорони громадського порядку, будівництва доріг національного рівня, обороноздатності тощо.

Шведські комуни ж отримали два види повноважень: загальної компетенції та ті які передаються спеціальним законодавством. До першого виду відносять повноваження, які стосуються життя населення і не входять до переліку загальнодержавних: громадський транспорт, благоустрій територій, використання земель, культурний розвиток, організація дозвілля громадян тощо). До другого виду належать повноваження передані з регіонального рівня на місцевий для відповідного вирішення. Ці питання стосуються аварійних служб, соціального забезпечення, охорони навколишнього середовища та ін.

Щодо основних джерел доходів муніципальних утворень у Швеції (див. табл. 1.17), то це податки, ставки для яких можуть встановлювати органи місцевого самоврядування, але держава встановлює межі цих податків.

Табл.1.17

Структура доходів місцевих бюджетів у Швеції

Види доходів	Муніципалітети 2006 рік	Окрузні ради (ландстингі) 2006 рік	Муніципалітети 2021 рік	Окрузні ради (ландстингі) 2021 рік
Податкові доходи	68%	74%	67,2%	69,5%
Загальні державні дотації	11%	6%	14,1%	8,4%
Оплати і збори	7%	3%	5,3%	3,3%
Спеціальні державні дотації	5%	3%	6%	6,2%
Ренти та оренди	3%	-	3%	-
Продаж послуг і контракти	1%	-	0,8%	-
Дотація на пільгові ліки	-	10%	-	7,3%
Інші доходи	5%	5%	3,5%	5,3%
Чистий прибуток, млрд.крон			45,9	21,8

Джерело: складено автором на основі [199].

Податок на доходи громадян складається з двох частин: місцевого (комунального) та державного зборів. На цей час податок на дохід становить у середньому 33,30% і є доходом відповідних муніципалітетів (ставки місцевого податку варіюються в діапазоні від 29,43% до 35,40% в 2020.).

Рішення про ставки податку в частині місцевого податку приймають самі органи самоврядування. З місцевої частини 21,83% надходять в розпорядження муніципалітетів, а 11,22% - на користь Ландстрига (в 2021) [**Error! Reference source not found.**].

На доходи, що перевищують певний рівень (рівень коригується щороку), встановлюється додатковий податок, розмір якого становить 20-25% суми, що перевищує зазначений рівень. Надходження від додаткового податку спрямовуються до доходу держави.

Але, встановлено, якщо людина отримує дохід менше 20 008 крон, податок не сплачується. Шведські громадяни, що володіють доходом від 20008 шведських крон до 5250000 крон оподатковуються на за ставкою від 8% до 33,30%. Доходи від 525000 крон до 645000 оподатковуються 33,30% + державний податок в розмірі 20,0 %. Доходи від 645000 крон до 1670 000 оподатковуються 33,30% + державний податок в розмірі 25,0%. Доходи більше 1670 000 крон оподатковуються 33,30% + державний податок в розмірі 20,0 %. Максимальна ставка прибуткового податку в Швеції дорівнює 56% [201].

Інше джерело доходів місцевих урядів – це тарифи за надання послуг населенню. Місцеві органи влади не мають права встановлювати тарифи вище фактичної вартості послуг, включаючи необхідні для продовження діяльності відрахування (амортизація і т.д.). Ще одне джерело доходів - це продаж акцій муніципальних підприємств.

З особливістю дотримується принцип єдності повноважень і ресурсів. Тобто, виконання повноважень обов'язкового має забезпечуватися відповідними коштами [102].

При цьому видаткова частина бюджету (див. табл.1.18), наприклад, окремої комуни, покривається за рахунок податків у межах цієї самої комуни. Таким чином, зменшується бюджетна залежність від зовнішніх джерел фінансування. Крім податкових надходжень, місцеве самоврядування підтримується через державні субсидії, дотації для вирівнювання фінансових показників або реалізації певних завдань. Джерелами фінансування також є місцеві позики, кошти, які сплачують громадяни за послуги, тощо.

Водночас, закони визначають обов'язкові делеговані повноваження самоврядних органів і правила їх розподілу між рівнями самоврядування.

Так, до обов'язкових повноважень муніципалітетів належать питання освіти (вища освіта не є повноваженням муніципалітетів), питання соціальних послуг (догляд за дітьми, літніми та особами з особливими потребами), планування та реалізація забезпечення належних умов життя та діяльності територіальних громад (транспорт, водопостачання, прибирання та утилізація відходів тощо), а також – деякі інші завдання з охорони довкілля.

Табл.1.18

Структура поточних витрат муніципалітетів у Швеції

Статті витрат	2006 рік	2021 рік 606,8 млрд.крон
Догляд за літніми людьми	19%	18,4%
Обов'язкова школа	17%	19,3%
Дошкільні послуги, догляд за дітьми шкільного віку	13%	14,7%
Догляд за людьми з особливими потребами	10%	11,2%
Вища середня школа (гімназії)	8%	6,5%
Комерційна діяльність	6%	7%
Індивідуальний і родинний догляд (крім фінансової допомоги)	4%	4,9%
Інша освіта	4%	2,9%
Фінансова допомога	2%	2,1%
Інші види діяльності	16%	8,3%

Джерело: складено автором на основі [199].

На ландстинги покладається відповідальність за медичне обслуговування (профілактичне та організація роботи стоматологічних поліклінік та будинків для літніх людей).

У 2019 витрати регіонів склали 374 мільярдів шведських крон.

Регіони Швеції мають чотири обов'язкових завдання: охорона здоров'я; стоматологічна допомога дітям і підліткам до 22 років; відповідальність за регіональний розвиток; громадський транспорт (відповідальність лежить на муніципалітетах). Значну частину видатків - 84 відсотки, склали витрати на охорону здоров'я.

Самостійно припинити виконання покладених завдань або скороти обсяги надаваних послуг які носять обов'язковий характер самоврядні органи не мають права. Однак добровільні завдання вони можуть визначити самостійно, виходячи з потреб та наявності ресурсів (сприяння розвитку культури, спорту, організація дозвілля мешканців, технічного обслуговування енергозберігаючого обладнання тощо).

Висновки до розділу 1

Проведене дослідження теоретико-методологічних засад фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування дозволило зробити такі висновки:

1. Розкрито зміст явища децентралізації, що являє собою комплекс трьох поєднаних заходів із розширення повноважень місцевої влади, тобто здійснюється політична децентралізація, підвищення управлінської самостійності (адміністративна децентралізація) на умовах підвищення фінансової автономії (фінансова або фіскальна децентралізація). Показано, що центральну роль у процесі децентралізації в частині забезпечення розвитку системи місцевих фінансів, і органів місцевого самоврядування зокрема, грає фінансова децентралізація як процес перерозподілу видаткових, дохідних, податкових повноважень, матеріально-фінансових ресурсів і відповідальності

від центрального до місцевого рівня публічної влади в державі, що відбувається у формі державної політики, у тому числі регуляторної, спрямованої на зміцнення фінансової автономії субнаціональних органів публічного управління (органів місцевого самоврядування), що необхідна для виконання ними (через механізм місцевого бюджету) управлінських функцій і завдань із забезпечення соціально-економічного розвитку територій та високого рівня життя місцевого населення.

2. Теоретичним підґрунтям фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування при проведенні реформи децентралізації є комплекс теорій та концепцій, в рамках яких має здійснюватися дослідження закономірностей цього процесу в економічному, фінансовому, відтворювальному, соціальному, поведінковому, демографічному, трудовому, ресурсному аспектах. Показано, що Україна стосовно розбудови і зміцнення системи місцевого самоврядування пішла шляхом реалізації засад найбільш релевантної для реалій унітарної держави громадівсько-державницької теорії, за якою місцеве самоврядування визнається автономним від центральної державної влади інститутом у правовому, організаційному та фінансовому відношенні у вирішенні питань соціально-економічного розвитку територіальних громад, надання публічних послуг. Обґрунтовано, що фінансова спроможність адміністративно-територіальних одиниць значною мірою починає залежати від управлінсько-організаційних, економіко-соціальних та політико-правових дій органів управління територіальної громади у сфері місцевих фінансів як системи соціально-економічних відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту для забезпечення потреб місцевого населення (мешканців територіальних громад) у суспільних благах. Однак це не виключає необхідність державного регулювання діяльності ОМС у відповідній сфері.

На основі понятійно-термінологічного аналізу запропоновано уточнення поняття державного регулювання фінансового забезпечення місцевого самоврядування як опосередкованого (непрямого) впливу органів державної

влади і управління (через сукупність важелів (інструментів) бюджетної, податкової, фінансової, регіональної та економічної політики держави) на сферу місцевих фінансів з метою формування достатньої фінансової бази, тобто сукупності джерел, форм та способів формування грошових фондів, а також управлінської спроможності ОМС ефективно оперувати нею, для здійснення в інтересах територіальної громади власних і делегованих повноважень. А також визначено термін «фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування» як сукупність джерел, форм та способів формування грошових фондів, а також їх ефективного використання, необхідних для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування за-для стабільного розвитку територіальної одиниці, з метою покращення добробуту, якості життя людей.

4. На основі вивчення досвіду держав Європи визначено концептуальні складові адміністративно-фінансової децентралізації в Україні, серед них: а) укрупнення територіальних громад (дослідження досвіду європейських країн свідчить про укрупнення громад в країнах Європи, та на взаємозалежність рівня фінансової спроможності громади від кількості населення на його території); б) забезпечення фінансової спроможності регіонів та територіальних громад шляхом розподілу і законодавчого закріплення видаткових і функціональних повноважень, джерел наповнення бюджетів центральних, місцевих органів влади і органів місцевого самоврядування.

Обґрунтовано, що для України корисним буде досвід Франції, при якому існує строгий розподіл на місцеві податки і податки, що йдуть у центральний бюджет. При цьому наукову цікавість для аналізу доцільності запровадження в Україні такої практики має структура місцевих податків, до яких віднесено: туристичний збір, податок на родину (складається з трьох податків: земельний податок на будинки і будівлі, податок на житло, податок на землю), податок на професію, податок на використання комунікацій, податок на збирання території, податок на продаж будинків.

Визначено, що перспективним для України також є досвід Польщі щодо співвідношення видатків для виконання ОМС власних повноважень та видатків

на делеговані центральним урядом повноважень, де суттєво переважають видатки на виконання власних повноважень (їх частка становить аж 91,8%). Відповідно видатки на реалізацію делегованих повноважень становлять 8% видатків. Дане співвідношення свідчить про високий рівень забезпечення власними джерелами доходів місцевих органів.

Визначено перспективність для імплементації в Україні досвіду Швеції щодо механізмів зменшення бюджетної залежності місцевих бюджетів від зовнішніх джерел фінансування. Зокрема, доцільним для імплементації видається право муніципальних утворень самостійно визначати ставки місцевих податків при збереженні державою права встановлювати межі цих податків.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

2.1. Формування інституційно-правової бази фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування

Розвиток нормативно-правової бази фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні був і є складним процесом, не позбавлений суперечностей. Розкриття цього питання варто почати із чіткого розуміння, як формувалися правові підвалини інституту місцевого самоврядування в незалежній українській державі.

Процес становлення місцевого самоврядування новітній історії України розпочався ще до офіційного проголошення незалежності нашої держави із прийняттям акту Верховної Ради Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» 1990 року (втратив чинність). Втім ключовою віхою розвитку місцевого самоврядування в Україні стало прийняття Конституції України 1996 р. [84]. В ст. 7 Основного закону безпосередньо вказується, що в Україні «визнається і гарантуються місцеве самоврядування» [84], а поняттю, основним принципам та питанням його організації присвячено цілий окремий розділ – Розділ 11.

Зокрема, в ст. 140 місцевого самоврядування визначається «правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [84].

В наступному – 1997 році – в Україні був прийнятий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [129], який визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, визначав

правовий статус та наділяв відповідальністю органи та посадових осіб місцевого самоврядування, та дав визначення поняттю, місцевого самоврядування.

Так, в Законі місцеве самоврядування – це право, яке гарантоване державою та реальна здатність, бажання територіальної громади, тобто, жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та обраних посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення лише в межах Конституції і законів України [129].

В тому ж 1997 році Верховною Радою України було ратифіковано ще один важливий для розвитку місцевого самоврядування та інституціалізації системи її органів в Україні документ – Європейську хартію місцевого самоврядування [65], що засвідчувало прагнення нашої держави розбудовувати систему місцевого самоврядування відповідно до міжнародних, зокрема, європейських стандартів. В Європейській хартії, як і в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування це не лише гарантоване державою право, але і здатність та бажання жителів територіальної громади вирішувати питання спільного проживання або самостійно, або під відповідальність виборних осіб, але виключно в межах дозволених Законами. Поряд із правом територіальної громади на створення власних органів управління – органів місцевого самоврядування, останнім вона делегує і право ухвалювати нормативно-правові акти місцевого значення, що мають таку ж обов'язкову силу, як і законодавство України. Водночас, ці права підлягають адміністративному нагляду з боку держави.

Для законодавчого забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування були прийняті інші закони, які мали врегулювати їх діяльність, зокрема, ті, що визначають умови та порядок забезпечення доступу до інформації, якою володіє орган місцевого самоврядування, для ефективного та справедливого використання території населеного пункту, що визначають правила за якими існують суб'єкти господарювання, які виробляють або

реалізують товари в межах громади, та націлені на створення комфортних умов для людей, які проживають в громаді.

Також був прийнятий Бюджетний Кодекс України – Закон який є основою для дій місцевого самоврядування у бюджетній сфері.

Втім до 2014 року, тобто до старту реформи децентралізації, в Україні була нерозвинена інституційна та обмежена фінансова спроможність базового рівня місцевого самоврядування для виконання повноважень які закладені у Європейській хартії місцевого самоврядування.

Зокрема, обмежено застосовувався принцип субсидіарності, який передбачав передачу управлінських повноважень на рівень, який є максимально наближеним для споживачів публічних послуг, при умовах додержання належних, ефективних стандартів надання послуг. Відповідно до Хартії місцевого самоврядування, яку Україною була ратифікована у 1997 році, «місцеве самоврядування означає, насамперед, право, що є визначальним але у взаємозв'язку зі спроможністю створених органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання місцевих справ та управління суттєвою часткою суспільних справ, які в межах і силу закону належать до їхньої компетенції але діяльність має бути націлена на задоволення інтересів місцевого населення». Конституція України, також, закріплює норми щодо самоврядування, та визначає наступним чином: «місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, може здійснювати як безпосередньо, так і через відповідні органи, а саме, сільські, селищні та міські ради та утворені виконавчі органи» [65].

На практиці ж, місцеве самоврядування на рівні села, селища та міста стикалося з комплексом викликів, які були несумісними із завданнями з виконання самоврядних та делегованих державою повноважень на рівні який би задовольняв громаду та державу. Винятком були міста обласного значення, фінансовий потенціал яких дозволяв органам місцевого самоврядування здійснювати на належному рівні свої повноваження. Проте, все ж, значна більшість органів місцевого самоврядування базового рівня демонструвала

низьку ресурсно-фінансову спроможність виконувати власні та делеговані державою повноваження. Як приклад, станом на березень 2014 року в Україні було близько 12 тисяч місцевих рад, у приблизно 6 тисяч рад чисельність мешканців становила менше 3 тисяч осіб, з них у 4809 рад чисельність населення була менше 1 тисячі мешканців, а у 1129 громадах кількість осіб було менше 500. В багатьох місцевих радах не утворювалися виконавчі органи та були відсутні місцеві бюджетні установи, комунальні підприємства [85].

Відповідно реформа місцевого самоврядування була вкрай необхідна та вже давно назріла. Старт реформі дали схвалена Урядом у квітні 2014 року Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади та План заходів щодо її реалізації розбитий на два етапи – перший (2014 рік) і другий (2015-2017 роки) [85]. Однак їх тривалість була скоригована і фактично перший етап реформи тривав з 2014 по 2019 роки та стосувався реформи базового рівня місцевого самоврядування.

Так, ключовим завданням першого етапу реформи децентралізації було створення належних інституційних умов та забезпечення створення нормативно-правових та фінансових умов для функціонування створених інституцій для підвищення спроможності органів місцевого самоврядування виконувати самоврядні та делеговані державою повноваження, згідно з принципом субсидіарності. Досягти цієї мети передбачалося завдяки консолідації органів місцевого самоврядування базового рівня з метою створення ресурсно-спроможних територіальних громад, з широкими повноваженнями та чітко визначеною відповідальністю перед громадою та державою. Спроможною територіальною громадою визначалися територіальні громади сіл, селищ, міст, які добровільно та самостійно об'єдналися та мають змогу та здатність самостійно або через створені органи місцевого самоврядування забезпечити якісний рівень надання послуг, в таких сферах як, сфера освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, культури з урахуванням наявних кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та існуючої інфраструктури адміністративно-територіальної одиниці [125].

Горизонтальний вимір структури управління громадою на рівні села або міста, яка ще не була долучена до процесу реформування та утворення спроможних громад, був представлений сільською або міською радою, головою ради та виконавчим комітетом ради. Вертикальний вимір структури управління сільською громадою на рівні представлений районною радою та районною державною адміністрацією (далі - РДА). З одного боку, РДА є частиною вертикалі державної виконавчої влади, які уповноважені впроваджувати державну політику та підпорядковані обласним державним адміністраціям у своїх повноваженнях. З іншого боку, РДА уповноважені на виконання рішень районних рад, які є повноважними у представленні спільних інтересів територіальних громад, які є частиною відповідного району. Це відбувається через відсутність виконавчих комітетів районних рад, тобто районні ради делегують функції з виконання власних рішень РДА у відповідних районах [161].

Після проведення перших виборів у територіальних громадах, розпочалося формування органів місцевого самоврядування, які є повноцінними представниками спільних інтересів мешканців громад та отримали додаткові повноваження та відповідальність в частині надання громадянам публічних послуг та в частині управління місцевим розвитком згідно діючого законодавства. Після виборі основні управлінські повноваження почали знаходитися у голови відповідних територіальних громад та ради, яка повинна сформувати виконавчий комітет, до складу виконавчих комітетів за посадою входять старости, відповідно якщо радою територіальної громади буде сформований старостинські округи. Голова та рада територіальної громади є підзвітні перед громадою та підпорядковуються виключно відповідній громаді яка обрала голову та депутатів ради, але в той час держава зобов'язана забезпечити нагляд на законністю рішень рад та голови. Старости зобов'язані звітувати перед виборцями та перед радою територіальної громади.

Невід'ємною складовою реформи децентралізації стала фінансова децентралізація. З внесенням змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин [22], Податкового кодексу України та деяких

законодавчих актів України щодо податкової реформи [119] в Україні розпочався процес фінансової децентралізації.

Насамперед відбулося закладення основ фінансової самостійності бюджетів територіальних громад.

Так, статтями 64, 66, 69-1 Бюджетного кодексу було запроваджено уніфіковані нормативи відрахувань таких загальнодержавних податків як податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств за кожною ланкою бюджету. Також було скасовано індикативне планування Мінфіном показників місцевих бюджетів та доведення їх до місцевих бюджетів. Відбулося створення єдиного кошика доходів загального фонду та розширення переліку джерел доходів загального фонду. Була змінена система балансування доходів і видатків місцевих бюджетів шляхом запровадження нової для України системи вирівнювання податкоспроможності територій.

Крім того, змінами до Бюджетного кодексу територіальні громади отримали право:

- самостійно формувати місцеві бюджети;
- затверджувати місцеві бюджети незалежно від термінів прийняття державного бюджету (до 25 грудня), що передує плановому;
- отримали спрощені процедури надання місцевих гарантій та здійснення місцевих запозичень від міжнародних фінансових організацій при погодженні таких операцій з Міністерством фінансів України;
- усі міста обласного значення отримали право здійснювати зовнішні запозичення;
- самостійно вибирати установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ [22].

Нарешті, відповідно до норм Бюджетного Кодексу, зокрема статей 97, 99, 100, 102, 103-2, 103-4, 108, ОМС при формуванні місцевих бюджетів увійшли у прямі відносини із Державним бюджетом у вигляді: базової дотації; реверсної дотації; освітньої субвенції; медичної субвенції; субвенції на формування

інфраструктури територіальних громад; субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій; інших субвенцій та дотацій, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів; коштів Державного фонду регіонального розвитку [22].

До інших важливих законодавчих ініціатив, що посприяли поліпшенню фінансового забезпечення місцевого самоврядування шляхом формування спроможних територіальних громад через механізм їх укрупнення (об'єднання) стали Закони України: «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 57-VIII від 5 лютого 2015 р., «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» від 14 березня 2017 р. № 1923-VIII, «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 9 лютого 2017 р. № 1851-VIII, «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення» від 3 квітня 2018 р. № 2379-VIII.

Також постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 та змінами до неї від 24 січня 2020 р. № 34 [125] було розроблено Методику формування спроможних територіальних громад, якою запроваджено чіткі процедури та принципи ефективності, на основі яких має відбуватися укрупнення територіальних громад, а також критерії оцінки рівня її спроможності, зокрема людського, фінансового та майнового потенціалу необхідного для надання якісних послуг жителям, вирішення місцевих проблем, забезпечення перспективного розвитку.

Для зміцнення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування виконувати збільшений в результаті децентралізації влади обсяг повноваження з управління справами територіальних громад були прийнято цілу низку нормативно-правових актів.

Зокрема: Закон України «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII від 17 червня 2014 р. [128], яким запроваджено механізм вирішення спільних, передусім інфраструктурних проблем територіальних громад; Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» від 9 лютого 2017 р. № 1848-VIII, що спрямований на удосконалення функціонування інституту старост, котрі представляють інтереси сільських громад в раді ОТГ; Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів» від 9 лютого 2017 р. № 1850-VII, яким було унормовано питання набуття повноважень сільського, селищного, міського голови; Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 24 травня 2017 р. № 353, спрямовано на оптимізацію системи оплати праці посадовців органів місцевого самоврядування.

Отож, законодавчо розширене ресурсне забезпечення дозволило ОМС розширити спектр своїх повноважень при наданні адміністративних послуг, при утилізації сміття, при утриманні доріг місцевого значення, землевпорядження та архітектурно-будівельного контролю, при забезпеченні безпеки мешканців та формуванні безпечного життєвого простору та здійснювати стимулювання місцевого як економічного так культурно-соціального розвитку. Також, в зв'язку зі збільшенням ресурсного забезпечення та отримання передбачених законом повноважень ради територіальної громади можуть створювати власні органи які будуть управляти освітою та медициною, архітектурою та правопорядком.

Потрібно зауважити, що в контексті реформи децентралізації має відбуватися поетапне підвищення фінансової та інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, адже відповідні голови та ради мають пристосувати до нових обов'язків, а мешканці громади усвідомити нову інституційну структуру органів, сприйняти нову якість та ефективність послуг які надаються. Щодо збільшення переліку публічних послуг в Україні, які мають

надаватися територіальній громаді, то збільшення кількості надаваних послуг має відбуватися завдяки консолідації державної та міжнародної підтримки секторальних реформ в Україні.

Насамперед це стосується організаційної, експертної та фінансової підтримку реформи з боку міжнародних організацій таких як: Рада Європи, Організація Об'єднаних Націй, Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку, Європейський інвестиційний банк, Організація економічного співробітництва та розвитку, проектів міжнародної технічної допомоги та провідних демократичних країн світу (країн Європейського Союзу, США, Канади та інших). Важливу роль у проведенні реформи відіграють: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою»; Спільна програма ПРООН та ООН Жінки; Експертна підтримка врядування та економічного розвитку (EDGE); швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO); проект «Партнерство для розвитку міст» (ПРОМІС / PLEDDG); проект ПРООН/ЄС «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду»; Програма «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE); Програма Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» та інші. Завдяки цим та іншим проектам український уряд, голови та ради територіальної громади отримують експертні висновки як вітчизняних так і міжнародних експертів щодо шляхів реалізації реформи децентралізації.

23 січня 2019 року Розпорядженням Кабінету міністрів України № 77-р було затверджено план заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019—2021 роки.

Згідно затвердженого плану виділено 6 основних завдань:

1. Формування нової територіальної основи України для діяльності органів влади на рівні громад і районів;

2. Децентралізація повноважень органів виконавчої влади держави, органам місцевого самоврядування та їх чітке розмежування за принципом субсидіарності;

3. Створення належної ресурсної бази для здійснення децентралізованих повноважень органами місцевого самоврядування;

4. Формування системи служби в органах місцевого самоврядування на засадах ефективності;

5. Упорядкування системи державного нагляду та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в законний спосіб;

6. Розвиток форм прямого народовладдя: референдумів, виборів.

Згідно плану заходів, першим та основним завданням другого етапу реформи є утворення нової територіальної основи для діяльності органів влади в громадах і районах. Необхідно було завершити формування перспективних планів формування спроможних територіальних громад, які мали повністю, тобто на 100%, охоплювати територію кожної області і відповідають офіційним методичним рекомендаціям Уряду, адже без територіальної основи неможливо виконати наступні пункти плану, а саме визначити та передати повноваження новоствореним ОМС і відповідно забезпечити нормативно-правовими актами для створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування.

Виконуючи 1 пункт плану необхідно внести на розгляд депутатів Верховної Ради України доопрацьований проект закону «Про засади територіального устрою». Проект закону конкретизує функції та критерії формування громад та районів, відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади від 1 квітня 2014 року. Поданий Урядом законопроект «Про засади адміністративно-територіального устрою» передбачав існування трирівневої моделі управління. Першим, базовим рівнем є громада (місто, або селище), другим, тобто субрегіональним рівнем є район, третім – регіональним є область. Відповідно до затвердженого КМУ плану заходів, після ухвалення цього законопроекту, передбачено розгляд

проекту закону який передбачатиме затвердження адміністративно-територіального устрою України, імплементація закону адміністративно-територіального устрою України потребуватиме внесення змін до Конституції.

Водночас, перед новоутвореними територіальними громадами постає низка нових викликів:

- забезпечення ефективності місцевої бюрократії, яке має бути досягнуте через кадрове наповнення органів, кваліфікаційні навчання службовців та персоналу, впровадження антикорупційних процедур та механізми громадського контролю;

- забезпечення наповнення місцевого бюджету фінансовими ресурсами, боротьба з «тіньовою економікою» на території, розбудову економічних відносин, які б забезпечили ефективну реалізацію наявних у громади ресурсів для розвитку;

- коректний вибір стратегічних пріоритетів: подолання проблеми поточного споживання та вибір цілей для розвитку;

- подолання патерналістських налаштувань мешканців громади по відношенню до держави та ОМС (конкуренція за фінансові ресурси бюджетів) та переорієнтація мешканців на зміцнення власної дієздатності (розвитку бізнесу);

- активна протидія утворенню «місцевої олігархії» та її спробам втручання в справу діяльності громади з метою деформації конкурентного простору;

- недопущення суперечностей, стимулювання, допомога у співпраці між малим місцевим бізнесом та великими компаніями, які працюють на території територіальних громад та на територіях інших територіальних громад, навіть на територіях інших країн;

- недопущення місцевого егоїзму громаду щодо відкритості та міжтериторіальної співпраці.

Реалізуючи 3 пункт плану заходів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, заходи мають полягати в розвитку секторальної та бюджетної децентралізації та приводити до

усвідомлення важливості розбудови економічно-фінансових відносин, важливості усвідомлення та початку дій щодо самостійного заробляння грошових коштів ОМС, які б забезпечували ефективну реалізацію наявних у розпорядженні громад ресурсів і на основі цього – посилювати спроможність забезпечувати зростаючу якість життя мешканців. В практичному сенсі має проводитися цілеспрямована побудова на місцевому рівні інституційного середовища яке буде «дружнє до розвитку», тобто такого, що активно заохочує, підтримує та дієво допомагає підприємницькій діяльності, сприяє надходженню до регіону інвестицій, забезпечує реалізацію людського капіталу.

Аналізуючи міжнародну практику, або навіть, досвід успішних вітчизняних громад можна виокремити базовий набір інструментів які сприяють економічному розвитку. Застосування цих інструментів, виключно, належить до компетенції громад і повинно дозволити реалізувати можливості, які надає децентралізація.

1. Закупівля товарів і послуг, необхідних для виконання органами місцевого самоврядування повноважень. Органи місцевого самоврядування, як і інші учасники при закупівлі товарів та послуг мають виконувати закони України в тому числі закон «Про публічні закупівлі». Однак, варто враховувати, що громаді потрібні послуги мають чітко виражену локалізацію надання, і в деякій мірі є унікальними, що у більшості випадків виключає (робить економічно не вигідною) участь у конкурсах надавачів послуг з інших громад та регіонів, які не можуть виявити індивідуальність необхідної послуги. Тобто, видатки місцевого бюджету можуть розглядатися як інвестиція в економічний розвиток на локальному рівні, сприяти конкуренції місцевих виробників в ціні та якості послуг. Однак, закупівлі товарів та послуг в такий спосіб, є значним ризиком втручання певних осіб у проведення тендерів та може місцеві центри корупції, утворення «локальних монополій» на постачання товарів (послуг) для потреб громади, через наближеність місцевих владних та бізнес-еліт. Подолання ризиків можливе через збільшення прозорості закупівель та через громадський контроль.

2. Публічно-приватне партнерство (далі - ППП) у виконанні повноважень органами місцевого самоврядування. Здійснюючи співпрацю з бізнесом на засадах партнерства, територіальна громада має можливість зменшити навантаження на місцевий бюджет, оптимізувати видатки, що неминуче призведе до зниження вартості надання певних послуг, поліпшення якості завдяки впровадженню конкурентних засад, знизить навантаження на управлінські органи, а отже – зменшить чисельність бюрократичного апарату, залучить бізнес-ресурси для реалізації проектів. Реалізація публічно-приватного партнерства, як свідчить зарубіжний досвід, сприятливо впливає на ділове середовище в територіальній громаді: зменшуються ризики приватних партнерів, посилюється економічна активність, поліпшуються взаємовідносини між владними органами та бізнесом, здійснюється постійний діалог між партнерами. Чинним законодавством встановлено поняття державно-приватного партнерства, та передбачено співробітництво між територіальними громадами та юридичними особами, фізичними особами-підприємцями, що здійснюється на договірній основі та може набувати форми спільної діяльності концесії, управління майном.

В Україні станом на 1 січня 2022 р. було укладено укладено 193 договори, з них реалізується 31 договір (22 – концесійних договорів, 5 – договорів про спільну діяльність, 4 – інші договори), а решта – 162 договорів – не реалізується.

Серед проблем ППП можна виділити несформоване законодавства про концесії в Україні. Інші форми партнерської співпраці передбачені законодавством, проте є занадто зарегульованими. Так наприклад, згідно закону «Про державно-приватне партнерство» серед ознак партнерства мають бути надання прав управління або придбання/створення об'єкта власності, який, до того ж, не можна приватизувати до завершення дії угоди, термін дії угоди не може бути меншим за 5 років. Вважаємо, що форми ППП мають бути значно ширшими, ніж визначені законом. До форм ППП доцільно відносити угоди, що укладаються з приватними компаніями на період більше року для виконання важливих для громад функцій, диверсифікація підприємств-надавачів

соціальних послуг, тощо, навіть якщо угоди не передбачають об'єднання ресурсів сторін договору.

3. Визначення ставок місцевих податків та зборів. Згідно Податкового кодексу України, до місцевих податків та зборів належать: податок на майно, єдиний податок, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір. Установлювати інші податки та збори забороняється. Місцеві ради обов'язково установлюють єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю, крім земельного податку за лісові землі). Місцеві ради в межах повноважень вирішують питання щодо встановлення податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору та земельного податку за лісові землі [119].

Отже, саме цими місцевими податками обмежується можливість громад управляти рівнями фіскального навантаження та створювати умови ведення бізнесу. При цьому для більшості нарахувань межі визначено на загальнодержавному рівні. Утім, певні можливості зниження або підвищення фіскального навантаження на бізнес одинці існують. Попри це, частка місцевих податків та зборів у доходах місцевих бюджетів незадовільною. У 2018 році частка місцевих податків склала 26,5% податкових надходжень та 10,6% загальних надходжень до місцевих бюджетів.

4. Умови оренди майна громади. Згідно українського досвіду, громади зазвичай володіють значними площами приміщень, які практично за призначенням або не використовуються взагалі, але могли б надаватися в оренду для ведення діяльності підприємствам та фізичним особам-підприємцям. Однак, для такі приміщення потрібно виявити та здійснити інвентаризацію, набути у власність безгосподарного майна в тому числі незатребуваної спадщини та іншого майна.

5. Інформаційна та правнича підтримка. Види такої підтримки обмежуються лише потребами членів громад та наявними ресурсами та

компетентністю органів місцевого самоврядування. Проте, потреби членів громади в інформаційній підтримці, можуть бути обмежені, через необізнаність членів в існуванні більш новітньої сучасної інформації про події та явища.

Однак, при наданні інформаційної та правничої підтримки, доцільним було б залучення приватних структур, громадських організацій, які б на замовлення громади надавали необхідні консультаційні, правничі, організаційні та інші види послуг.

6. Енергетичний моніторинг та аудит. В часи зростання вартості енергоресурсів та відповідного зростання тарифів на енергоресурси, органами місцевого самоврядування повинен здійснюватися за рахунок (чи за пайової участі) громади енергетичний моніторинг та аудит об'єктів житлового фонду, муніципальної інфраструктури, комунікацій, муніципальної власності. Це може дати значний ефект для економії витрат з заходів енергозбереження, бути першим кроком для реалізації програм співфінансування заходів енергозбереження, отримання вигідних кредитів банків на енергозбереження тощо. У результаті утворюються умови для економії коштів на ресурси, модернізується інфраструктура громади, буде отриманий досвід, а можливо і нові знання з покращення енергозбереження.

7. Розвиток місцевих ринків праці. Створення умов для продуктивного працевлаштування мешканців громади на території громади є розвитком людського та соціального капіталу громади, зміцнення ідентичності та приналежності до території. Мова йде покращення освітньої складової людського капіталу та інституційних механізмів працевлаштування. Враховуючи тенденції та практику, потребу ринку праці, для переважної кількості підприємств є потреба в працівниках з технічною кваліфікацією. Для місцевих органів влади стоїть нагальне завдання працевлаштування низько кваліфікованих працівників. Зміщення на місцевий рівень завдань з організації професійно-технічного навчання, з одного боку, дозволить оптимізувати структуру освіти для теперішнього та перспективного стану ринку праці. Однак, громади не мають достатніх фінансових ресурсів для організації професійно-

технічного навчання належного, тим більше не усвідомлюють перспективні можливості які може надати відповідний заклад громаді. В цій сфері важливим є партнерство у підготовці професійно-технічних кадрів з місцевим та регіональним бізнесом, міжтериторіальна кооперація, кооперація центральними науковими установами у проведенні спеціальних досліджень ринків праці. Випробуваним на міжнародному рівні є механізм формування «кар'єрних кластерів», які здійснюють діяльність на основі партнерства держави, освітніх закладів, працедавців, промислових груп та інших учасників [175].

Частину завдань станом на сьогодні вже виконано. Зокрема, заключним етапом реформи децентралізації у частині формування інституційної спроможності територіальних громад базового рівня в Україні стало затвердження адміністративних центрів та територій 1470 територіальних громад України та зменшення кількості районів з 490 до 136. Відповідні рішення були введені розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 707-730 та постановою Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-ІХ [132]. Фактично цими актами було розпочато другий етап реформи децентралізації в Україні.

Для подолання існуючих проблем фінансового забезпечення органів самоврядування так і проблем економічного розвитку повинна існувати відповідно ефективно діюча інституційна і ресурсна бази для здійснення децентралізованих повноважень органами місцевого самоврядування.

Інституційну базу ми визначаємо як сукупність інститутів, які впливають на розвиток та удосконалення ОМС з метою соціально-економічного піднесення країни.

З урахуванням того, що інститут охоплює формальні та неформальні рамки взаємодії індивідів в економічній, політичній і соціальній сферах потрібно розуміти, що існують як неформальні інститути, які ґрунтуються на менталітеті і культурі народу, та формальні інститути, які керуються у своїй діяльності нормативно-правовими документами.

Інститути місцевого розвитку функціонують завдяки фінансуванню з місцевого бюджету та державного бюджету, чи завдяки спільному фінансуванню із залученням коштів приватного бізнесу, допомоги міжнародних організацій тощо, можливе фінансування з доходів отриманих від власної господарської діяльності або інститути мають форму неприбуткових громадських об'єднань. Перевагою існування таких інститутів є заздалегідь визначені прозорі правила діяльності, завдяки чому в умовах інституційної неспроможності, ці інститути можуть бути центром концентрації інтересів груп представлених у громаді [175].

До основних завдань інститутів місцевого економічного розвитку належать:

- сприяння застосуванню стратегії розвитку громади;
- визначення та впровадження стимулів, інструментів економічного розвитку громади;
- знаходження способів залучення додаткових фінансових ресурсів;
- надання правничої та інформаційної допомоги бізнесу який здійснює діяльність на території;
- виявлення та поширення інвестиційних пропозицій з подальшим супроводом інвесторів;
- акумуляція фінансових ресурсів та супровід проектів які ініційовані громадою;
- моніторинг економічних показників громади, обробка, формування та надання доступу до баз даних місцевої статистики.

Зважаючи на завдання, основними видами інститутів місцевого розвитку є:

- Офіси з надання адміністративних послуг;
- Агенції місцевого та регіонального розвитку;
- Центри, мережі інформаційного обміну та розповсюдження інформації;
- Ради підприємців, інвесторів тощо;
- Спеціальні ради, комісії, комітети для вирішення нагальних питань;

- Комунальні банки, які зосереджують та спрямовують кошти у проекти місцевого розвитку;
- Центри професійного навчання.

Агенцією регіонального розвитку (далі - АРР) є регіональна організація, яка не може бути структурним підрозділом урядової чи органу місцевого самоврядування не може бути бюджетною установою, створюється з метою сприяння економічному розвитку регіону. Згідно закону України «Про засади державної регіональної політики» [126], засновниками або співзасновниками АРР може бути орган влади регіонального рівня та відповідна державна адміністрація.

Загалом основним законом у сфері державного регулювання фінансово-ресурсного забезпечення місцевого самоврядування станом на сьогодні можна вважати саме Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII, що через відповідні інститути і механізми місцевого економічного розвитку визначив підходи і шляхи державної підтримки регіонального розвитку та розвитку інфраструктури територіальних громад, що за час реформи децентралізації суттєво зростає (з 2014 по 2019 роки у 41,5 разів: з 0,5 млрд в 2014 до 20,75 млрд грн у 2019 році). За рахунок цієї підтримки в регіонах та громадах реалізовано протягом цього періоду більше 12 тисяч проектів [53].

Серед іншого, Закон України «Про засади державної регіональної політики» визначив місце і роль АРР, як ключового суб'єкта та важливого інституційного чинника у реалізації ефективної державної регіональної політики.

АРР - будь-яка регіональна організація, яка фінансується з бюджету, однак, не є структурним підрозділом урядової адміністрації чи органу місцевого самоврядування, створена з метою сприяння економічному розвитку регіонів.

АРР - будь-яка організація, основна місія якої полягає в узагальненні колективного інтересу з розвитку певної території. Саме тому, агентство розвитку повинно мати тісні зв'язки з місцевими та регіональними органами

влади, зокрема у питаннях ефективного управління, фінансування та визначення завдань розвитку території. Окрім того, АРР повинно здійснювати діяльність на значній території країни, однак меншій ніж територія усієї країни.

Проте, ключовими проблемами, які виникають сьогодні в процесі створення АРР є:

- не розуміння мети, завдань і функцій АРР їх засновниками;
- конкуренція між групами впливу на обласному рівні щодо формального і неформального контролю над діяльністю АРР (після створення та доволі часто до її заснування);
- слабке фінансове забезпечення діяльності АРР з боку засновників;

Варто зазначити, що проблемним місцем є поєднання аспектів:

З одного боку АРР – є недержавною організацією, на яку не розповсюджується дія Закону «Про державну службу», «Про службу в ОМС» і відповідно в працівників ААР не виникають обмеження які є в посадових осіб державного органу, ОМС.

З іншого боку АРР фінансуються з місцевих бюджетів, при цьому функції АРР та ОМС є тотожними.

Також, проблемним для ОМС є норма яка забороняє створювати більше одної АРР на відповідній території, і відповідно створює умови відсутності конкуренції між відповідними організаціями, та створює ризики неефективного виконання взятих функцій.

Для України проблема фінансування АРР з місцевих бюджетів створює корупційні виклики, а саме вивід грошових коштів місцевого бюджету на сторонні організації. Тому для подолання, проблемних місць, варто було передбачити законодавчу можливість надання АРР платних послуг ОМС, та диверсифікувати напрями діяльності АРР, створювати умови для конкуренції між АРР, а залучення АРР та делегування певних функцій можливе лише при дотриманні Закону України «Про публічні закупівлі».

2.2. Основні тенденції, здобутки та особливості державного регулювання формування дохідної частини місцевих бюджетів

Згідно Бюджетного Кодексу України визначається, що доходи бюджету – це податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законами України. До доходів включаються трансферти, плату за надання адміністративних послуг та власні надходження бюджетних установ.

Чинну модель формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації можна зобразити наступним чином (рис. 2.1)

Доходи бюджету, що включають:

- 1) податкові надходження;
- 2) неподаткові надходження;
- 3) доходи від операцій з капіталом;
- 4) трансферти.

Податковими надходженнями визнаються встановлені податковим кодексом України загальнодержавні податки і збори та місцеві податки і збори.

Неподатковими надходженнями визнаються:

- 1) доходи від власності та підприємницької діяльності;
- 2) адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності;
- 3) інші неподаткові надходження.

Доходами від операцій з капіталом є доходи одержані від продажу капітальних активів, тобто основних фондів, землі, державних запасів і резервів [22].

Трансферти – грошові кошти, одержані від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших держав та міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

Склад доходів різних рівнів місцевих бюджетів та нормативи зарахування доходів до відповідних бюджетів визначаються Бюджетним кодексом:



Рис. 2.1. Формування дохідної частини місцевих бюджетів

Джерело: складено автором

Стаття 64 кодексу визначає доходи загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад, бюджету міста Києва, бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів.

Стаття 66 кодексу визначає доходи загального фонду бюджету області;

В статті 69 виписані доходи загального фонду сільських, селищних бюджетів міст районного значення.

Стаття 69-1 встановлює надходження спеціального фонду місцевих бюджетів.

Стаття 71 встановлює надходження до місцевих бюджетів розвитку.

Статтями 96 та 97 Бюджетного кодексу визначено види міжбюджетних трансфертів, напрями та особливості використання окремих видів субвенцій.

Проте, для розуміння перспектив розвитку оподаткування, необхідно здійснити аналіз системи місцевого оподаткування в історичному аспекті. Система оподаткування складається з податків і зборів, які справляються в установленому законами України порядку і частково або повністю формують місцеві бюджети.

Інститут місцевого оподаткування у Україні бере свій початок 20 травня 1993 року, з прийняттям Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» [44].

В Декреті визначалися чотирнадцять видів місцевих податків і зборів:

1. податок із реклами;
2. комунальний податок;
3. збір за паркування автомобілів;
4. ринковий збір;
5. збір за видачу ордера на квартиру;
6. збір із власників собак;
7. курортний збір;
8. збір за участь у бігах на іподромі;
9. збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі;
10. збір за виграш на бігах;
11. збір за право використання місцевої символіки;
12. збір за право проведення кіно- і телезйомок;
13. збір за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей;
14. збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі [44].

Через деякий час до переліку було додано податок на продаж імпортованих товарів.

У 1997 році Декрет КМУ в частині розподілу місцевих податків та зборів було доповнено законом України «Про систему оподаткування» та система оподаткування зазнала деяких змін, а саме:

1. до місцевих податків належали податок із реклами та комунальний податок;
2. до місцевих зборів належали:
 - готельний збір;
 - збір за паркування автотранспорту;
 - ринковий збір;

- збір за видачу ордера на квартиру;
- курортний збір;
- збір за участь у бігах на іподромі;
- збір за виграш на бігах на іподромі;
- збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі;
- збір за право використання місцевої символіки;
- збір за право проведення кіно- і телезйомок;
- збір за проведення місцевого аукціону, конкурсного розпродажу і лотерей;
- збір за проїзд по території прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон;
- збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг;
- збір із власників собак [127].

Відповідно до Закону «Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори», з 1 січня 2004 скасовувався готельний збір та збір за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон.

Проте, існування хоч і великої кількості місцевих податків та зборів, місцева податкова систем, яка функціонувала в Україні до 2011 виявилася вкрай неефективною, у зв'язку з чим виникла потребувала до негайного та тотального реформування, а прийняття Податкового кодексу України (далі -ПКУ) було життєво необхідним [4].

Із прийняттям ПКУ були скасовані податки та збори з надзвичайно низькою або навіть нульовою фіскальною віддачою, на адміністрування яких витрати перевищували надходження: ринкового збору, комунального та податку з реклами та дев'яти інших місцевих зборів (табл. 1).

Табл.2.1

Еволюція місцевого забезпечення податками та зборами

№ з/п	Закон «Про систему оподаткування»	Податковий кодекс України
1	Податок з реклами	Скасовано

2	Комунальний податок	Скасовано
3	Збір за паркування автомобільного транспорту	Збір за місця для паркування автотранспорту
4	Ринковий збір	Скасовано
5	Збір за видачу ордера на квартиру	Скасовано
6	Курортний збір	Туристичний збір
7	Збір за участь у перегонах на іподромі	Скасовано
8	Збір за виграш у перегонах на іподромі	Скасовано
9	Збір із гравців на тоталізаторі на іподромі	Скасовано
10	Збір за право використання місцевої символіки	Скасовано
11	Збір за право проведення кіно- і телезйомок	Скасовано
12	Збір за проведення місцевого аукціону	Скасовано
13	Збір за розміщення об'єктів торгівлі	Скасовано
14	Збір із власників собак	Скасовано
15		Збір за деякі види підприємницької діяльності
16		Єдиний податок
17		Податок на нерухомість, відмінний від землі

Джерело: складено автором самостійно

Таким чином, почала діяти більш ефективна та більш економічно доцільна структура справляння місцевих податків та зборів.

ПКУ почав забезпечувати регулювання справляння нового податку – податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. До переліку місцевих податків і зборів увійшли єдиний податок та збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, тобто податки які до введення ПКУ, були загальнодержавними, але відповідно до Бюджетного кодексу України (далі - БКУ) та іншими законами України про державний бюджет на відповідні роки, надходили до місцевих бюджетів [4].

Також ПКУ впровадив справляння туристичного збору, замість раніше існуючих курортного збору та готельного.

Запровадження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки та зарахування податку до місцевих бюджетів виявило, що цей податок є

найбільш стабільним доходом місцевих бюджетів, який не враховується під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів. Цей податковий платіж є оплатою вартості суспільних товарів і послуг, що надаються місцевими органами влади, адже домовласники та підприємці обирають місце проживання та ведення бізнесу, при забезпеченні оптимального співвідношення вартості майна та якості дотриманих суспільних послуг. Ринкова вартість майна збільшується, якщо існує тенденція до пропонування місцевими органами влади якісніших суспільних послуг. Відповідно при високій вартості майна можна стверджувати, що підвищується ефективність органів місцевого самоврядування, підвищується роль місцевого оподаткування.

З введенням туристичного збору, з'явилася можливість збільшувати об'єкт оподаткування, та на відміну від курортного збору, туристичний справлявся на всій території України.

Тобто туристичний збір можна застосувати на значно більшій території через наявність більшої кількості об'єктів туризму в порівнянні з наявними курортними місцями [38], [157].

З 1 січня 2015, після внесення змін до ПКУ, перелік місцевих податків і зборів знову змінився. Станом на сьогодні до переліку входять місцеві податки:

-податок на майно який складається з податку на нерухоме майно яке відмінне від земельної ділянки, транспортний податок, плата за землю;

- єдиний податок.

Та місцеві збори до яких входять:

- збір за місця паркування транспортних засобів;

- туристичний збір [119].

Після уведення нових податків, які почали зараховуватися до місцевих бюджетів (акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів; додаткового імпортного збору; транспортного податку з фізичних та юридичних осіб; податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, який сплачують фізичні та юридичні особи, які є власниками об'єктів нежитлової нерухомості), було отримано позитивний результат для

органів місцевого самоврядування - зростання фінансового ресурсу. Наповнення дохідної частини місцевих бюджетів поліпшилося за рахунок реформування спрощеної системи оподаткування в частині адміністрування податків з платників єдиного податку (зменшено кількість груп платників з 6 до 4) та реформуванні ставок податків для кожної групи (для платників 1-2 груп було встановлено фіксовані ставки податку у відсотках до розміру мінімальної заробітної плати, для 3 групи єдиний податок вираховувався у відсотках відповідно до отриманого доходу платником, для 4 групи тобто сільгоспвиробників податок вираховувався з 1 га сільськогосподарських угідь або земель водного фонду в залежності категорії (типу) земель та розташування земельних ділянок) [119].

24 грудня 2015 року Верховною Радою внесені зміни до ПКУ, які набули чинності 1 січня 2016 року. В частині змін для спрощеної системи оподаткування нововведення були наступними: для 1-2 груп ставки єдиного податку залишилися фіксованими, але почали застосовуватися до більшого розміру мінімальної зарплати – бази оподаткування. Кількість найманих працівників яких дозволялося працевлаштувати не обмежувалося. Для 3 групи максимально дозволений оборот зменшився з 20 до 5 млн. грн. При використанні податку на додану вартість (далі – ПДВ) ставка єдиного податку становить 3%, а якщо в діяльності не використовується ПДВ та ставка єдиного податку складає 5%. Для четвертої групи було збільшено ставку податку, яка коливається в межах від 0,16% до ,4% нормативно-грошової оцінки 1 га землі, в залежності від розташування та цілей використання земельних ділянок.

При адмініструванні податку на майно, відмінне від земельної ділянки, було скасовано пільги щодо будівель промисловості та складських приміщень промислових підприємств, будівель та споруд суб'єктів сільськогосподарських товаровиробників. Ставка податку становить 3% мінімальної заробітної плати за 1 кв. м площі нерухомого майна для об'єктів житлової нерухомості та об'єктів нежитлової нерухомості; 25 тисяч гривень на рік для квартир площа яких більша за 300 м² та будинків площа яких перевищує 500 м².

Проте і дотепер, існують дискусії у суспільстві щодо бази оподаткування, а саме, чи базову доцільніше застосовувати ринкову вартість чи площу об'єкта., задля справедливого оподаткування, за умов якого власники об'єктів нерухомості, яка має більшу вартість, сплачують більші податки.

Проте, оцінка вартості майна потребує великої роботи, матиме високу ціну та вимагає постійного перегляду відповідно до змін кон'юнктури ринку, та стану фізичного об'єкту.

Стосовно транспортного податку відбулися такі зміни: оподатковуватимуться легкові автомобілі середньоринковою вартістю понад 750 розмірів МЗП (1,03 млн. грн.) не старше п'яти років (включно) незалежно від об'єму двигуна.

01.01.2017 року, щодо транспортного податку відбулися чергові зміни, якими було зменшено середньоринкову вартість легкових автомобілів, які підпадають під оподаткування. Вартість автомобіля, який повинен оподатковуватися становить 375 розмірів МЗП, встановленої на 1 січня року в якому здійснюється оподаткування.

Щодо спрощеної системи оподаткування станом на сьогодні ставка єдиного податку для платників першої групи встановлюються у відсотках до розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб на 1 січня звітного року, для другої групи – ставка встановлюється у відсотках до розміру мінімальної заробітної плати яка встановлена станом на 1 січня року, для третьої групи – ставка встановлюється у відсотках до доходу.

Для першої групи платників єдиного податку – ставка не може становити більше 10% розміру прожиткового мінімуму.

Для другої групи - не більше 20% розміру мінімальної заробітної плати.

Ставка єдиного податку для платників третьої групи встановлюється наступним чином:

- 3 відсотки від розміру доходу - у разі якщо платник сплачує ПДВ;
- 5 відсотків від розміру отриманого доходу - у разі включення ПДВ до складу єдиного податку.

Проте, для розуміння величини доходів місцевих бюджетів, потрібно розуміти, що не лише місцеві податки і збори формують дохідну частину місцевих бюджетів.

До місцевих бюджетів зараховуються відповідні частки загальнодержавних податків та зборів.

Табл.2.2

Бюджет зарахування загальнодержавних податків та зборів

з/п	Вид платежу	Бюдж. м. Києва	Обласні бюдж.	Бюдж. міст обл. знач.	Бюдж. тер-х громад	Районні бюдж.	Бюдж. міст р-го знач.	Селищні та сільські бюдж.
	Податок на доходи фіз. осіб	40%	15%	60%	60%	60%	-	-
	Податок на прибуток (крім податку на прибуток підприємств державної та комунальної власності)	10%	10%	-	-	-	-	-
	Податок на прибуток підприємств та фін. установ комунальної власності	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Рентна плата за спеціальне використання	37%	-	37%	37%	37%	-	-

лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування								
Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування)	100%	-	100%	100%	-	100%	100%	
Рентна плата за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних	45%	45%	-	-	-	-	-	

	об'єктів місцевого значення)							
	Рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення	100%	-	100%	100%	-	100%	100%
	Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення	25%	25%	5%	5%	-	5%	5%
	Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення	100%	-	100%	100%	-	100%	100%
0	Рентна плата за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового		2%	3%	3%	2%	1%	1%

	конденсат у							
1	Плата за використання інших природних ресурсів	100%	100%					
2	Акцизний податок з реалізації суб'єктам и господар ювання роздрібно ї торгівлі підакцизн их товарів	100%	-	100%	100%	-	100%	100%
3	Частина акцизного податку з вироблен ого в Україні та ввезеного на митну територію України пального	13,44%	-	13,44%	13,44%	-	13,44%	13,44%

Джерело: складено автором самостійно

Табл.2.3

Доходи місцевих бюджетів

Млрд. грн

Показник	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (січень- серпень)
Податок на доходи фізичних осіб	54,9	78,9	110,6	135,6	164,3	177,7	212,1	163,8
Акцизні податки	7,7	11,6	13,1	13,6	13,7	15,5	17,8	7,09

Податок на прибуток підприємств	4,3	5,9	6,5	8,8	9,9	9,7	16,09	10,2
Місцеві податки і збори (у т.ч., податок на майно і єдиний податок)	27,0	42,3	52,6	58,9	70,4	75,7	89,9	54,0
Рентна плата за користування надрами	1,0	1,08	1,1	2,8	3,5	4,6	8,5	5,5
Трансферти	174,0	195,4		304,7	272,7	160,9	203,2	92,6
Надходження бюджетних установ	15,3	14,8	16,9	21,2	16,5	13,2	18,9	5,0
Адміністративні збори та платежі	2,8	3,4	4,0	4,4	4,5	4,1	4,8	5,1
Всього надходжень (без трансфертів)	12,01	170,6	229,5	262,2	293,8	311,3	351,8	246,0
Темп приросту (без трансфертів)	35,4	41,6	34,5	14,3	41,1	14,9	61,9	23,4

Джерело: складено автором на основі аналізу законів України «Про Державний бюджет України» відповідний період

Табл.2.4

Індекс Інфляції

Рік	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (січень-вересень)
------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------------------------

індекс інфляції	143,3	112,4	113,7	109,8	104,1	105,0	110,0	121,8
----------------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Отже, якщо порівняти темп приросту надходжень до бюджетів органів місцевого самоврядування, з індексом інфляції за відповідний рік то можна побачити що надходження до місцевих бюджетів випереджають знецінення національної валюти, що є позитивною тенденцією.

Табл.2.5

Частка доходу в загальному доході місцевих бюджетів (у %)

Показник	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (січень-серпень)
Податок на доходи фізичних осіб	45,58	46,28	48,22	51,72	55,93	61,3	60,3	46,1
Акцизний податок	6,38	6,81	5,73	5,19	4,75	5,4	5,06	1,6
Податок на прибуток підприємств	3,55	3,45	2,83	3,35	3,38	3,12	4,67	2,9
Місцеві податки і збори (у т.ч., податок на майно і єдиний податок)	22,44	24,77	22,91	22,46	23,96	25,9	25,55	22,05
Плата за користування надрами	0,85	0,63	0,48	1,10	1,20	1,48	2,42	2,24
Надходження бюджетних установ	12,69	8,65	7,39	8,08	5,60	4,24	5,37	2,03
Всього надходжень (без трансфертів)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	98,0	99,0	

Джерело: складено автором на основі аналізу законів України «Про Державний бюджет України» відповідний період

Повномасштабна війна проти Росії показала, що за 8 місяців 2022 року доходи бюджетів органів місцевого самоврядування цілком очікувано впали. Особливо скоротилась частка ПДФО у місцевих бюджетах порівняно з довоєнним 2021 роком на 14,2%. Знизилось надходження акцизного податку, зокрема акцизу на пальне. В порівнянні із січнем-груднем 2021 року, його частка в доходах станом на серпень 2022 року знизилась у 3,16 разів. Поряд із цим частка місцевих податків і зборів, як видно із таблиці 2.5, у тому числі податок на майно і єдиний податок, не зазнали настільки різкого зниження – усього на 3,5% станом на серпень (22,05% проти 25,55% за січень-грудень 2021). Так, з очевидних причин, приріст надходжень, наприклад, з плати за землю, як складової податку на майно, мав упасти. Але надходження від єдиного податку суттєвим чином компенсували це падіння. Останнє можна пояснити тим, що ще в березні уряд дозволив суб'єктам господарювання, що були платниками податку на прибуток, переходити на спрощену систему оподаткування. Чим вочевидь багато підприємств і скористалися. Як наслідок, це стимулювало приріст даного виду надходжень, що і дозволило забезпечити у структурі загального доходу місцевих бюджетів частку цих податків у розмірі 22,05%.

В цілому, місцеві бюджети не зазнали такого стрімкого удару як державний бюджет, але перед ОМС зараз постають чимало проблем. Передусім, як в умовах суттєвого скорочення темпів приросту доходів (без трансфертів), що показано у таблиці 2.4, забезпечити відновлення пошкодженої соціальної та іншої інфраструктури, впоратись із дисбалансами між станом розвитку населених пунктів в межах територіальних громад інше.

2.3. Проблемне поле фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації

Міське самоврядування в Україні – це, насамперед, право, яке гарантується законами України та Європейською хартією, територіальної громади тобто жителів сила чи добровільного об'єднання в сільську громаду

жителів декількох сіл, селищ або міст – самостійно вирішувати питання місцевого значення лише в межах Конституції та законів України [84].

При цьому територіальна громада це жителі, які об'єднані постійним місцем проживання у межах населеного пункту – села, селища, міста. Населений пункт є самостійним адміністративно-територіальною одиницею, або добровільним об'єднанням жителів декількох сіл які матимуть єдиний адміністративний центр.

Адміністративно-територіальною одиницею село, селище, місто, район у місті або район та область.

Рада є органом місцевого самоврядування та водночас представницьким органом.

Ключовими завданнями інституту місцевого самоврядування є: надання якісних послуг мешканцям в межах закону; стимулювання розвитку територіальних громад; координація діяльності суб'єктів територіального розвитку; міжрівнева, міжмуніципальна та міжтериторіальна а інколи міждержавна взаємодія; реалізація функцій які делеговані державою та інше [161].

Фінансова незалежність місцевого самоврядування полягає в самостійному вирішенні питань з комплексного фінансового забезпечення реального та ефективного економічного та соціального розвитку місцевої території.

Стратегічні перетворення місцевого самоврядування, що мають не меті належну імплементацію положень Європейської хартії місцевого самоврядування, першочергово передбачає розмежування повноважень органів виконавчої влади держави та органів місцевого самоврядування через чіткий розподіл функцій між рівнями публічної влади та забезпечити місцеві органи необхідними в достатній кількості ресурсами та ресурсною базою [65].

Дослідження проблем фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні має велике значення перш за все для вирішення практичних завдань, пов'язаних з удосконаленням фінансового забезпечення,

управлінням місцевими фінансовими ресурсами, створення механізмів фінансової незалежності місцевих органів влади, та для розвитку фінансової науки.

Склалася ситуація, за якої органи місцевого самоврядування внаслідок об'єктивних подій, проведених реформ, опинилися один-на-один з багатьма проблемами, пов'язаними із забезпеченням сталого соціально-економічного розвитку місцевих територій, суттєвого підвищення добробуту населення, вирішення соціальних проблем, які роками не вирішувалися.

У першу чергу варто відзначити загальні відхилення від задуманих реформою змін у сфері фінансового забезпечення ОМС, що виникли внаслідок невідповідності застарілих положень чинного законодавства і нагальними потребами реформи. М. Трещов має рацію, виділяючи такі відхилення [163 с. 230-231]:

- невідповідність розширення повноважень ОМС щодо залучення додаткових джерел формування ресурсної бази місцевих бюджетів і відповідно створення нових джерел збільшення потенціалу території/громади чи бюджету і наявністю реальних можливостей реалізувати ці повноваження. Відтак ОМС отримали ширші можливості щодо застосування ресурсного підходу до управління місцевими бюджетами, але скористатися ними наразі не мають можливості.

- посилення впливу екзогенних факторів на місцеві бюджети через появу нових джерел ресурсного потенціалу території, адже децентралізація відкрила процеси формування, розподілу і використання коштів місцевих бюджетів для участі в них членів громади, а також зацікавлених сторін (стейкхолдерів). Однак і досі ОМС не володіють достатніми інструментами та інформаційними масивами для оцінювання, врахування позитивного та упередження негативного впливу екзогенних факторів на фінансове забезпечення місцевого самоврядування.

- відмінності між особливостями управлінських процесів у публічному та приватному секторах. Таке відхилення має значення, коли ОМС вступають у

партнерські відносини із приватним сектором, тому необхідне вирівнювання дисонансу особливостей публічного та приватного секторів.

- відсутність мотивації територіальних громад щодо активної участі у формуванні максимально можливої дохідної частини місцевого бюджету і в розширенні його ресурсної бази. Це частково викликане традиційним підходом до ролі ОМС як інституту «донесення» суспільних благ до споживачів без проявлення активності у процесі наповнення бюджету, частково через недостатність пропагування значення децентралізації для добробуту кожного та неналежну освіченість як посадових осіб місцевого самоврядування, так і громадян.

Наразі залишаються незбалансованими функції, повноваження і сфери відповідальності ОМС і ОБВ із фінансовим забезпеченням територіальних громад. Незважаючи на те, що з 2015 р. в Україні Бюджетним кодексом запроваджено вирівнювання дохідної, а не видаткової спроможності адміністративно-територіальних одиниць (коли субсидії та субвенції, які не було використано, залишаються в розпорядженні бюджету територіальної громади і можуть бути використані у наступному році) та використання в якості інструментів вирівнювання базової та реверсної дотацій, а також освітньої, медичної субвенцій, субвенції на підготовку робітничих кадрів, на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, розподіл платників реверсної дотації та одержувачів базової дотації за рівнями вказує на існування дисбалансів [62 с. 287]. Відповідно до Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування 2019 рр., основним реципієнтом базової дотації був районний рівень, а платниками реверсної дотації – міста обласного значення, зокрема обласні центри, які формували 70,5 % усіх надходжень державного бюджету від реверсної дотації. При цьому частка в обсягах базової дотації, яка надходила до 53 міст обласного значення (здебільшого невеликих районних центрів), не перевищувала 6,7 % [104].

За останні три роки спостерігалось збільшення обсягів фінансових ресурсів, що залишаються після горизонтального вирівнювання, практично у всіх обласних центрах. Разом із тим, як свідчать дослідження [53, 54, 104], вказаний механізм вирівнювання не подолав низьку фінансову спроможність багатьох територіальних громад. Позаяк ОМС таких громад не приділяють достатньої уваги питанню підвищення рівня їх економічної активності, а фактично конкурують за дотації, котрі в сучасних реаліях децентралізації владних повноважень переважно (до 62 %) спрямовуються на розвиток соціальної інфраструктури: на з утримання закладів освіти та охорони здоров'я, спорту та культури. Найбільш залежними від дотацій, згідно цих досліджень, виявились громади з населенням від 5 до 10 тис. осіб, де найвище значення дотацій становило 65,9%. Однозначно такий стан речей сприяє посиленню асиметрій між громадами.

Варто відзначити також і те, що механізм розподілу субвенції на здійснення заходів соціально-економічного розвитку окремих територій зберігає високий рівень корупційних ризиків, адже проводиться не на конкурсній основі, як ті ж проекти ДФРР, а фактично в ручному режимі. Цьому сприяє і законодавство.

Як відомо, Бюджетний кодекс України містить норми, які передбачають фінансування ОМС бюджетних видатків, переданих державою, з метою реалізації державних функцій, зокрема адміністративних послуг [22]. Водночас, на що правильно звертають увагу деякі науковці, чинне бюджетне законодавство не диференціює повноваження органів місцевого самоврядування на власні та делеговані за галузями бюджетної сфери і відповідно воно не передбачає цільове розподілення видатків на виконання делегованих та власних повноважень ОМС, що призводить до постійного перерозподілу видатків місцевих бюджетів між тими, що покриваються за рахунок трансфертів, і тими, що не покриваються ними [62 с. 285]. А це знов таки посилює ризики корупції при розподілі державних субвенцій.

Отже, незважаючи на зростання фінансової спроможності ОМС на основі передачі державою фінансових ресурсів центру (трансфертів, переважно у формі дотацій) і надання свободи на визначення додаткових джерел отримання доходу на місцях, має місце інституційна незабезпеченість делегованих державою повноважень, зокрема у сфері фінансування соціальної інфраструктури, а також ручний принцип розподілу регіональною владою виділених із державного бюджету коштів додаткових (освітніх і медичних) дотацій бюджетам територіальних громад.

Найактуальнішою проблемою наповнення місцевих бюджетів є вирішення проблеми виведення зарплати населення з «тіні» вилучення з «конвертів». Були дві дієві спроби подолати цю проблему через зменшення ставки єдиного соціально внеску.

Перша спроба проведення реформи, полягала, в тому, що підприємство могло б скористатися зменшеною ставкою з 41% до 16,4% , якщо підприємство впродовж року збільшить обсяг заробітної плати на 30 відсотків, а середня зарплата на підприємстві повинна перевищувати три мінімальні заробітні плати.

Друга спроба полягала, що база для нарахування єдиного соціального внеску в розрахунку на одну застраховану особу у звітному місяці збільшиться як мінімум на 20 відсотків в порівнянні з середньомісячною базою на яку нараховувався єдиний соціальний внесок.

Проте, дві спроби не подолали проблему «зарплату в конвертах» адже нарахування і сплату здійснювало підприємство.

Так за підрахунками компанії Ernst & Young та Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Національним банком України та Державною службою статистики України, четверту частину від офіційного ВВП України, або 846 млрд гривень, становлять тіньові операції [47].

Відповідно частину тіньових операцій займають «зарплати в конвертах».

На нашу думку, найкращим стимулом для виведення зарплат із «тіні» і відповідно збільшення добровільної сплати ПДФО був би перехід на ефективну, зрозумілу для учасників накопичувальну систему загальнообов'язкового

державного пенсійного страхування, за якої внески до пенсійного страхування здійснювалися шляхом вирахування з заробітної плати.

Адже в такому разі саме працівник буде зацікавлений в одержанні легальної зарплати і не уникатиме «конверту», усвідомлюючи, що в майбутньому отримуватиме, лише, мінімальні пенсійні виплати, що призведе легалізації виплат у формі заробітної плати і відповідно до збільшення відрахувань відрахувань ПДФО до місцевих бюджетів.

Найбільшу частку від надходжень до місцевих бюджетів, як було показано у таблиці 2.5, займає податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), який належить до основних бюджетоутворюючих джерел надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів. В цілому, по всіх місцевих бюджетах України, його частка становить від 50 до 60 % від загального обсягу надходжень без урахування трансфертів.

Враховуючи, що Україна входить до 30 найстаріших країн світу за часткою осіб віком 60 років і старше, згідно з національним демографічним прогнозом, до 2025 року частка таких осіб становитиме 25,0 % загальної кількості населення, віком 65 років і старше – 18,4 %, у 2030 році – понад 26 % і понад 20 %, відповідно [48]. Тобто з кожним роком кількість платників ПДФО зменшуватиметься, і відповідно зменшуватимуться надходження до місцевих бюджетів від цього податку, та враховуючи, що старіння населення такими темпами може призвести до відсутності необхідності децентралізації, адже послуги не буде кому надавати, а основними викликами, пов'язаними зі старінням у нашій країні, є ті, що стосуються сфери публічних фінансів, функціонування ринку праці, системи охорони здоров'я, розвитку соціальних та освітніх послуг.

Проблема платників ПДФО також прямо пов'язана зі зростанням рівень бідності.

Так, згідно інформації Комітету з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів Верховної Ради України, її рівень в Україні, вирахований по абсолютному критерію, за якого витрати, нижчі від фактичного прожиткового

мінімуму, серед працюючого населення 2020-2021 рр. коливалась у районі 42,4% [153]. Відповідно фахівцями було надано рекомендації, що для подолання бідності необхідно, зокрема, вирішити проблему міжсекторальної взаємодії та враховувати процеси децентралізації

Так, Стратегії подолання бідності, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України 16 березня 2016 року № 161-р. включає важливі напрями подолання проблеми:

Перший передбачає створення умов доступу працездатного населення до продуктивної зайнятості та передбачає зростання доходів.

Другий напрям – створення умов доступу населення до соціальних послуг та інфраструктури.

Третій напрям – усунення бідності соціально вразливих верств населення, до яких належать діти та підлітки, особи старші 75-ти років, непрацюючі пенсіонери [131].

Тому особлива увага з боку місцевих органів влади повинна акцентуватися на пошуку можливостей щодо збільшення бази оподаткування ПДФО та оптимізації його адміністрування (цьому буде приділено окрему увагу у Розділі 3), виявленні та реалізації наявних резервів, легалізації трудових відносин, підвищенню рівня заробітної плати на економічно активних суб'єктах господарювання та втілювати інші заходи, метою яких є нарощування надходжень від даного податку, але при одночасному розумінні суті реформи децентралізації, як передачі в тому числі фінансів від державної влади до органів місцевого самоврядування.

Проблемним моментом залишається адміністрування місцевих податків. Відповідно до Податкового кодексу, до них зараховуються податок на майно та єдиний податок. Перший складається з плати за землю, транспортного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

Щодо транспортного податку або «податок на розкішні авто», об'єктом оподаткування є легкові автомобілі, з року випуску автомобіля минуло не більше 5 років (включно) а середньоринкова вартість автомобіля становить понад 375

розмірів МЗП, яка встановлена на 1 січня звітного року. Станом на 01.01.2021 мінімальна заробітна плата становила 6000,00 гривень відповідно вартість автомобілів які підлягали оподаткуванню становили 2 250 000,00 гривень.

Важливим нюансом є, те що вартість автомобілів які підлягають оподаткуванню, визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку і торгівлі, за методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України. Визначені вартості автомобіля виходять з моделі авто, року випуску, об'єму циліндрів двигуна, типу пального яке використовується. Тобто, з однієї сторони транспортний податок є місцевим податком з іншої сторони вартість автомобілів для оподаткування визначає центральний орган виконавчої влади на всій території України, без врахування місцевих потреб та рівня економічного розвитку, спроможності територіальної громади, не враховуючи систему вирівнювання в залежності від розрахунково-середнього рівня надходжень на одного мешканця.

Також не вирішеною є проблема об'єкту оподаткування транспортним податком, адже важливим є не лише вартість автомобіля, а і стандарти екологічності авто, і вік автомобіля.

Так, в Німеччині транспортний податок сплачують всі власники авто а сума до сплати залежить від екологічності та віку автомобіля [178].

Враховуючи економічний розвиток України та порівнюючи з Німеччиною, в Україні доцільно було б ввести критерії (вік, екологічність, вартість автомобіля) за сукупністю показників яких, встановити об'єкт оподаткування транспортним податком, який не підпадає під оподаткування, та запровадити прогресивну шкалу оподаткування в залежності від критеріїв.

Щодо податку на нерухомість, то особливо гостро це стосується сільських мешканців місцевості. По-перше, в Україні відсутні традиції оподаткування нерухомості. По-друге, в умовах стрімкого зубожіння селян та відсутності програм розвитку доступних селянам, економічної кризи, такі ініціативи є досить неоднозначними та суперечливими.

Згідно Податкового кодексу України, особи які мають квартири, менші за 60 м², або ж будинки, що менші за 120 м², або особи мають різні типи житлової нерухомості, в тому числі їх часток (у разі одночасного перебування у власності квартири будинку), - на 180 м² податок не сплачуватимуть. Тобто податок сплачуватиметься за площу, яка перевищує пільгову площу.

Ставки податку для об'єктів житлової та нежитлової нерухомості, встановлюються за рішенням відповідних місцевих рад, залежно від місця розташування (зональності) та типу таких об'єктів нерухомості, розмір ставки не буде перевищувати 1,5% розміру мінімальної заробітної плати, яка встановлена на 1 січня звітного року, за 1 м² бази оподаткування.

Зауважимо, що в Україні податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, запроваджено з метою забезпечення місцевої влади стабільним джерелом фінансування діяльності, а також детінізаційною метою майнових відносин, для розвитку інституту приватної власності, контролю зростання цін на житло. Незважаючи на те, що в Україні функціонує реєстр прав власності на нерухоме майно, нарахування податку на нерухоме майно суттєво ускладнене тим, що близько 90 % нерухомого майна не зареєстровано у реєстрі, що унеможливорює оподаткування всього нерухомого майна та отримання в повному обсязі доходів від податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки [62].

В Європейських країнах, до речі, даний податок адмініструється з оціночної вартості об'єкту нерухомості, а в окремих випадках застосовують коригуючі коефіцієнт, які вираховуються від цільового призначення а також розташування нерухомості. Проте, також враховуючи ризики заниження оціночної вартості, адже природнім у депутатів місцевих рад є наявність інстинкту самозбереження і як наслідок мінімізація податкових платежів, доцільно при визначенні об'єкту оподаткування враховувати як площу нерухомості так і оціночну вартість.

Тому, на нашу думку, з урахуванням досвіду Європейських країн, цей податок необхідно переглянути та доопрацювати.

Зокрема, в Податковому кодексі України потрібно чітко вписати критерії, для встановлення розміру ставки податку в залежності від площі та оціночної вартості.

Проблемним питанням в частині наповнення місцевого бюджету є плата за землю. На думку Ю. Андрійчука, яку ми також поділяємо, попри позитивну динаміку зростання надходжень плати за землю до місцевих бюджетів, потенціал зазначеного податку станом на сьогодні, використовується ще неповністю, що є наслідком неадекватності оцінки землі, недоліків розподілу податкового навантаження і проблеми ідентифікації об'єктів оподаткування. Головними питаннями оподаткування землі наразі є: значний обсяг податкових пільг та занижені ставки плати за землю, визначені Податковим кодексом України; повільний процес розмежування земель державної й комунальної власності та їх інвентаризації; зволікання з проведенням грошової оцінки земель; довготривалість процесу оформлення земель в оренду та у власність; використання земельних ділянок з порушенням земельного законодавства і несплатою плати за землю; удосконалення процесу ведення Земельного кадастру [3 с. 198-199, 201].

Однак даному питанню ми детальніше присвятимо увагу у Розділі 3 у контексті аналізу проблематики підвищення ефективності державного стимулювання збільшення фінансових надходжень до місцевих бюджетів за рахунок використання драйверів росту місцевої економіки сільських територій.

Отож, значна частина проблем із формуванням достатньої фінансової бази, що дозволяє ефективно виконувати функції і повноваження ОМС в умовах децентралізації, є стан управління місцевими фінансами в Україні, якій все ще бракує комплексності і системності. Окремі її аспекти мають фрагментарний характер, що не сприяє досягненню фінансової самодостатності територіальних громад. Вочевидь недоліки і обмеження системи управління місцевими фінансами в Україні значною мірою зумовлені застосуванням недосконалих управлінських технологій, що ілюструє наявність низки проблем (згрупуємо їх у наступні основні групи).

Перша група – проблеми, пов’язані з бюджетним процесом і бюджетним плануванням. Доводиться констатувати, що на сьогодні в Україні відсутні вбудовані в бюджетний процес дієві механізми середньо- та довгострокового планування і забезпечення результативності державних витрат. Традиції та організація бюджетного процесу багато в чому звужують можливості й інституційні стимули до підвищення ефективності управління місцевими фінансами.

Середньострокове фінансове планування формується для кожного бюджетного циклу окремо, а надання бюджетних коштів здійснюється на основі коректування індексації асигнувань минулих років в умовах низької формалізації процедур і критеріїв перерозподілу бюджетних ресурсів. Тобто головний недолік практики розробки та використання перспективного фінансового плану – це відсутність чіткої методології коректування раніше схвалених проектувань, оцінки стійкості і ризиків, єдності з метою та пріоритетами середньострокової фінансової політики.

Варто зазначити, що середньострокове бюджетне планування включає плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди, тобто розраховане на 3 роки [22].

Однак враховуючи, що до сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються на п’ять років, та сільський, селищний, міський голова, який є керівником виконавчого органу ради та головує на її засіданнях і відповідно строк повноважень якого становить п’ять років доцільно було бюджетне планування додатково здійснювати на строк повноважень депутатів та голови.

Так, у Франції термін бюджетного планування становить три роки, при цьому строк мандата депутата Генеральної ради – 6 років. Одночасно, для забезпечення стабільності політики Генеральної Ради, вибори до ради проводяться кожні три роки, коли обирається одна третина ради [149].

Отже, депутат органу місцевого самоврядування у Франції має змогу на прикладі бюджету відзвітуватися про заплановані показники та реальні

показники виконання бюджету, що дає виборцю відповідну картину діяльності депутата на прикладі бюджету. Корисним є те, що бюджетний звіт мешканці можуть отримати за половину строку діяльності депутата Генеральної ради.

До другої групи належать проблеми управління бюджетними витратами, зумовлені такими причинами:

- відсутність методик ефективного планування витрат бюджету;
- розмитість повноважень органів місцевого самоврядування щодо фінансування суспільних послуг;
- нечіткість критеріїв оцінки якості наданих послуг;
- нечіткість, а інколи відсутність критеріїв надання якісних послуг відповідно до мінливих та щоразу зростаючих потреб;
- відсутність умов для оцінки ефективності і забезпечення контролю за цільовим витрачанням коштів;
- відсутність дієвого контролю з боку платників податків, та відповідних контролюючих органів;
- складність визначення вартості послуг та їх доставки споживачеві;
- відсутність практики прогнозування попиту на суспільні товари і послуги тощо.

Третя група – проблеми функціонування бюджетного сектора. Мережа бюджетних установ на сьогодні значною мірою не відповідає можливостям бюджетів щодо її фінансування і попиту споживачів суспільних послуг. Діяльність муніципальних бюджетних установ детально регламентується державними стандартами та нормативами, що часто призводить до гальмування економічного розвитку, та можливості ініціювання новітніх процесів та починань необхідних саме зараз і саме тут, призводить до неможливості виділитися новітніми управлінськими рішеннями.

З іншої сторони не всі види й аспекти діяльності підлягають стандартам і нормативам. У результаті частина бюджетних організацій, створених для виконання місцевих завдань, діяльність яких не врегульована державним законодавством, потрапляють в «інституційний вакуум», як наприклад

муніципальна поліція, яка без відповідного закону діє не як правоохоронний орган, а як комунальне підприємство.

Так, в Україні в деяких містах функціонує Муніципальна варта. Муніципальні підрозділи по забезпеченню правопорядку, були створені за рішеннями відповідних міських рад у Львові, Вінниці, Кременчуці, Одесі, Чернігові, Дружківці, Дніпрі, Ірпені Київської області та інших містах, та створювалися у формі комунального підприємства для виконання повноважень органів місцевого самоврядування щодо забезпечення на території міст законності, правопорядку, охорони прав, свобод, законних інтересів та майна територіальної громади, в межах наданих повноважень, захисту депутатів та посадових осіб міської ради від протиправних посягань, які пов'язані із здійсненням повноважень та основних завдань, а також від перешкоджання у виконанні ними службових обов'язків. Проте створення органів муніципальної поліції відбувалося без закону, який би регулював повноваження і функції муніципальної поліції. І відповідно, у створених органів є повноваження, які є у звичайного громадянина: зупинити дії правопорушника, а у разі потреби затримати людину до приїзду поліції.

Колосальні потреби бюджетної сфери у фінансуванні, які розраховуються за допомогою традиційних нормативних методів, виявляються несумісними з ресурсними можливостями навіть тих територій, що успішно розвиваються.

Негативним наслідком реформ у цьому напрямі є:

- зниження обсягів надання і якості державних (муніципальних) послуг;
- різка диференціація фінансового стану бюджетних установ через відсутність оцінки обсягів позабюджетних доходів при визначенні бюджетних асигнувань;
- неефективність діючого механізму кошторисного фінансування, не пов'язаного з результатами діяльності бюджетних установ;
- неефективність використання бюджетними установами доходів від підприємницької діяльності у зв'язку з відсутністю правової регламентації дій адміністрації бюджетної установи щодо розпорядження цими доходами;

– наявність численних відомчих установ охорони здоров'я, освіти, науки, що призводить до невиправданого дублювання функцій та нераціонального використання державної власності;

– недостатня орієнтація розпорядників бюджетних коштів на забезпечення ефективності їх витрачання і досягнення суспільно значущих кінцевих результатів.

Четверта група – проблеми у сфері впровадження в Україні передових практик управління місцевими фінансами. Вочевидь причини таких проблем мають об'єктивний характер: це різні стартові умови соціально-економічного розвитку; неоднаковий менталітет громадян України та держав у яких запозичується практика, та неврахування ментальності людей; відсутність стимулів та можливостей для розробки стандартів передових практик місцевими органами влади; недосконалість громадських інститутів і незалежних організацій, що не дає змоги повною мірою залучити населення до процесу поширення передових практик; труднощі в розробці універсальних стандартів, однакових для всіх регіонів (адміністративно - територіальних утворень), у плануванні, системі міжбюджетних відносин, управлінні боргом тощо [87].

Крім вищенаведених проблем, важливою також є проблеми суб'єктивного характеру – прийняття органами місцевого самоврядування добровільної додаткової відповідальності за якість схвалюваних рішень при розробці стратегічних напрямів розвитку своїх територій, та добровільної відповідальності за якість рішень при реалізації запланованих заходів.

Також, враховуючи дослідження С. А. Романюка, який у передмові до монографії «Розвиток регіонів у відкритій економіці: теорія, політика, практика» зазначав, що у більшості розвинутих країн, регіональна політика змінює змістовне наповнення, акцентуючи увагу та вплив не на окремі слаборозвинуті, території, а на всі регіони одночасно, зосереджуючись на забезпеченні глибинних регіональних та місцевих чинників розвитку. З кожним роком домінуючим стає територіально спрямований підхід, що будується на принципі

поєднанні взаємодії всіх акторів, залучених у цей процес, – державних та місцевих органів влади, бізнесу та населення [145].

Відповідно, управління місцевими фінансами з використанням комплексно-системного підходу є нагальною потребою. Ефективне управління фінансами територіальної громади має передбачати формування системи довгострокових цілей органами місцевого самоврядування та вибір найбільш ефективних шляхів їх реалізації, саме в інтересах жителів, які об'єднані постійним місцем проживанням у межах населеного пункту.

Поле проблем фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування повнилось і об'єктивними чинниками – пандемією коронавірусу та повномасштабним вторгненням Росії в Україну (див. п.п. 2.2).

Так, карантинні заходи стали основним викликами для завершення процесів фінансової децентралізації у довоєнний період. Як справедливо зазначає С. Дяченко, нинішня криза посилила існуючі ризики децентралізації та додала нових. Найвагомішими з них науковець визначає [62, с. 294]:

- домінування локальних інтересів над загальнодержавними, що в умовах кризи здатне ускладнювати реалізацію державою такої функції як стабілізація;
- існування «малих громад» за умови відсутності чітко вираженого центру (міста чи села) створює високу ймовірність неспроможності створити належні умови життєдіяльності для мешканців таких громад в умовах карантину;
- некомпетентність/непоінформованість ОМС у визначенні стратегічних векторів необхідних протидій епідемії, що може відобразитися у неефективності реалізації фінансових механізмів;
- соціальні ризики - виникнення ситуацій, які можуть нести загрози соціальному добробуту, а відтак і подальшому розвитку громад.

Карантин значно уповільнив та ускладнив основні процеси, пов'язані з прийняттям важливих нормативних документів, пов'язаних із реформою, які потребують системної комунікації та широкого обговорення в суспільстві як на національному, так і на регіональних рівнях [62, с. 294].

Отже, реформа децентралізації влади має як беззаперечні здобутки, так і певні недоліки, що вплинули на сучасний, покращений, але далеко не оптимальний стан фінансового забезпечення ОМС, який все ще потребує активного державного втручання засобами бюджетної, податкової, регіональної та іншої політики.

Висновки до розділу 2

Аналіз формування інституціонального середовища фінансового забезпечення ОМС дозволив виявити ряд позитивних новацій, спрямованих на підвищення їх інституційної та фінансової спроможності. Виявлено, що нормативно-правову базу, якою було суттєво модернізовано інституціональне середовища фінансового забезпечення ОМС у рамках реформи децентралізації, доцільно розділити на наступні типи:

– акти, що становлять політико-правову основу фінансової децентралізації, передусім це: Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади та План заходів щодо її реалізації (розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р.), що дала старт реформі децентралізації влади в Україні; План заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки (Розпорядження Кабінету міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р), яким визначено ряд завдань щодо завершення формування інституційної і фінансової спроможності територіальних громад базового рівня в Україні; Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII, що визначив підходи і шляхи державної підтримки регіонального розвитку та розвитку інфраструктури територіальних громад;

– законодавчі ініціативи, що заклали основи фінансової самостійності бюджетів територіальних громад. Передусім це акти, що започаткували реформу міжбюджетних відносин (Закон України «Про внесення змін до Бюджетного

кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» № 79-VIII від 28 грудня 2014 р.) і збільшили податкову базу місцевого самоврядування (Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» № 71-VIII від 28 грудня 2014 р.), а також інші пізніші зміни у бюджетне і податкове законодавство;

– законодавчі ініціативи, що посприяли поліпшенню фінансового забезпечення місцевого самоврядування шляхом формування спроможних територіальних громад через механізм їх укрупнення (об'єднання), а також зміцненню інституційної спроможності ОМС виконувати збільшений в результаті децентралізації влади обсяг повноваження з управління місцевими справами.

Оцінка основних тенденцій, здобутків та особливостей державного регулювання доходів місцевих бюджетів дозволило виявити, що її пріоритетними напрямками стали стати системні дії з організаційно-економічного стимулювання ОМС раціонально використовувати отримані в результаті реформи децентралізації фінансові ресурси та активи (податки, дотації, комунальне майно, землю) у сфері управління соціально-економічним розвитком громад, спактованих на зростання доходів мешканців об'єднаних територіальних громад через сприяння зайнятості населення, поліпшення умов соціального забезпечення та захисту, пошуку найефективніших форм надання послуг населенню та узгодження інтересів економічних суб'єктів та населення громад в частині розміру обов'язкових місцевих платежів (податків).

З'ясовано, що незважаючи на зростання фінансової спроможності територіальних громад завдяки їх укрупненню, передачі державою фінансових ресурсів центру, визначенню додаткових джерел отримання доходу та збільшення свободи розпоряджатися ними, має місце інституційна незабезпеченість делегованих державою повноважень, зокрема у сфері фінансування соціальної інфраструктури, зростання залежності місцевих бюджетів від державного у тому числі через дисбаланс між реальними потребами громад і виділеними трансфертами, зокрема через збереження

ручного принципу розподілу регіональною владою коштів додаткових (освітніх і медичних) дотацій бюджетам територіальних громад. Це призводить до того, що на виконання самоврядних функцій у ОМС, залишається незначний обсяг коштів. На заваді також стоїть і загальна незбалансованість системи управління місцевими фінансами. У зв'язку з цим визначені кроки, що мають сприяти частковому вирішенню вказаних проблем та зміцненню фінансової автономії ОМС за рахунок змін у фіскальній політиці держави. Зокрема, обґрунтовано необхідність змінити принципу розрахунку податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (враховувати при визначенні об'єкту оподаткування як площу нерухомості, так і її оціночну вартість; відповідно до цього потребується також визначення чітких критеріїв для встановлення розміру ставки цього податку).

РОЗДІЛ 3

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Удосконалення фіскальної політики держави у сфері земельних відносин як напрям збільшення фінансової бази ОМС

Сьогодні сільське господарство, яке історично є однією з основних галузей національної економіки, а також тісно пов'язана із ним сфера земельних відносин, становлять базис соціально-економічного розвитку сільських територій і відповідно є ключовим джерелом поповнень місцевих бюджетів. ОМС можуть реалізовувати це завдяки: отриманим в результаті реформи децентралізації податковим повноваженням, зокрема праву встановлення та стягування земельного податку; ефективному оперуванню власними і переданими державою активами, зокрема, землею сільськогосподарського призначення, та за умов грамотної інвестиційної діяльності.

Аграрний сектор України та його головний ресурс – земля сільськогосподарського призначення – і фінансова база місцевого самоврядування є тісно пов'язаними сутностями. Агросектор був і є однією з ланок економічного зростання України за останні роки, що становить близько 12% ВВП країни.

Україна має 42,2 млн гектар сільськогосподарських земель, що складають 70% загальної площі країни. З них 32,5 млн га – рілля (76% сільськогосподарських угідь), 7,8 млн га – пасовища (19%), 0,9 млн га – багаторічні насадження (2%). Відповідно нашу країну не дарма розглядають як «хлібний кошик Європи», яка на сьогодні має площу орних земель, що дорівнює 30% орних земель Європейського Союзу і 2,1% світового орного земельного банку. Але це завжди було не про кількість, а про якість: на Україну припадає

близько 25% найбільш родючих у світі чорноземів, які робить нашу країну унікальною з точки зору сільськогосподарського потенціалу.

Рослинництво є основою сільського господарства України, особливо – виробництво зернових та рослинної олії. На сільськогосподарське виробництво рослинництва припадало 72% сільськогосподарської продукції, відповідно на тваринництво – 28%. Тобто, вирощування рослин є сезонним виробництвом, яке є наслідком сезонної зайнятості населення і відповідно сезонність становить вплив і на доходи населення протягом певних періодів та відповідно доходи ОМС.

Природньо, що з 2018 року Україна стала найбільшим експортером соняшникової олії у світі, другим за розміром експортером зерна, четвертою у експорті кукурудзи і ячменю, сьомим постачальником птиці і експортером меду, а також одним з найбільшим виробником яєць.

Проте, виробництво в сфері аграрного сектору, як наприклад, виробництво яловичини в Україні, за окремими підрахунками, у період 2012-2018 рр., скоротилося на 2,5%. Чисельність худоби зменшилась з 4,8 млн на поч. 2012 року до 3,7 млн на кінець 2018 року. У 2016-2018 рр. виробництво свинини зменшилось на 3,8%. Відхилення у виробництві свинини пояснюється зростанням цін на свинину та зниженням наявного доходу споживачів [100].

Проте, варто проаналізувати імпорту товарів та послуг в Україні.

Так за 2020 рік в Україну було імпортовано товарів та послуг на 59,3 млрд доларів США. Імпорт продукції АПК та харчової промисловості у 2020 році становив 6495,4 млн. дол. США [73].

У 2020 році з України за кордон вивезли 1,85 тис.тон м'яса свиней. Сукупною вартістю \$ 4,2 млн. дол США.

Зазначимо, що основними каналами збуту для вітчизняної свинини залишаються Об'єднані Арабські Емірати і Гонконг. Так, якщо рік тому туди направляли трохи більше половини вантажів зі свининою, то в 2020 році питома вага цих ринків в географії експорту зріс до 80% [8].

Проте, згідно з даними Держмитслужби, в січні-серпні 2020 року в Україну завезли 16,3 тисячі свіжої, охолодженої і мороженої свинини. Повідомляється, що це відповідає обсягу надходження свинини з-за кордону за відповідний період 2019 року. У довоєнному 2021 році в Україну було завезено 40645 тон свинини. Експорт же української свинини зростає незначним чином: з 2896 тон експортованих у 2020 р. відбулось зростання до 3810 тон за період січня-грудня 2021 року (зростання на 914 тон) [159].

Отже, при збільшенні експорту товарів з відносно малою доданою вартістю (зернові та олійні культури) в Україні зменшується експорт товарів з більшою доданою вартістю (м'ясо) і при цьому маємо тенденцію до збільшення імпорту товарів з доданою вартістю які експортуємо.

Важливим, для країни, в якій значна частина припадає на агросектор та для децентралізації є показник кількості населення. Станом на 1 лютого 2022 року в Україні, за даними Державної служби статистики України було 41 130 432 тис. населення (без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя), з них сільське населення становило 12 542 853 тис. людей. Саме сільське населення задіяне в сфері аграрного виробництва.

Також, як зазначалося раніше, реформа децентралізації не може існувати відокремленою від інших реформ, таких як податкова реформа, земельна реформа, реформа фінансового сектору, реформи ринку зайнятості. Важливим показником для децентралізації влади, адже децентралізація впроваджується, саме для населення України, є кількість працюючих та безробітних людей. Так, в січні-грудні 2021 року кількість зареєстрованих безробітних в службі зайнятості України становила 2 064 486 громадян, з них, мали статус безробітного протягом цього періоду – 1 191 008 осіб [43].

Враховуючи, що мінімальна заробітна плата становить 6000,00 гривень то відповідно, як мінімум 8 714 250 000,00 гривень було не отримано громадянами у вигляді заробітної плати і відповідно бюджети всіх рівнів в тому числі місцеві бюджети недоотримали 18% податку на доходи фізичних осіб, що становить 1 568 565 000,00 гривень.

Статистика земельних відносин в Україні є досить заплутаною, застарілою і неповною.

Проблемою залишається і неузгодженість даних Державного земельного кадастру та Державного реєстру прав на нерухоме майно.

Але якщо порівняти офіційні дані та розрахунки експертів, то деякі цифри щодо того, з чим Україна готується відкрити ринок землі, можна назвати.

В Україні понад 60 млн га землі. Із них 42,7 млн га - понад 70% - це земля сільськогосподарського призначення. При цьому йдеться про дуже родючі ґрунти. Близько 40% с/г землі в Україні - це чорноземи.

Із них більше 31 млн га - це земля у приватній власності, з якої майже 28 млн га - приватні паї. У державній та комунальній власності - понад 10 млн га.

Власників земельних паїв нині трохи менше 7 мільйонів. Тобто відкриття ринку землі напряду стосуватиметься одного з шести українців. Проте кількість землевласників та землекористувачів в Україні перевищує 25 млн.

При цьому самі власники обробляють менше третини землі. Ті, хто обробляє орендовану землю, отримують її переважно від приватних власників - 56%. Землі, орендовані у держави, дають ще 8% обробки. І приблизно стільки ж - 7% землі - не обробляється взагалі [105].

Отже, до відкриття ринку землі лише 2,3 млн. власників обробляли власні паї, не даючи їх в оренду, тобто самі себе забезпечували роботою, не ідучи до центру зайнятості.

Інші власники 4,7 млн. людей здавали землю в оренду отримуючи винагороду у вигляді орендної плати.

Отже, можна стверджувати, що найбільш розповсюдженими формами були оренда землі – аграрному підприємству та власна обробка землі.

З оренди 1 га землі с/г призначення власник отримував у 2019 році у Вінницькій області — 7233 грн, Полтавській (6973) та Кіровоградська (6858), на Закарпатті — 1417 грн за гектара, в Рівненській — 1473 та Волинській — 1842.

При цьому, за висловлюванням міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України вартість землі після зняття мораторію на продаж землі в Україні буде становити близько 2 тисяч дол.США.

Варто зауважити, що земельну ділянку власнику можна паю продати один раз.

Щодо функціонування земельних відносин в європейських країнах, можна виділити наступне.

Так, в Німеччині 61% учасників ринку володіють земельним банком 5–50 га, у 1/3 випадках володіють більшими площами, 71% агропідприємств – сімейні ферми. Ринок землі повинен сприяти, насамперед, державним планам з розвитку інфраструктури та регіонів – це основний принцип, за яким приймаються рішення щодо оренди та продажу землі. В країні діють незалежні комісії експертів по оцінці землі, саме експерти підтримують прозорість ринку землі. Серед функцій експертів – ведення баз даних про суми угод, кількість угод з продажу ділянок, на підставі яких формуються чинники ціноутворення землі та унеможливлене спекуляції.

Середня ціна купівлі землі сільськогосподарського призначення в Німеччині – €18600 за гектар.

У Франції 59% учасників ринку мають земельні площі менше 50 га. Ринок землі регулює товариство SAFER – утворення з управління землями та розвитку аграрного сектора. Спільнота має 29 регіональних відділень по всій країні. Діяльність спільноти регулює Міністерство аграрної політики [191].

У Нідерландах 16% учасників ринку володіють земельним банком 30–50 га що становить 24% території, 13% учасників володіють 50–100 га та займають 32% земель країни, а 18% учасників володіють площами 100 га, що становить 3% земель країни. Землю дозволено купувати громадянам країни та іноземцям. При продажі земельної ділянки, покупець має сплатити загальний податок на продаж землі у розмірі – 6%. У разі якщо покупець продовжує використовувати землю за призначенням протягом 10 років, податок не сплачується. Вартість землі в Нідерландах – 35 тис євро за 1 га, що є найвищим показником в Європі.

В Естонії середня вартість 1 гектару становить \$5 000, в країні яка має розташування значно північніше від розташування земель України, а природні умови в Естонії є відносно сприятливими для сільськогосподарського виробництва.

В Болгарії середня вартість 1 гектару — \$4 600, в Польщі вартість становить \$10 300 за 1 гектар.

Варто зазначити, що в Україні занижена вартість землі призводить до зменшення надходжень до бюджетів від оподаткування доходу від продажу земельних ділянок.

Закон України №2178-10 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення», який з 1 липня 2021 року відкрив ринок землі в Україні встановлює, що фізичні особи можуть мати у власності до 100 гектарів, в той час як юридична особа може мати у власності до 10 тисяч гектарів.

Щодо кількості землі для фізичних осіб в розмірі 100 гектарів, український закон визначає схожі розміри з країнами в Європі.

Проте, в Європі закони, які стосуються земельних відносин націлені на розвиток сімейних агропідприємств та стимулюються державою та найголовніше існує історична практика.

В Україні практики ведення бізнесу в історичному аспекти значно менша, значно нерозвинута приватна форма власності. Тому при відкритті ринку землі, і продажу громадянами землі відповідним юридичним особам в кількості до 10 тисяч гектарів, замість того, що займатися власним вирощуванням, деякі територіальні громади, в яких проживатиме населення, яке добровільно продає землі, може залишитися без місць праці і відповідно ОМС залишаться без доходів в ПДФО, а з державного бюджету безробітнім громадянам буде виплачуватися допомога по безробіттю.

Отже, сам Закон щодо обігу земель не є панацеєю та гарантом успішної земельної реформи та потребує додаткових законів, які мать швидко введені в дію. Вважаю, що удосконалення нормативно-правової бази, що регулює ринок

землі, має бути націлене не на максимізацію прибутку власнику компанії та на максимальну можливу купівлю землі по заниженій в декілька раз ціні, можливо, для майбутнього перепродажу по справедливій ціні, а на здійснення кроків, що збільшать фінансові надходження до бюджетів територіальних громад.

Згідно законодавства, ставки плати за землю та пільги з земельного податку, що сплачується на відповідній території встановлюють Верховна Рада АРК та органи місцевого самоврядування.

Ставка податку на земельні ділянки, у яких проведена нормативна грошова оцінка, встановлюється у розмірі не більше 3% від нормативної грошової оцінки земельної ділянки, а для земель загального користування – не більше 1 % від нормативної грошової оцінки, для сільськогосподарських угідь – не менше 0,3 % та не більше 1% від нормативної грошової оцінки земель, для лісових земель – не більше 0,1% від нормативної оцінки.

Ставка податку на земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких не визначено встановлюється у розмірі не більше 5% від нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по АРК або області, а для сільськогосподарських угідь - не менше 0,3% та не більше 5% від нормативної оцінки одиниці площі ріллі по АРК або області, для земель лісу не більше 0,1% нормативної грошової оцінки площі ріллі по АРК або області [119].

Втім, враховуючи, що в Україні існує ризик обернення реформи децентралізації епохою формування регіональних «князівств» з місцевих еліт, які націлені на звільнення від оподаткування власного бізнесу, тлумачення в Податковому кодексі ставки податку як «не більше» відповідного відсотку, без врахування хоча б якихось критеріїв при ухваленні відповідного рішення.

Так, для прикладу, візьмемо рішення від 11.06.2020 №3 Широківської сільської ради (об'єднаної територіальної громади), яким встановлено ставку в розмірі 1% нормативної грошової оцінки земельної.

Обґрунтуванням встановлення відповідної ставки були наступні розрахунки:

Середній показник нормативної грошової оцінки сільськогосподарських угідь (ріллі) по Запорізькій області станом на 01.01.2020 складає 24984,00 грн. за 1 га. Таким чином, орієнтовний розмір земельного податку складатиме близько 250 грн. за 1 га.

Проте, якби була затверджена ставка в розмірі 5%, то орієнтовний розмір земельного податку складав би 1 250 грн. за 1 га, тобто з 1 га в бюджет було б сплачено на 1000,00 грн більше.

Вважаємо, що розмір плати за землю має встановлюватися виходячи з конкретних цілей використання земельної ділянки та від величини доданої вартості створеної на ній, та кількості населення залученої до праці на земельній ділянці.

Крім того, вважаємо за потрібне погодитись з Ю. Андрійчуком, що для забезпечення податкового стимулювання продуктивного використання земель сільськогосподарського призначення варто передбачити застосування до ставок податку підвищувального коефіцієнта у разі відсутності ведення такого виробництва суб'єктами понад три роки. Ю. Андрійчук обґрунтовує це тим, що в економічно розвинених державах землевласнику не вигідно відмовитися від використання землі, адже він все одно буде змушений сплачувати земельний податок. Проте в українських реаліях розмір податку не є достатнім, щоб виступати дієвим стимулом для примушення власника ефективно використовувати земельну ділянку [3, с. 201].

Варто також зазначити, що виробництво продуктів тваринництва має більшу додану вартість ніж виробництво продуктів рослинництва, таких як зерно кукурудзи, зерно пшениці.

В Україні за вартістю продукції рослинництва перевищує тваринництво. З урахуванням того, що в Україні існує безробіття, а частка експорту продуктів рослинництва перебільшує частку тваринництва, та існує імпорту продуктів тваринництва, та найголовніше відсутня законодавча база яка б регулювала питання забезпечення поголів'я тварин на площу сільськогосподарських земель, та з урахуванням реформи децентралізації та для збільшення фінансових

ресурсів у ОМС доцільно удосконалити механізм адміністрування податку на земельні ділянки.

Так, наприклад, у 1940 році у радянській Україні введено погектарний принцип поставок державі продуктів тваринництва, за яким визначалося кількість продуктів тваринництва від кількості гектарів сільськогосподарських земель у колгоспах. В 1940 році метою введення погектарного принципу поставок продуктів тваринництва було збільшення поголів'я тварин, адже отримання селянами права в 1934 році тримати свійських тварин на присадибних наділах не дала бажаного результату.

В контексті розвитку України як аграрної держави, та в умовах запровадження ринку землі з наявністю права юридичним особам купувати землю в кількості до 10 тисяч гектарів, вважаємо доцільним запровадити шляхом внесення Верховною Радою України змін до Податкового кодексу України інший алгоритм регулювання податку на землю, котра використовується для тваринництва: варто встановити норму поголів'я тварин на кількість гектарів площі сільськогосподарських земель та запровадити відповідний коефіцієнт співвідношення. Доцільно також визначити межі відповідно до співвідношення кількості поголів'я тварин до кількості земель, в яких сільські та селищні ради зможуть встановлювати ставку податку. Це дозволить ОМС встановлювати вищі ставки податку на земельні ділянки при відсутності тварин у юридичної особи та при наявності у неї певної кількості земель. За умов же наявності у суб'єкта господарювання певної кількості тварин при наявності певної кількості землі ОМС при визначенні ставки податку враховуватимуть інші фактори та критерії.

При цьому, вкрай важливо, особливо на початковому етапі, щоб дрібні фермери отримали підтримку від держави, ОМС, банківських установ за допомогою цільових та прозорих інструментів фінансування для підтримки додаткових закупівель земель, техніки та сприяння їх розвитку у життєздатні, ефективні, прибуткові, продуктивні комерційні господарства. Ці інструменти мають включати в себе державну підтримку, доступ до банківського кредитування, а також часткові кредитні гарантії, надані новоствореній установі.

Після здачі в оренду земель, під час приватизації земель державної власності та купівлі земель особливо пріоритетну увагу необхідно приділити фермерам-початківцям та дрібним фермерам. Для цього варто посилити роль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, та створити посаду Земельного омбудсмена, системи безоплатної правової допомоги та надзвичайно посилити система контр-рейдерських бюро, для надання власникам земельних ділянок неупереджених порад та швидкого, зрозумілого доступу до системи права.

Означені кроки, безумовно, матимуть стимулюючий ефект для юридичних осіб у сфері виробництва продуктів тваринництва, що мають більшу додану вартість порівняно з вирощуванням і продажем зернових, та олійних сільськогосподарських культур, і відповідно сприятимуть інвестиціям в виробничі потужності та прийому людей на роботу. Як наслідок, це призведе не тільки до зменшення безробіття і відповідно зменшення виплат із фондів соціального страхування, але навіть, збільшить надходження до них від працевлаштованих людей. В кінцевому рахунку, очікуваний зиск від запровадження відповідних меж для визначення ставки податку на земельні ділянки – це збільшення надходжень від ПДФО з кожного працюючого до бюджетів територіальних громад.

3.2. Державне стимулювання залучення громадськості до формування порядку денного бюджетної політики ОМС в умовах децентралізації

Модернізація органів влади, та виникнення необхідності переходу до нових форм взаємодії влади з громадянами обумовлюють необхідність запозичення управлінських підходів з менеджменту приватних структур. Варто зазначити, що антикризовий менеджмент, який використовується в органах державного управління був запозичений у приватних структур, а тому адаптація антикризового менеджменту до системи державного управління є надзвичайно

актуальною, оскільки більшість процедур, що використовуються в антикризовому менеджменті, було створено для приватних структур [6].

Територіальна громада, яка конституційно визначена первинним суб'єктом місцевого самоврядування, не має, сьогодні, ефективних організаційно-правових механізмів впливу на муніципальну владу у здійсненні нею повноважень. Форми участі громад у здійсненні публічної влади на місцевому рівні належним чином не розроблені та не втілювалися практично у муніципально-правову діяльність. Громадяни, є фактично відстороненими від впливу на вирішення поточних справ, не мають суттєвих, дієвих інструментів контролю за місцевими Головами, депутатами. Значний негативний вплив на характер відносин між владою та громадянами справляє загальний низький рівень правової культури людей [190].

Вихід із цієї непростой ситуації – це створення умов для успішних реформ в інтересах громадян. Для цього необхідно широко обговорювати, та пояснювати громадськості хід проведення реформ в державі та цілі які передбачають реформи. Необхідно підготувати нормативну базу для змін у системі місцевого самоврядування. Активну роль, при цьому, повинні відігравати органи місцевого самоврядування, із залученням широкого кола представників територіальної громади до процесу напрацювання та прийняття управлінських рішень, здійснюючи активну інформаційну політику, вивчаючи та враховуючи в управлінській діяльності думки громадян та досвід інших об'єднаних територій.

Статтею 38 Конституції України закріплено право громадяни брати участь в управлінні державними справами, брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно реалізувати виборче право - обирати і бути обраними до органів державної та органів місцевої влади. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної та служби в органах місцевого самоврядування [84].

Ефективність, ініціативність, прозорість, відкритість та відповідальність, законність та сміливість брати відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування є базою, на основі якої відбувається співпраця громадян та представників органів місцевої влади, що допомагає в розбудові громадянського

суспільства та посилює спроможність громадськості до участі у прийнятті рішень на місцевому рівні. Адже втілення цих принципів є одним з головних елементом у формуванні ефективної місцевої влади. В сучасних умовах генезису місцевого самоврядування в Україні реалізація місцевої політики та прийняття управлінських рішень повинно бути тільки з урахуванням інтересів територіальної громади, адже саме інтереси і потреби громадян мають бути вирішальними для місцевої влади.

Для ефективного реформування системи державно-управлінських відносин, при реалізації реформи децентралізації влади, мають бути сформовані ефективні, прості та результативні механізми взаємодії громадян з органами місцевого самоврядування. Необхідним сьогодні є впровадження новітніх норм та механізмів публічного управління на місцевому рівні, заснованих на самоорганізаційних принципах з обов'язковим урахуванням потреб та інтересів мешканців конкретної територіальної громади. На місцевому рівні повинен функціонувати лише один публічно-владний орган, який зможе надавати населенню управлінські послуги. Відповідно до нормативно-законодавчих норм, саме місцевого самоврядування є тим повноважним надавачем та виконавцем таких функцій.

Таким чином, децентралізація влади повинна сприяти становленню демократії на місцях, зростанню ролі громадян (мешканців громади) та ролі територіальних громад у суспільно-політичному житті та взаємної відповідальності за свої справи. Станом на сьогодні владно – громадська взаємодія бажана щоб була спрямована на:

- постійну діючу комунікацію місцевої влади з представниками громади, з кожним громадянином;
- підтримку місцевих ініціатив які надходять від громадськості;
- доступність всіх виборних осіб та органів влади для громадян;
- унормування законодавчої бази щодо чіткого визначення статусу та чітких повноважень органів місцевого самоврядування;

- вивчення громадської думки з приводу якості наданих послуг, та існуючих проблем територіальної громади;
- самоаналіз якості наданих послуг, та пошуку варіантів для більш якісного надання послуг;
- пошук варіантів для недопущення та запобіганню виникнення проблем та негативних ситуацій в територіальній громаді;
- розмежування повноважень між виконавчою та представницькою владою.

Виходячи з природного походження владних повноважень ОМС, специфіка їх діяльності повинна орієнтуватися на забезпечення потреб мешканців громади. Отже, ефективність діяльності органів і посадових осіб публічно-представницької влади визначається через наступні категорії:

- якість отриманих послуг громадянами на місцевому рівні;
- створення можливостей вільного доступу населення до влади, як до джерела послуг.

Проблема ефективності діяльності органів самоврядування, в українських реаліях, ускладнюється відсутністю чітко окресленого кола їх повноважень, та методів їх оцінки, що супроводжує конфлікт місцевих органів самоврядування та місцевих жителів [183].

Взаємодія місцевої влади та громади передбачає забезпечення участі населення в управлінні місцевими справами, тобто залучення громадськості як до процесу прийняття рішень, що є компетенцією відповідних посадових осіб. Така взаємодія повинна відбуватися за партнерства, взаємозацікавленості учасників та сторін у досягненні цілей.

Проте, згідно дослідження Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва у колаборації із соціологічною службою Центру Разумкова, що проводилось із 5 по 12 серпня 2022 року, частіше довіра висловлюється до Збройних Сил України (їм довіряють 91% опитаних), Державної служби з надзвичайних ситуацій (82%), Церкви (42 %), Державної прикордонної служби (74%), волонтерських організацій (77%), Національної гвардії України (81%),

Президента України (71%), добровольчих загонів (73%), місцевим радам (31%) [165].

Недовіра найчастіше висловлюється, державному апарату (чиновникам) (-46%), судам (-46%), комерційним банкам (-37%), політичним партіям (-55%), Прокуратурі (-19%), Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (-14%), Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) (-15%), Верховній Раді України (-19%), Уряду України (-7%), Національному банку України (-8%) [165].

Порівнюючи показники довіри та недовіри можна дійти висновків, що довіра висловлюється тим інститутам де, залучені громадяни якнайбільше.

Так, в Збройних Силах України, Державній прикордонній службі, Національній гвардії України громадяни залучаються шляхом призову та мобілізації на службу. До служби в добровольчих загонах, громадяни вступають виключно через довіру то того чи іншого командира, довіру до людей які вже служать.

До церкви громадяни ходять добровільно і в громадян є змога обрати, як конкретну церкву (споруду) так і конкретного настоятеля. Щодо недовіри до інститутів, то можна дійти висновки, що недовіра висловлюється, державному апарату (чиновникам), судовій системі, комерційним банкам, місцевим судам, політичним партіям, Прокуратурі, Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі, Національному антикорупційному бюро України, Верховній Раді України, Національному агентству з питань запобігання корупції, Уряду України, Верховному Суду, Антикорупційному суду, Конституційному Суду України, Національному банку України, профспілкам тобто інститутам до який громадяни на роботу не можуть потрапити без відповідних процедур, і головне що громадяни не можуть впливати на їх діяльність, не мають відповідних дієвих, законних механізмів.

Також, не додає довіри декларативні принципи здійснення реформи децентралізації влади, як передачі повноважень та фінансових ресурсів від державної влади - органам місцевого самоврядування, тобто якнайближче до людей. При цьому, населення України, поступово починає усвідомлювати, що

немає фінансових ресурсів та грошей держави, а є гроші та кошти платників податків, тобто людей, мешканців територіальних громад, які сплачують грошові кошти у формі податків. Про те саме, ще в 1983 році виголосила 71-й прем'єр-міністр Великобританії, яка тричі обиралася на цю посаду, ініціатор політично-економічних реформ, які відновили імідж Великобританії як світової держави - Маргарет Тетчер: «Немає жодних державних грошей, є тільки кошти платників податків».

Так, звісно у 1983 році Україна перебувала у складі СРСР до 1991 року і в той час була централізована «планова» або «командно-адміністративна» система управління економікою.

За радянської політичної системи право на здоров'я, житло, освіту, харчування гарантувалося шляхом забезпечення повної зайнятості та через механізми забезпечення економічного добробуту, реалізовані на робочому місці.

Тобто від громадянина вимагалось реалізувати себе на робочому місці, а обов'язком держави було забезпечити здоров'я, житло, освіту кожному громадянину.

Тобто, принцип передачі фінансів від державної влади – людям – органам місцевого самоврядування, є по суті Радянською парадигмою управління, створити уявлення, що органи державної влади генерують грошові кошти та передають громадянам для використання на їх потреби.

Проте, за результатами досліджень стану тіньової економіки в Україні, що провела компанія Ernst&Young за підтримки Mastercard у рамках укладеного Меморандуму про співробітництво з Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Національним банком України та Державною службою статистики України - 846 млрд гривень або 23,8% від офіційного ВВП за 2018 рік, перебуває в тіні.

Тобто, проведення реформи децентралізації, при одночасному усвідомленні громадянами, що саме, громадяни та юридичні особи з приватним капіталом створюють додаткову вартість, сплачують податки на утримання державного та місцевого управлінського апарату, передають грошові кошти у

формі податків, зборів платежів від громадян до органів місцевого самоврядування та держави та з іншої сторони, сторони держави - декларування про передачу фінансів від держави – громадянам не є взаємодією і не є шляхом удосконалення політики фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Отже, спроби управління застарілими методами та спроби управління методами притаманними для тоталітарної держави при одночасному декларуванні форм і методів які притаманні лише демократичним державам маємо високий ступінь недовіри до влади і як наслідок високий показник тіньової економіки, економіки яку переховують громадяни та приватний капітал від контролю держави органів місцевого самоврядування.

Для подолання негативних наслідків недовіри та для взаємодії органів публічної влади і громадськості вважаємо, з метою удосконалення політики фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації можна скористатися етапами раціонального вирішення даної проблеми та активного залучення громадськості для всеосяжного подолання проблеми через розуміння кожним платником власної відповідальності за розвиток країни та конкретного регіону, а саме:

1. Діагностувати проблему, а саме, наявність тіньової економіки;
2. Накопичити інформацію з проблематики фінансового забезпечення та причини через яку платники податки добровільно не сплачують обов'язкові платежі;
3. Розробити альтернативні варіанти фінансового забезпечення та шляхи подолання проблеми наявності тіньової економіки;
4. Здійснити оцінку альтернативних варіантів, з залученням думок громадськості але в межах чинного законодавства;
5. Вибрати альтернативи, та здійснювати впровадження та контроль.

Проте також, можна виділити інший підхід до класифікації етапів взаємодії органів публічної влади і громадськості.

Інформування - відкритий та вільний доступ громадян, до необхідної, повної та вчасно наданої інформації. Етап є важливим для забезпечення прозорості та відповідальної політики. Інформація має бути доступною для громадян та громадським організаціям для ефективного виконання ними функції контролера.

Цей етап включає:

- Процеси прийняття рішень органами місцевої влади;
- Документи, які стосуються проектів рішень влади;
- Документи, що свідчать про консультації, інші публічні заходи;
- Постійне висвітлення інформації на веб-сайтах органів влади.

Консультавання - обговорення представниками органів місцевої влади та організацій громадянського суспільства, громадянами шляхів вирішення конкретної проблеми. Очікуваним є, що у ході консультацій органи місцевої влади збирають, оброблюють та узагальнюють думки, ідеї громадськості. Тематика консультацій може визначатися як владою так і громадськістю.

Етап включає:

- Проведення громадських слухань і круглих столів за участю суб'єктів прийняття владних рішень з метою визначення актуальних питань, проблем;
- Проведення експертних семінарів з метою підготовки експертних висновків щодо пріоритетних шляхів вирішення проблеми;
- Проведення сесій із наданням можливості громадськості висловити свої позиції;
- Організація публічних заходів (конференцій, форумів і семінарів) з метою інформування та обговорення результатів упровадження політики за участі організацій громадянського суспільства та громадян.

Діалог – двостороння рівна комунікація між органами влади та організаціями громадянського суспільства і громадянами. Широкий діалог може бути не пов'язаний з конкретним питанням, а є загальним способом обговорення питань. Тому питання для обговорення повинні визначатися обома сторонами. Діалог - співпраця будується навколо специфічного питання розвитку. Він має бути сфокусованим і виникає за результатами проведення широкого діалогу.

Діалог - співпраця, який є важливим для визначення етапів стратегії реалізації мети, а тому призводить до вироблення спільних рекомендацій, проектів нормативних рішень, ініціатив.

Етап складається:

- З проведення постійних зустрічей для обміну загальними думками, а також ціленаправлених зустрічей для вирішення конкретних питань;
- Надання відгуків, пропозицій на проведені зустрічі.

Партнерство – форма організації діяльності, що ґрунтується на об'єднанні ідей та відповідальності різних учасників. Партнерство актуальне для розробки або впровадження певної політики або проектів, де організації громадянського суспільства можуть бути залучені до конкретної реалізації.

Включає:

- Залучення організацій громадянського суспільства, громадян на етапі розробки рішення або впровадження рішення;
- Організації громадянського суспільства та громадян мають бути незалежними при організації кампаній, пов'язані із відповідною реалізацією;
- Можливість прийняття рішень при досягненні взаємної згоди (наприклад, при формуванні місцевих бюджетів) [121].

Також одну з найважливіших ролей в досягненні ефективності взаємодії місцевих органів з населенням, а отже і формуванню більш сприятливих умов для участі громадськості у вирішенні питань місцевого розвитку, відіграє якість підготовки та кваліфікації кадрів ОМС. Адже від рівня освіти та ступеня освіченості управлінського персоналу залежить ініціативність в роботі та якість виконання представницькими органами функцій. Дефіцит підготовлених належним чином кадрів, відсутність системи професійного навчання службовців сучасним методам управління, може дискредитувати як саму ідею так самоврядування та привести до непередбачуваних негативних для суспільства та держави наслідків. Для посадової особи - професіонала, який працює в органах місцевого самоврядування необхідні глибокі знання психології людей та

практика застосування знань в галузі економіки, права, підприємництва, соціального управління та комунального господарства.

Недовіра у взаємовідносинах інституцій публічної влади та громадянського суспільства в Україні пов'язані безпосередньо зі складними для пересічного громадянина та неоднозначними різносторонньо направленими процесами демократизації. Слід зазначити, що відносини публічної влади з громадянами та громадянським суспільством були непростими впродовж усієї історії їх існування. Одним із негативних, та суттєвих, довготривалих чинника, який впливав та впливає на відносини між інститутами публічної влади та громадянського суспільства є корупція.

Рівень корупції – це показник морального стану суспільства та здатність державного апарату, посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати завдання в інтересах суспільства, а не виключно у власних [13].

Рівень корупції в країнах світу різний. Найвищий рівень корупції спостерігається в країнах, що розвиваються, перехідних країнах від однієї моделі управління до іншої, в країнах в яких відбувається процес трансформації суспільних відносин. В цих країнах основним чинником корупції стає не жорстокість системи, а невизначеність, незрозумілість. У дослідженнях Міжнародного руху «Трансперенсі Інтернешнл» встановлено наступні групи чинників причин корупції: економічні, інституційно-політичні та соціально-культурні.

До економічних чинників відносять: низькі заробітні плати державних службовців та персоналу ОМС, значні можливості органів влади в частині впливу на діяльність суб'єктів господарювання, відсутність доступу та контролю громадськості за використанням бюджетних коштів та інвестицій.

Політичні чинники корупції: невизначеність та не чіткість правових норм та непрозорість правозастосовних процедур, неефективність державного апарату, відчуження держави від суспільства, неефективна кадрова політика.

Соціальні причини: громадянська пасивність, недостатня інформованість і організованість громадян, деморалізація громадян, неосвіченість [72].

Так, За результатами щорічного Індексу сприйняття корупції від «Трансперенсі Інтернешнл» у 2013 році Україна посіла 144-те місце серед 176 країн, охоплених дослідженням. Україна набрала лише 26 балів зі 100 можливих. Показник України в 2021 році становив 32 бали. Тобто незважаючи значні, як законодавчі так і фінансові спроби боротьби з корупцією з 2013 по 2022 рік Україна набрала лише 8 балів. Україна стабільно залишається у групі «підвищеного ризику» поруч з країнами Нігер, Замбія, Монголія тощо [72].

При сприйнятті корупції важливу роль відіграють моральні стандарти громадянського суспільства, які можуть не відповідати етиці державної служби та юридичним нормам. При врахуванні моральних норм суспільства найбільш чесні уряди можуть сприйматися суспільством як корумповані, а найбільш корумповані можуть сприйматися, як чесні.

Отже, досить важко визначити стандарти «некорумпованого суспільства», та визначити співвідношення заходів карального та профілактичного впливу. Однак, більшість країн світу витрачає значну частину коштів на переслідування за корупційні дії, ніж на попередження таких злочинів [139].

Відповідно Українській державі, передусім, потрібно здійснювати:

- забезпечення дотримання існуючих законів та незмінність правил ведення бізнесу для всіх учасників ринку, незалежно від місця реєстрації та сфери діяльності;
- запобігання злиттю політичних та бізнес-інтересів;
- створення відкритого «чорного списку корупціонерів» та пов'язаних осіб з корупціонерами;
- гарантії невідворотності покарання за корупційні діяння;
- обов'язкова перевірка публічної закупівлі при участь в тендері родичів та осіб, пов'язаних з держслужбовцями, замовника тендеру на предмет злочинного використання службовими особами їх прав і посадових можливостей з метою сприяння родичам в отриманні перемоги під час закупівлі [123].

Вважаємо, що під незмінністю правил ведення бізнесу потрібно розуміти незмінність яка, погіршує умови для ведення бізнесу, відповідно до застосування аналогії закону, та права.

Так основний закон – Конституція України визначає, що закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, окрім випадків, коли внесені зміни до законів пом'якшують або скасовують відповідальність особи за порушення закону.

Звісно при законному веденні бізнесу кримінальна відповідальність не може настати, проте для незмінності правил ведення бізнесу та впевненості інвесторів, учасників економічних відносин доцільно було б застосувати аналогію, відповідно до якої, нові закони, або внесені зміни до законів та інших нормативно-правових актів не можуть змінювати правила ведення бізнесу для всіх учасників ринку, незалежно від місця реєстрації та сфери діяльності, в порівнянні з тими правилами які були на початку створення бізнес одиниці.

Адже, при започаткуванні бізнесу здійснюються розрахунки таких показників:

Період окупності, рентабельність, масштабність виробництва та інші.

При розрахунках відповідних показників обов'язково враховується законодавство яке діє у відповідній країні, а саме ставки обов'язкових платежів, податків, регульованість державою та ОМС певних процесів.

Отже, при реєстрації бізнес одиниці, процес потрібно розглядати як реєстрацію суб'єкта, який саме на час реєстрації скористався вигідним для особи законодавством і саме в цих умовах може здійснювати ведення бізнесу.

Щодо, виникнення корупції при злитті політичних та бізнес-інтересів, з одного боку посадові особи користуються службовим становищем та створюють переваги певним підприємствам і такими діями ставлять в невідгідне становище інші підприємства, які змушені здійснювати додаткові витрати для просування товарів та послуг на ринку, а також корупційними діями порушується економічний процес взаємодії і боротьби товаровиробників за найвигідніші природні умови виробництва і збуту товарів – конкуренцію.

Для подолання корупції недостатньо стрімкого розвитку економіки, зміцнення контрольних органів та створення додаткових антикорупційних інституцій, першочергово необхідна політична воля влади, як наприклад, в Вірменії та Мальдівах, але не тільки, оскільки корупція виявляє себе як у владних структурах, так і в суспільстві. Важливим учасником протидії корупції є розвинене громадянське суспільство при умові усвідомлення суспільством шкідливості корупції, усвідомленості кожного громадянина, що ідучи на корупційний злочин громадянин може незаконно отримати вигоду на якусь суму, але при цьому може втратити значно більше в іншому аспекті, адже в іншому аспекті інший громадянин може отримати незаконно вигоду, та розуміючи необхідності боротьби з явищем корупції.

Взаємодія органів публічної влади і громадськості в процесах удосконалення політики фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування можлива лише за ефективності сторін-учасників які взаємодіють, тобто платники податків та органи публічної влади (уряд та ОМС).

Як правило, основними чинниками, що негативно впливають на ефективність Уряду та органів місцевого самоврядування є наступні:

- високі податки;
- низький попит на товари та послуги;
- брак кваліфікованої робочої сили, зумолений як «втечею» кваліфікованих кадрів за кордон, так і недостатньою якістю освіти та професійної підготовки, що надається українськими закладами освіти;
- брак фінансових коштів;
- складність законодавства;
- корупція міської влади;
- складність процедури отримання дозволів для здійснення певних видів господарської діяльності;
- політичні ризики;
- воєнні дії;

- перешкоди бізнесу, такі як погана транспортна інфраструктура, висока вартість сировини та комплектуючих матеріалів, а також складність підключення до систем електро-, водо-, газопостачання, водовідведення;
- брак земельних ділянок для розміщення об'єктів ведення бізнесу.

Звісно серед важкості причин ведення бізнесу напряду, деякі не можна пов'язати з ефективною діяльністю органів місцевої влади.

Так, вартість сировини залежить від ринкових факторів (світові ціни, які склалися на певну сировину, якість та ціна виробника) та державної політики (податки та мита на обладнання і сировину).

Однак, такі чинники як, корупція міської (муніципальної влади), стан транспортної інфраструктури, простота підключення до комунікацій багато в чому залежать від місцевої влади.

Додатковою ознакою неефективної взаємодії органів публічної влади та суспільства є відсутність чіткого врегулювання сфери витрачання грошових коштів відповідного бюджету на основі комплексної системи державного бухгалтерського обліку та аудиту.

Так, детальні щорічні звіти про проведену роботу мають бути доступними для громадськості, в яких мають висвітлюватися показники які найбільше цікавлять громадян. Необхідно переглянути раціональність видатків державного бюджету та провести перерозподіл коштів для оптимізації ресурсів за рахунок скорочення видатків на трансферти місцевим бюджетам.

Участь громадськості в державному регулюванні фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування є триспрямованим процесом у демократичній країні: з одного боку, держава встановлює певні політико-правові «правила гри», з другого боку органи місцевого самоврядування, які мають забезпечити реалізацію завдань та функцій і в межах законодавства покращити механізми взаємодії, з третього – самі громадяни, як і своєю участю у суспільних справах, своїм ставленням до подій у суспільстві здійснюють саморегуляцію на первинному рівні і тим самим надають поштовх для удосконалення політики та норм права.

Тому в процесах прийняття владних рішень щодо задоволення потреб громадян у різних сферах суспільного життя для затвердження в державі демократичного громадсько-публічного урядування, в процесах реалізації завдань та функцій та мети діяльності ОМС необхідно розширити участь громадського суспільства з використанням досвіду європейських країн та з урахуванням специфіки державного устрою країни.

Можна означити наступні чинники взаємодії органів публічної влади та громадського суспільства в Україні, а саме: політичні та економічні (див. Рис. 3.1). Громадське суспільство країни базується на етиці та традиціях, що виступають підґрунтям культури та є основою суспільства. До політичних чинників взаємодії можна віднести: прозорість політики публічних органів та зокрема органів місцевого самоврядування, ефективність правової системи в оскарженні та врегулюванні суперечок з органами влади, раціональність адміністративного врегулювання, наявне лідерство у рішеннях посадовців, що безпосередньо впливає на довіру громадськості органів місцевого самоврядування.

Економічні чинники перешкоджання взаємодії: нецільове використання коштів бюджету, марнотратство, неформальні платежі, тіньова економіка та хабарництво.

У разі подолання перелічених перешкод сприятиме створенню ефективної системи взаємодії органів публічної влади, в тому числі органів місцевого самоврядування з однієї сторони та інституцій громадського суспільства з іншої, на засадах чіткого, демократичного, громадсько-публічного врегулювання.

Процес налагодження взаємовідносин органів місцевої влади та інститутів громадянського суспільства на сучасному етапі стримується небажанням та нездатністю влади забезпечити виконання законів у спосіб передбачений Конституцією та повному обсязі, бюрократизмом, значною, штучною необґрунтованою тривалістю розгляду справ та документів; корупцією серед чиновників та службовців, нерозумінням посадових осіб мети діяльності, існуванням залежностей в суспільстві, неможливістю усвідомити, що саме

посадові особи при прийнятті формують публічно-владну систему від якої, в кінцевому результаті самі й залежатимуть, непрозорістю діяльності владних структур. Значними є проблеми забезпечення доступу інститутів громадянського суспільства до повної, достовірної інформації про діяльність органів влади і навпаки.

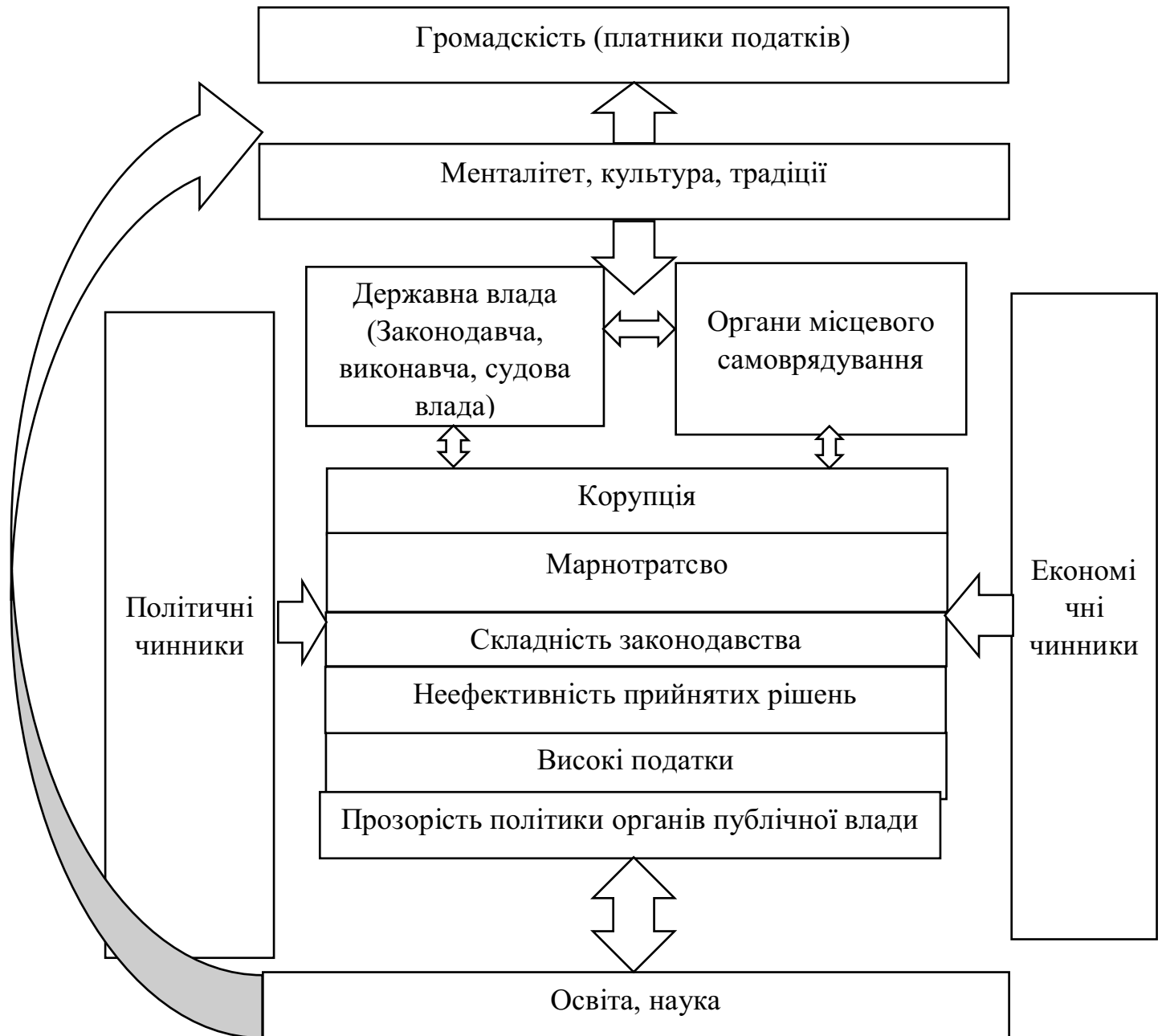


Рис. 3.1 Чинники взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства в Україні

Для вирішення цих проблем необхідно удосконалювати нормативно-правову базу діяльності інститутів громадянського суспільства, посилювати

відповідальність за надання недостовірної інформації та запитування інформації, яка не передбачена законодавством, знижувати рівень корупції, ліквідувати інформаційну ізоляцію між суб'єктами владних повноважень та інститутами громадянського суспільства, запровадити обов'язковий, не формальний але з чітко визначеними процедурами громадський контроль за діяльністю органів влади з метою контролю забезпечення законності та правопорядку [13].

Перехід до демократичних форм управління потребує від службовців ОМС розуміння взаємозалежності влади та громадян а від представників організацій громадянського суспільства вміння і навичок знаходити консенсус у відносинах, не як реалізація шоу-проектів та задоволення власних амбіцій, інтересів незначної групи осіб, а в інтересах більшості громадян [13].

Отож, вважаємо обґрунтованою необхідність створити більш сприятливі умови для залучення організацій громадянського суспільства та бізнес-структур (їх експертного потенціалу) до вироблення серед персоналу органів місцевого самоврядування необхідних комунікативних навичок із організації максимально інклюзивного процесу формування та корегування місцевих бюджетів.

Зокрема, це потребує збоку Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) вивчення можливостей вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку магістрів державного управління за спеціальностями галузі знань «публічне управління та адміністрування», із приводу:

– модернізації навчальних планів та програм відповідно до потреб ОМС в оволодінні їх персоналом компетентностями щодо побудови ефективних комунікацій зі стейкхолдерами у виробленні та реалізації місцевої бюджетної політики (тобто усіма дотичними до рішень ОМС у цій сфері заінтересованими сторонами – комерційними і комунальними підприємствами, бюджетних організацій, громадських об'єднань, органів самоорганізації населення, іншими фізичними і юридичними особами) заснованих на принципах відкритості та прозорості та на всіх етапах такої взаємодії: інформування, консультування, діалогу та партнерства;

– залучення до освітнього процесу в якості викладачів та тренерів представників громадянського суспільства та бізнесу, котрі володіють практичними навичками з організації ефективної взаємодії із ОМС у відповідній сфері.

Отже, державне регулювання фінансового забезпечення ОМС в умовах децентралізації не може обійтись без кроків зі стимулювання участі громадськості в управлінні місцевими справами (конкретно у контексті теми нашого дослідження – у формуванні місцевих бюджетів та управлінні місцевими фінансами в цілому).

3.3. Удосконалення податкового адміністрування ПДФО як інструменту вирішення фінансових проблем ОМС в умовах децентралізації податкової системи

При дослідженні проблем та визначенні перспектив підвищення ефективності податкового права доцільно вивчити та врахувати історію розвитку податкових, фінансових відносин, міжнародний досвід побудови систем податкового адміністрування. Потрібно виділити позитивні приклади організації діяльності податкових органів, позитивні приклади організації фінансових відносин які потрібно, при можливості, адаптувати та здійснити впровадження в Україні. Також, потрібно знайти позитивні норми міжнародного права які впроваджені в інших країнах з метою оцінки застосування в Україні.

Так, щодо розвитку податкових відносин, то перші згадки про податки, як джерело наповнення державного та місцевих бюджеті датовані часами з 800 року до н. е.

Так, в часи античності оренда державного майна і невільників, мито та податки розглядалися як джерело доходу бюджету.

Однак, з плином часу уявлення про податки видозмінювалися, виникали школи, які професійно відшукували шляхи оподаткування доходів, вираховували розмір ставок податків, знаходили нові джерела оподаткування,

видозмінювали право оподаткування на обов'язок, та обґрунтовували потребу в оподаткуванні.

Станом на сьогодні податкові відносини, також, трансформуються і видозмінюються, під впливом виникнення нових факторів, загроз, умов, можливостей.

Зважаючи, що ПДФО є одними з основних податкових джерел надходження фінансових ресурсів до місцевих бюджетів, стабільними, та актуальними є наступні твердження:

- громадяни держави обов'язкового повинні брати участь у оподаткуванні, виключно від розміру доходів, а держава має охороняти як громадян так і створювати умови для збільшення доходів громадян;
- податок, що сплачується громадянами, повинен не обтяжувати громадян, мають бути точно визначені всі параметри (час, розмір, спосіб сплати, спосіб звітування);
- податки повинні стягуватися, не заважаючи платнику;
- затрати з адміністрування податку, повинні бути значно меншими від суми отримання самого податку [158], [134];
- податкова політика держави має сприяти нагромадженню капіталу та розширенню продуктивного виробництва [170];
- необхідність існування неоподаткованого мінімуму, який не підлягає оподаткуванню [92].

Так, в Україні існує неоподатковуваний мінімум доходів громадян або Мінімум доходів громадян, з якого не стягується податок — грошова сума розміром у 17 гривень. Однак, відповідна величина прийнята для обрахунку штрафів та величина суми завданої шкоди з якої настає відповідальність.

Однак, в країнах Європи активно використовується неоподаткований мінімум як механізм оподаткування при визначені бази оподаткування.

Так, А. Лаффер довів залежність рівня доходів держави від розміру податкової ставки та стверджував, що збільшення податкової ставки не завжди призводить до збільшення податкових надходжень в бюджет [92].

Графічно цю залежність зображено на рис. 3.2

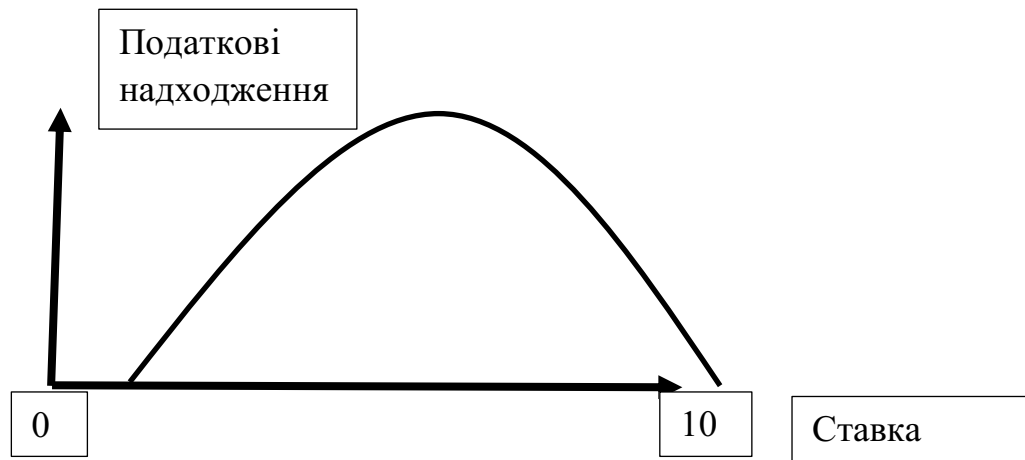


Рис. 3.2 Залежність податкових надходжень від розміру податкової ставки

Тобто ставка податку, теоретично може бути в межах від 0% до 100%, але податкові надходження можуть коливатися в межах від 0% але не до 100% від об'єкту оподаткування, а лише до певного максимального рівня. Тобто існує критичну межу розміру ставки податку, після росту якої, податкові надходження починають знижуватимуться і зникають взагалі. Зникнення податкових надходжень виникає через делегалізацію підприємницької діяльності та через зменшення зацікавленість підприємців, платників податків в отриманні доходів.

Отже, можна дійти важливого методологічного висновку, що обсяг податкових надходжень за певним видом податку може бути максимальним лише у разі правильного вибору розміру ставки, але при цьому враховувати інтереси держави та платоспроможність платників.

Тобто розмір податкових зобов'язань за певним видом податку не повинен послаблювати зацікавленості платників податків у високих результатах господарювання, своєї діяльності, а також має стимулювати до збільшення доходів [134].

Проте, варто зазначити і про інший висновок: низька податкова ставка - стимулює виробництво, але призводить до зниження бюджетних доходів, і навпаки - висока податкова ставка дозволяє отримати доходи

у короткостроковому періоді, але підприємницька активність у довгостроковій перспективі зменшиться і відповідно база оподаткування зменшиться і бюджетні доходи знизяться.

На нашу думки, при визначені розміру повинні враховуватися особливості податкового законодавства, традиції розвитку податкової системи, податкової культури платників, цикл ділової активності, корумпованість влади та суспільства, розвиток громадянського суспільства та розвиток розуміння щодо необхідності сплачувати податки - джерела з якого отримуються відповідні послуги, впливу інших держав на процес прийняття рішень щодо податків тощо.

У 90-х роках ХХ ст. було доведено, що на постіндустріальній стадії розвитку суспільства доцільно запроваджувати пропорційне оподаткування в прямих податках, зокрема в ПДФО, що буде стимулом до прояву індивідуальних властивостей платників [5].

На нашу думку, ця проблема має перспективу подальших розвідок, у тому числі з використанням методології економіко-математичного моделювання.

Так, згідно урядового порталу, децентралізація визначається як передача повноважень та фінансів від державної влади якнайближче до людей, тобто, органам місцевого самоврядування.

Основним податком на який припадає 50% надходжень до ОМС є податок на доходи фізичних осіб.

Враховуючи ситуацію за якої, рівень бідності в Україні перевищує 50%, а серед працюючого населення рівень бідності становить 42,4%, тобто така частка населення яка працює не може забезпечити гідне життя собі та своїй родині.

Тобто, першочергово мова іде не про отримання послуг від відповідних структур, а про фізичне виживання людей та сімей.

Варто, зазначити що ПДФО не тільки наповнює місцевий та державний бюджет, проте цей податок також регулює споживання кожного громадянина.

Отже, особливу увагу потрібно зосередити саме на цьому податку та запропонувати дієвий та ефективний механізм оподаткування ПДФО доходів громадян, саме для знаходження балансу між задоволенням потреб громадян у

споживанні та потреб місцевих органів та держави у наповненні бюджетів, які будуть використані лише для задоволення потреб громадян, створення безпеки, та для реалізації інших функцій.

В Україні ставка податку на доходи фізичних осіб становить 18% бази оподаткування щодо доходів:

- нарахованих у формі заробітної плати;
- пасивних доходів, тобто, процентів, роялті;
- дивідендів, нарахованих за акціями або іншими корпоративними правами;
- виграшів та призів;
- іноземних доходів [119];
- продаж фізичною особою більше ніж один раз на рік будинку, квартири, дачі, земельної ділянки, а також об'єктів, що перебувають у власності менше трьох років;
- продаж фізичною особою - нерезидентом більше одного разу на рік легкового автомобіля або інших об'єктів рухомого майна;
- успадковане майно від спадкодавця-нерезидента, або яка успадковується спадкоємцем нерезидентом;
- оподаткування доходів, отриманих фізичною особою - підприємцем на загальній системі оподаткування;
- оподаткування доходів, отриманих від провадження незалежної професійної діяльності.

Також, Кодексом передбачена ставка у розмірі 9% бази оподаткування щодо таких доходів:

Дивідендів які нараховані нерезидентами, інститутами спільного інвестування та суб'єктами господарювання, які не є платниками податку на прибуток.

Ставка податку становить 5% бази оподаткування щодо доходів:

- дивідендів по акціях та корпоративних правах, нараховані резидентами - платниками податку на прибуток підприємств (крім доходів у вигляді

дивідендів по акціях, інвестиційних сертифікатах, які виплачуються інститутами спільного інвестування);

- при отриманні доходів від продажу більше одного разу на рік будинку, квартири, дачі;
- продаж (обмін) протягом звітного року більше одного об'єкта рухомого майна у вигляді транспортного засобу.

Щодо успадкованого майна спадкоємцями, які не є членами сім'ї першого та другого ступенів споріднення.

Також існує ставка податку в розмірі 0%. Він діє:

- при продажу один раз на рік будинку, квартири, земельної ділянки що перебувають у власності понад три роки;
- при продажі один раз на рік легкового автомобіля та інших наземних транспортних засобів;
- успадкування майна членами сім'ї спадкодавця першого та другого ступеня споріднення [119].

Платниками податку є:

- фізична особа - резидент, яка отримує доходи;
- фізична особа - нерезидент, яка отримує доходи з джерела їх походження на території України;

кодексом передбачена особа, яка відповідальна за перерахування податку тобто податковий агент - юридична особа, самозайнята особа, які зобов'язані нараховувати, утримувати та сплачувати податок, до бюджету від імені та за рахунок фізичної особи з доходів, вести облік, подавати звітність та нести відповідальність за порушення його норм кодексу [119].

Податок справляється з доходів, що виплачуються такій особі.

Отже, розрахунок ПДФО в Україні здійснюється з доходу особи яка отримує доходи.

Згідно Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» встановлено, що у 2022 році мінімальна заробітна плата у місячному розмірі повинна становити: з 1 січня - 6500 гривень, з 1 жовтня 2022 року - 6700 гривень.

Що стосується середньої заробітної плати, то в 2021 році її розмір становив 13612 гривень. Тобто існують заробітні плати які більше 13612 грн., однак існують заробітні плати які менше 13612 гривень [173]. Втім із початком широкомасштабної війни з Росією нинішня економічна турбулентність не дозволяє нам проводити подальші розрахунки і моделювання базуючись на поточних показниках. Тому ми будемо відштовхуватися від довоєнних розмірів заробітної плати.

Згідно Постанови Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 № 15 державні службовці категорії у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення можуть отримувати заробітну плату у розмірі 4540 грн., тобто меншу за мінімальний рівень.

До речі, в м. Києві головному спеціалісту державного органу встановлено посадовий оклад у розмірі 5500 гривень.

Для отримання заробітної плати на руки, суму 13612 грн. потрібно оподаткувати ПДФО (18%) та сплатити військовий збір (1,5%).

Після сплати податків ПДФО – 18 % - 2450,16 грн., та військового збору 204,18 грн. робітник отримає 10957,66 гривень.

При складі сім'ї з 1 особи сума майже 11 тисяч гривень буде витрачена на 1 особу, або складі сім'ї в якій кожен отримує середню заробітну плату, кожен зможе витратити заробітну плату на себе.

Однак, якщо сім'я з 2 осіб, збільшиться на новонароджену дитину і стане сім'єю з 3 осіб, природньо, що матір дитини не працюватиме 3 роки доглядаючи за дитиною, доходів у формі заробітної плати отримуватиме лише чоловік.

Відповідно дохід 10954,66 грн. доведеться розподілити на трьох, тобто дохід на кожного становитиме 3651,55 гривень.

Однак, ідучи в декретну відпустку людина не отримує дохід та не сплачує ПДФО, отже бюджети втрачають надходження.

Отже, мова іде про короткостроковий і довгострокові періоди, про які зазначали монетаристи, автори теорії “економічної пропозиції”, та про залежність ставки податку і отриманих надходжень в різних періодах.

На нашу думку, для створення економіко-математичної моделі адміністрування податку на доходи фізичних осіб в умовах децентралізованої податкової системи, варто запозичити досвід Європейських країн, в яких діє прогресивна система оподаткування, та корисним було би справляти податки не з доходу громадянина, а доходу сім'ї.

Щодо досвіду інших країн, наприклад, у Франції розрахунок податку на прибуток фізичних осіб здійснює податкова служба. Французька податкова система доходи поділяє на 6 категорій, кожна з яких має свою методику розрахунку. В методиці враховують пільги і відрахування. Особливістю є те, що податок на прибуток фізичних осіб розраховують на сім'ю. Податок береться з доходів за прогресивною шкалою (від 10,52% до 47%). Податок не стягується з доходів які не перевищують неоподаткований мінімум в 25610€ [180].

Що ж стосується оподаткування в Німеччині, то діє аналогічна система оподаткування до французької. Початкова ставка податку на прибуток фізичних осіб становить 0% на доходи, менші за 9744 €. Починаючи з доходів на суму від 9744€ до 14754 € податок на прибуток фізичних осіб становить 14%-24% з урахуванням попереднього рівня оподаткування доходів. Третій рівень доходів від 14754 € до 57919€ - ставка податку становить 24-42% з урахуванням перших двох рівнів. Четвертий рівень доходів від 57919€ до 274613€ - ставка податку становить 42% з урахуванням перших трьох рівнів. П'ятий рівень доходів починається з 274613€ - ставка становить 45% з урахуванням всіх попередніх рівнів [184].

Прибутковий податок на заробітну плату в Німеччині варіюється від 14 до 45%. При цьому податок сплачується тільки від суми, що перевищує неоподатковуваний мінімум - 9 744 євро в рік на одного або 18 816 євро на рік для сімейної пари.

Тобто в Німеччині дохід громадянина в розмірі 9744 євро, що станом на травень 2021 року становить 267800 гривень не обкладається податком на доходи (станом на липень 2023 року приблизно 390 000 грн.)

У Великобританії початок податкового періоду припадає на 6 квітня податкового року і закінчується 5 квітня наступного календарного року. В країні діє прогресивна шкала оподаткування доходів.

Сума 11500 £ не обкладається податком.

1 рівень оподаткування доходів фізичних осіб: дохід 0£-45 000£ (дохід, що більший суми що не обкладається податком) ставка податку для різних доходів становить від 7,5% до 20%.

2 рівень оподаткування доходів фізичних осіб: дохід 45 000£-150 000£ (дохід, що більший суми що не обкладається податком) ставка податку для різних доходів становить від 32,5% до 40%.

3 рівень оподаткування доходів фізичних осіб: дохід від 150 000£ (дохід, що більший суми що не обкладається податком) ставка податку для різних доходів становить від 38,1% до 45% [203].

У Швеції податки платять всі працюючі громадяни. Однак ставки і розмір податкових виплат залежать від ряду факторів: віку платника податків, комуни, де той зареєстрований, загальної суми заробітку, типу працевлаштування - найманий працівник або приватний підприємець, - і інших. Діє загальне правило: ті, хто заробляє більше, заплатять більше і в податкову скарбницю.

Податок складається з двох частин: місцевого (комунального) та державного. Ставка місцевого податку в середньому варіюється від 29% до 35% в залежності від комуни. Історично склалося так, що в комунах з праволіберальних правлінням податки істотно нижче, ніж в комунах, де при владі ліві партії. Ті, хто заробляє в рік менше 443 200 крон, повинні заплатити тільки комунальний податок. Якщо сума річного заробітку вище, то крім комунального податку буде стягнуто ще й податок державний - 20%. Ті, чий доходи за рік складуть більше 638 800 крон, крім комунального і державного податків, повинні заплатити ще і 5% від суми, що перевищує цей поріг.

У Норвегії виділяються дві групи платників податків: одинокі громадяни і громадяни, які мають 1 і більше утриманців. Ставка муніципального податку складає 21% плюс 7% тобто податок до фонду вирівнювання, який виплачується з сум чистого доходу, що перевищують 23300 норвезьких крон для першої групи платників податків і 46000 норвезьких крон для другої групи.

Національний податок має дві ставки. Для одиноких громадян-платників податку (перша група), що мають прибуток в межах 220501 - 248500 норвезьких крон, податок складає 9,5%, а при доходах понад 248500 норвезьких крон податок становить 13,7%. Для осіб на утриманні яких є інші особи (друга група) ставка податку діє в розмірі 9,5% при доходах в межах 267501 - 278500 норвезьких крон, та 13,7% у разі якщо дохід перевищує 278500 норвезьких крон.

Табл. 3.1

Ставки податку з доходів громадян в країнах ЄС

Країна	Ставка (не пасивні доходи)	
	мінімальна	максимальна
Франція	10,52%	47%
Німеччина	14%	45%
Великобританія	7,5%	45%
Швеція	29%	60%
Норвегія	30,5%	41,7%
Україна	18%	18%

Джерело: складено автором самостійно

Виходячи з досвіду вищенаведених країн щодо сплати податку, вважаємо доцільно вдосконалити механізму оподаткування доходів громадян, з метою як наповнення бюджету сім'ї так і збільшити доходи від податку на доходи фізичних осіб місцевих бюджетів та відповідно бюджету держави.

Вважаємо, необхідним запровадити неоподаткований мінімуму доходу з якого ПДФО не буде справлятися, та запровадити прогресивну шкалу оподаткування доходів.

Запровадження прогресивної шкали оподаткування ПДФО в Україні, та неоподаткованого рівня заробітної плати дозволить зрозуміти кожному платнику ПДФО, що держава реалізує механізм залишення фінансових ресурсів від державної влади якнайближче до людей для реалізації обраного громадянином в потрібний час права на сучасну медицину й освіту, доступні та якісні адміністративні, комунальні, соціальні послуги, гарні дороги, чисті й освітлені вулиці.

Для прикладу, необхідності звільнення від оподаткування доходів у розмірі мінімальної заробітної плати візьмемо державну програму «Доступна іпотека 7%»

Програма «Доступна іпотека 7%» з 01.03.2021 р. реалізується Фондом розвитку підприємництва за ініціативи Президента та Уряду України згідно Порядку здешевлення вартості іпотечних кредитів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. №28.

Так, в місті Києві забудовник ПрАТ «ХК «Київміськбуд» пропонує квартири в житловому комплексі «Чарівне місто» за адресою вул. Бориспільська, 18-26 вартістю від 1 350 000 гривень (2021 рік).

Програма «Доступна іпотека 7%» пропонує умови учасникам які мають сукупний чистий дохід, який надає можливість здійснювати платежі з погашення та обслуговування іпотечного кредиту відповідно до правил і процедур Уповноваженого банку.

Беручи кредит за програмою в розмірі 930 000 гривень терміном на 180 місяців при першому мінімальному внеску в розмірі 420 000 гривень, учасник має в першому місяці сплачувати 10 591,67 грн. кредиту.

Тобто, особи з доходом в розмірі мінімальної заробітної плати, не мають фінансової змоги, взяти участь в державній програмі кредитування на будівництво житла, проте, податки до бюджетів зобов'язані сплачувати.

Варто зазначити, що державна підтримка надається з метою здешевлення вартості іпотечних кредитів. Державна підтримка надається в межах отриманих Фондом розвитку підприємництва коштів, передбачених у державному бюджеті.

Тобто маємо ситуацію, за якої отримувач мінімальної заробітної плати сплачує податки в бюджет, а робітник який отримує заробітну плату більшу за мінімальну, користується перевагами державної програми.

Тобто, робітник з мінімальною заробітною платою наповнює бюджет для отримання послуг іншими.

Також, про необхідність звільнення від оподаткування ПДФО мінімального розміру заробітної плати свідчать плани реалізації проекту державно-приватного партнерства в автодорожній галузі згідно Розпорядження КМУ від 16 грудня 2020 р. № 1581-р «Про затвердження переліку пріоритетних для держави інвестиційних проектів до 2023 року».

Так, передавши в концесію шість автодоріг:

- ділянка дороги М-03 від Борисполя до Полтави;
- ділянка дороги М-06 від Києва до Рівного;
- маршрут від Дніпра до Кривого Рогу і Миколаєва (М-04, Н-11);
- маршрут Ягодин - Ковель - Луцьк (М-07, М-19);
- маршрут Харків - Дніпро - Запоріжжя (М-29, М-04, М-18);
- ділянка дороги М-14 від Херсона до Миколаєва.

Приватний інвестор бере на себе зобов'язання оновлювати і розвивати існуючі дороги, а з Дорожнього фонду виділятимуться кошти на підтримку інвестора.

Тобто маємо варіант, за якого людина з доходом в розмірі мінімальна заробітна плата не маючи автомобіль та не використовуючи дороги, сплачує ПДФО до бюджетів ОМС та держави.

Однак, за платника податків з більшим доходом ніж 6000,00 грн. який має автомобіль та використовує дороги, приватний інвестор буде отримувати грошові кошти з державного бюджету.

Отже, можна дійти висновку, чим більша заробітна плата громадянина тим більше товарів і послуг споживає громадянин, в тому числі послуг які надаються ОМС та державними органами.

Тобто, робітник з мінімальною заробітною платою наповнює бюджет для отримання послуг за рахунок бюджету іншими платниками.

Однак, при запровадженні прогресивного оподаткування ПДФО одночасно потрібно збільшити ефективність роботи Державної податкової служби України та її територіальних підрозділів, адже, при запровадженні рівня заробітної плати, який не оподатковується ПДФО, платники податків намагатимуться мінімізувати податкові зобов'язання з ПДФО та тим самим це призведе до зменшення доходів як місцевих так і державних бюджетів.

Збільшення ефективності діяльності ДПС України можливе через проведення аналізу способу життя кожного платника, співставленням задекларованих доходів та здійснених витрат і запровадження обов'язкового щорічного декларування доходів громадян.

Так, по даним за вересень 2020 року в Україні існував наступний розподіл кількості працюючих за розміром заробітної плати:

Менше 5000 грн: 8,2 %

5000-7000 грн: 29,9 %

7000-10000 грн: 18,5 %

10000-25000 грн: 36,8 %

більше 25000 грн: 6,6 % [143].

Згідно ЗУ «Про прожитковий мінімум» від 15.07.1999 року N 966-XIV (із змінами): прожитковий мінімум є величина яка достатня для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження здоров'я організму, достатня для набору продуктів харчування, а також достатня мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціально-культурних потреб особистості.

Прожитковий мінімум встановлюється головним органом виконавчої влади - Кабінетом Міністрів України після проведення науково-громадської експертизи сформованого набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору необхідних послуг [130].

У 2021 році було встановлено загальний показник прожиткового мінімуму в розрахунку на місяць у наступному розмірі з 1 січня — 2189 грн.; із 1 липня — 2294 грн; із 1 грудня — 2393 грн.

У 2022 році відповідні показники стали такими: з 1 січня – 2393 грн, з 1 липня - 2508 грн, з 1 грн - 2589 грн.

Отже, для нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я, з суми прожиткового мінімуму вираховувати податки, збори недоцільно, адже вираховані податки та збори призведуть до зменшення суми прожиткового мінімуму і як наслідок отримана величина не забезпечуватиме нормальне функціонування організму людини, збереження його здоров'я.

Табл.3.2

Пропонована шкала ставок ПДФО

Сума місячної заробітної плати	Ставка ПДФО
до 1 мінімальної заробітної плати	0%
2 – 3 прожиткових мінімумів працездатних осіб	18%
3 – 4,5 прожиткових мінімумів працездатних осіб	20%
4,5 - 11 прожиткових мінімумів працездатних осіб	25%
понад 11 прожиткових мінімумів працездатних осіб	45%

Джерело: складено автором самостійно

Табл. 3.3

Показники в існуючих умовах

№, з/п	Кількість працюючих, чол.	Відсоток працюючих, чол.	Мінімальна з/п в діапазоні, грн.	Максимальна з/п в діапазоні, грн.	Середній дохід на особу, грн.	Середній дохід в діапазоні, млн.грн.	Середнє значення сплачених податків в діапазоні, млн.грн.
1	2	3	4	5	6	7	8
1	1279200	8,2	5000	5000	5000	6396,00	1151,28
2	4664400	29,9	5000	7000	6000	27986,40	5037,55
3	2886000	18,5	7000	10000	8500	24531,00	4415,58

4	5740800	36,8	10000	25000	17500	100464,00	18083,52
5	1029600	6,6	25000	25000	25000	25740,00	4633,20
Всього	15600000					185117,40	33321,13

Джерело: складено автором самостійно

У разі застосування прогресивної ставки оподаткування матимемо наступні надходження.

Таблиця 3.4

Надходження з застосуванням прогресивної ставки

№ з/п	Ставки ПДФО	Середній дохід на особу, грн.	Сума з якої береться податок	Середнє значення сплачених податків в діапазоні, млн. грн.	Різниця між існуючою і запропонованою системами в надходженнях, млн.грн.
1	2	3	4	5	6
1	0	5000	0	0	-1151,28
2	25	6000	1000	1166,1	-3871,452
3	30	8500	1000	721,5	-1529,58
			2500	2164,5	
4	35	17500	1000	1435,2	5740,8
			2500	4305,6	
			9000	18083,52	
5	40	25000	1000	257,4	2728,44
			2500	772,2	
			9000	3243,24	
			7500	3088,8	
Всього				35238,06	1916,928

Джерело: складено автором самостійно

В першій групі населення з доходів податки на стягуються і відповідно матимемо відсутність надходжень.

В другій та третій групі осіб за кількістю доходів надходження від ПДФО також зменшаться.

Проте в 4 та 5 групах в яких доходи населення надходження від ПДФО будуть більші ніж при існуючій системі оподаткування.

Та в загальному підсумку збільшення надходжень в 4 та 5 групах мають призвести до збільшення надходжень від ПДФО в загальному підсумку.

Отже, завдяки економічно-правовому механізму регулювання, оподаткування доходів громадян через впровадження прогресивної ставки ПДФО, можливо регулювати рівень надходжень до бюджетів всіх рівнів при одночасному досягненні соціально-позитивного ефекту у платників в залежності від кількості отриманих доходів.

Також, запровадження прогресивної ставки оподаткування, надає змогу проявити індивідуальні здібності кожної особи в частині соціально-економічної відповідальності перед суспільством.

Однак, перед запровадженням прогресивної ставки податків, має збільшитися рівень довіри кожного платника до органів влади, як місцевих так і державних. Позаяк незважаючи на соціальну привабливість запровадження прогресивного оподаткування доходів фізичних осіб для потреб соціально-економічного розвитку територіальних громад, в сучасних умовах існують суттєві ризики, котрі варто враховувати при податковій реформі.

По-перше, в Україні у суспільстві існує стійкий консенсус, щодо несприйняття високих ставок податків, тим більше ПДФО. До того ж, як ми бачимо зі світового досвіду, систему прогресивного оподаткування можуть собі дозволити держави з високим рівнем ВВП на душу населення, до яких наша держава не належить.

По-друге, вітчизняна податкова система характеризується високим фіскальним тиском та громіздкими процедурами податкового адміністрування, а також частими змінами, що робить її малопередбачуваною для платників

податків. Цьому сприяють і високий ступінь корумпованості контролюючих і правоохоронних органів при низькому захисті економічних свобод та інтересів громадянина в судах.

По-третє, запровадження прогресивного оподаткування в Україні може загострити податкову конкуренцію із найближчими сусідами, що несе високі ризики для податкової бази прикордонних із державами ЄС територіальних громад. В сучасних умовах навіть нинішня ставка ПДФО в 18% є неконкурентоспроможною, порівняно, наприклад, із Польщею, котра пропонує податкові пільги для українських трудових мігрантів.

Таким чином, станом на сьогодні запровадження прогресивного оподаткування доходів фізичних осіб супроводжується певними ризиками, що мають бути відповідним чином оцінені. Мають бути впроваджені механізми, які б надали змогу та впевненість кожному платнику, що кожен платник здійснює діяльність виключно з межах закону без використання «тіньових схем» уникнення оподаткування.

Так, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» органам місцевого самоврядування у сфері контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення можуть проводити перевірки, які не належать до заходів державного нагляду (контролю), на підприємствах, в установах та організаціях, що перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади [129].

Варто розуміти, що виконавчі органи місцевого самоврядування, дійсно, знаходяться якнайближче до платників податків, та мають змогу бачити як документально так і фактично виявляти та документувати порушення податкового законодавства, яке призводить до зменшення фінансових надходжень як до місцевих так і державного бюджетів.

Варто, зауважити що органи місцевого самоврядування це органи місцевої влади. І для, контролю за справлянням податків, недопущення ухилення оподаткування ОМС варто залучати до відповідних контрольних заходів.

Однак, згідно ПКУ, обов'язки щодо контролю за дотриманням законодавства з питань оподаткування та з питань митної справи покладено на податкові та митні органи.

Митні та податкові органи в своїй діяльності можуть використовувати податкову інформацію від органів місцевого самоврядування.

Проте, обов'язки у ОМС у поданні інформації про можливі виявлені порушення відсутні.

На нашу думку, доцільно законодавчо зобов'язати ОМС здійснювати контроль суб'єктів підприємницької діяльності. Однак без можливості ОМС здійснювати податкові перевірки. Контроль має відбуватися на основі спостереження за діяльністю економічних суб'єктів, та документування виявлених порушень з метою передачі інформації та підтверджуючих документів про виявлені порушення відповідним органам.

Головною метою контролю з боку ОМС має бути профілактика уникнення оподаткування і як наслідок ухилення від сплати податків до бюджету.

Вважаємо, що контроль у формі здійснення перевірки органами місцевого самоврядування суб'єктів господарювання може призвести до збільшення тиску на відповідних суб'єктів, збільшить витрати місцевих бюджетів на утримання посадових осіб які б володіли спеціальними знаннями у здійснення перевірок.

Отож, графічно модель адміністрування ПДФО на основі прогресивної системи оподаткування можна зобразити наступним чином (рис. 3.3)

Крім того, існують інші актуальні проблеми, пов'язані з адмініструванням ПДФО для потреб фінансового забезпечення територіальних громад. В Україні податок на доходи фізичних осіб сплачується до місцевого бюджету за місцезнаходженням юридичної особи, у якій працює відповідна фізична особа - платник податку.

Так, порядок сплати (перерахування) податку на доходи фізичних осіб до бюджету передбачено статтею 168 ПКУ, відповідно до якої ПДФО, утриманий з доходів резидентів, підлягає зарахуванню до бюджетів згідно з нормами Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) [119].



Рис. 3.3. Модель адміністрування ПДФО на основі прогресивної системи оподаткування

Джерело: складено автором

Відповідно до статті 64 БКУ ПДФО, який сплачується податковим агентом – юридичною особою чи представництвом нерезидента – юридичної особи, зараховується до місцевого бюджету за місцезнаходженням (розташуванням) податкового агента, в обсягах ПДФО, нарахованого на доходи, що сплачуються фізичній особі [22].

Однак існують ситуації за якої працівники можуть проживати в одному населеному пункті, а працювати на підприємстві, яке знаходиться в іншому населеному пункті. Внаслідок цього виникає ситуація, за якої населений пункт, в якому знаходиться відповідне підприємство, отримує ПДФО всіх його працівників, а місцевий бюджет, за рахунок якого власне надаються послуги фізичній особі, яка проживає у відповідному населеному пункті, не отримує нічого. Хоча за своєю економічною суттю ПДФО є платою фізичної особи за

послуги, які надаються їй громадою (освітні, медичні послуги, забезпечити безпеку громадян) на території якої така фізична особа зареєстрована і проживає. Для належного надання своїм жителям необхідних послуг ОМС повинні мати певний ресурс, основна частина якого формується саме за рахунок податку на доходи фізичних осіб, що проживають на її території. Тому доцільним рекомендувати Верховній Раді України внести зміни у Бюджетний і Податковий кодекси, відповідно до яких, має бути запроваджений механізм часткового перерахунку сплаченого ПДФО фізичною особою, яка проживає у населеному пункті в межах однієї територіальної громади і працює в іншій територіальній громаді місцевому бюджету першої громади.

Таким чином, вищезначені заходи державного регулювання фінансового забезпечення ОМС можуть позитивно вплинути на підвищення добробуту громадян та відповідно забезпечити стабільне надходження до місцевих бюджетів.

Висновки до розділу 3

1. Встановлено, що особливої актуальності в умовах децентралізації набуває пошук шляхів збільшення фінансових надходжень до місцевих бюджетів за рахунок інструментів фіскальної політики держави у сфері земельних відносин.

Зокрема, запропоновано інший підхід розрахунку розміру плати за землю, яка має встановлюватися, виходячи з конкретних цілей використання земельної ділянки, а також від величини доданої вартості створеної на ній і кількості населення, залученої до праці на земельній ділянці. Розроблено альтернативний існуючому алгоритм регулювання податку на земельні ділянки шляхом: встановлення норми поголів'я тварин на кількість гектарів площі сільськогосподарських земель та запровадження відповідного коефіцієнту співвідношення; визначення межі відповідно до співвідношення кількості поголів'я тварин до кількості земель, в яких сільські та селищні ради зможуть

встановлювати ставку відповідного податку. Обґрунтовано, що це дозволить відповідним ОМС в умовах відкритого ринку землі встановлювати вищі ставки податку на земельні ділянки при відсутності тварин у юридичної особи та при наявності у неї певної кількості земель, що в підсумку веде до зменшення ризиків скуповування землі юридичними особами, забезпечення працею людей для створення продуктів з великою доданою вартістю в порівнянні з вирощуванням і продажом зернових, та олійних сільськогосподарських культур.

2. З'ясовано, що успішне залучення громадськості до участі у формуванні порядку денного бюджетної політики територіальної громади, її контролі та реалізації мають спиратися на прозору, чітку, несуперечливу, зрозумілу систему правових регуляторів, які мають забезпечувати процедуру партнерства й співпраці громадськості та ОМС на взаємовигідних умовах, спиратися на публічні та контрольовані процедури розробки й реалізації проектів та моделей партнерства і співпраці. В цілях підвищення прозорості прийнятих рішень та для збільшення їх ефективності, зокрема, обґрунтована необхідність створення Урядом більш сприятливих умов для залучення експертного потенціалу інституцій громадянського суспільства та бізнес-структур до вироблення серед персоналу органів місцевого самоврядування необхідних професійних навичок із організації максимально інклюзивного процесу формування та корегування місцевих бюджетів. Це потребує вивчення збоку НАДС можливостей вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку магістрів державного управління за спеціальностями галузі знань «публічне управління та адміністрування», із модернізації навчальних планів та програм відповідно до потреб ОМС в оволодінні їх персоналом компетентностями щодо побудови ефективних комунікацій зі стейкхолдерами у виробленні та реалізації місцевої бюджетної політики, а також залучення до освітнього процесу в якості викладачів та тренерів представників громадянського суспільства та бізнесу, котрі володіють практичними навичками з організації ефективної взаємодії із ОМС у відповідній сфері.

3. Запропоноване нове вирішення проблеми формування місцевих бюджетів в Україні шляхом впровадження моделі адміністрування ПДФО, що спирається на досвід тих європейських держав, в яких діє прогресивна система оподаткування, і, в основі якої лежать наступні підходи до справляння цього податку:

1) запровадження шкали ставок ПДФО в залежності від кількості отриманих доходів працездатних осіб в домогосподарстві;

2) зміна принципу оподаткування ПДФО, а саме не з доходу громадянина, а з доходу домогосподарства на основі прожиткових мінімумів працездатних осіб в домогосподарстві (що ділять платників податків на п'ять категорій);

3) запровадження неоподаткованого мінімуму доходу, з якого ПДФО не буде справлятися (стосується першої групи з доходом до 1 мінімальної заробітної плати) при збільшенні податкових ставок у 4 та 5 групах платників податку.

З'ясовано, що позитивних наслідків від впровадження прогресивної ставки ПДФО належать: вдосконалення механізму оподаткування доходів громадян через інструменти регулювання рівня надходжень до бюджетів всіх рівнів при одночасному досягненні соціально-позитивного ефекту у платників в залежності від кількості отриманих доходів; збільшення соціально-економічної відповідальності кожної особи перед суспільством через прояв індивідуальних здібностей в економічній активності. Визначені шляхи, що суттєвим чином нівелюють вплив наявних ризиків від запровадження прогресивного оподаткування шляхом зобов'язання ОМС здійснювати «м'який» контроль суб'єктів підприємницької діяльності з метою профілактика уникнення оподаткування (через спостереження за діяльністю економічних суб'єктів, та документуванням виявлених порушень з метою передачі інформації та підтверджуючих документів про виявлені порушення податковим органам).

ВИСНОВКИ

Одержані в дисертації результати в сукупності вирішують наукову проблему, що полягає в обґрунтуванні теоретико-методологічних та прикладних положень державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування та розробці практичних рекомендацій щодо його удосконалення в умовах децентралізації влади в Україні

1. Визначено сутність децентралізації влади як способу реформування системи публічно-управлінських відносин. Обґрунтовано розгляд децентралізації влади як комплексу взаємоузгоджених та взаємозалежних заходів, націлених на першочергове задоволення потреб громадян відповідно до принципу субсидіарності шляхом розширення повноважень місцевої влади через делегування і субделегування функцій і повноважень від центрального рівня територіальної організації публічної влади на користь територіальних громад і регіонів (політична децентралізація); збільшення їх самостійності в прийнятті рішень розвитку територій (адміністративна децентралізація); підвищення фінансової спроможності органів місцевого і регіонального самоврядування достатніми для забезпечення сталого економічного розвитку територіальних громад і регіонів, покращення якості та ефективності надання публічних послуг місцевому населенню (фінансова або фіскальна децентралізація). Доведено, що фінансову децентралізацію доцільно розуміти як процес перерозподілу видаткових, дохідних, податкових повноважень, матеріально-фінансових ресурсів і відповідальності від центрального до місцевого рівня публічної влади в державі, що відбувається у формі державної політики, у тому числі регуляторної, спрямованої на зміцнення фінансової автономії субнаціональних органів публічного управління (органів місцевого самоврядування), що необхідна для виконання ними (через механізм місцевого бюджету) управлінських функцій і завдань із забезпечення соціально-економічного розвитку територій та високого рівня життя місцевого населення.

2. Розкрито теоретичні засади державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Доведено, що теоретичним підґрунтям формування фінансової автономії ОМС, є комплекс теорій та концепцій місцевого самоврядування і суспільних фінансів, котрі у сукупності дозволили обґрунтувати теоретико-методологічні основи державного регулювання фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації, яким держава визначає правила та здійснює контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування у частині реалізації їх бюджетних і фіскальних повноважень. Запропоновано уточнення поняття «державне регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування», що визначається як опосередкований (непрямий) вплив органів державної влади і управління (через сукупність важелів (інструментів) бюджетної, податкової, фінансової, регіональної та економічної політики держави) на сферу місцевих фінансів з метою формування достатньої фінансової бази, тобто сукупності джерел, форм та способів формування грошових фондів, а також управлінської спроможності ОМС ефективно оперувати нею, для здійснення в інтересах територіальної громади власних і делегованих повноважень.

3. Узагальнено зарубіжний досвід державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, на основі чого виокремлені позитивні досягнення фінансової децентралізації стосовно забезпечення ОМС достатніми для ефективного вирішення завдань місцевого розвитку фінансовими ресурсами, які можливо імплементувати чи адаптувати з зарубіжного досвіду в Україні. Дістало обґрунтування практичної користі для України: досвіду Франції щодо чіткого розподілу податків на місцеві і податки, що йдуть у центральний бюджет; структури місцевих податків; досвід Польщі щодо співвідношення видатків для виконання ОМС власних повноважень та видатків на делеговані центральним урядом повноважень, де суттєво переважають видатки на виконання власних повноважень; досвід Швеції щодо права муніципальних

утворень самостійно визначати ставки місцевих податків при збереженні державою права встановлювати межі цих податків.

4. Проаналізовано сучасний стан державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні. Визначено, що поряд із появою беззаперечних переваг децентралізованого способу публічного управління, з'явилися нові ризики та проблеми децентралізації, пов'язані з переміщенням уваги та фінансових ресурсів, можливостей на місцевий рівень, зокрема: зниження уваги над регіональними та національними проблемами; посилення диференціації розвитку територій та регіонів; перекладання відповідальності за виконання нормативно-правових актів між державними та місцевими владами; інституційна незабезпеченість делегованих державою повноважень, зокрема у сфері фінансування соціальної інфраструктури; зростання залежності місцевих бюджетів від державного, у тому числі, через дисбаланс між реальними потребами громад і виділеними трансфертами; відсутність чітко визначених власних і делегованих повноважень, зокрема, через незбалансованість функцій, повноважень і сфер відповідальності ОМС і ОВВ.

5. Визначено і розкрито зміст основних напрямів удосконалення державного регулювання фінансового забезпечення ОМС в умовах децентралізації влади в Україні. Обґрунтовано, що такими перспективними напрямами є: удосконалення методів регулювання місцевих податків, зокрема плати за землю, шляхом визначення нового підходу до розрахунку розміру відповідного податку та алгоритму його стягування в умовах відкритого ринку землі; державне стимулювання залучення громадськості до формування порядку денного бюджетної політики ОМС; удосконалення адміністрування ПДФО як інструменту вирішення фінансових проблем ОМС в умовах децентралізації податкової системи на основі моделі ефективного перерозподілу фінансових ресурсів через інструмент прогресивної ставки цього податку, що ґрунтується на оцінці фінансового потенціалу домогосподарств та врахування цілей та завдань довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку територіальної громади.

6. Розроблено науково-практичні рекомендації щодо підвищення ефективності державного регулювання фінансового забезпечення ОМС в умовах децентралізації влади в Україні відповідно до визначених напрямів. Зміст яких полягає у наступному:

– Верховній Раді України запропоновано імплементувати через внесення змін до Податкового кодексу України методичний підхід до розрахунку розміру плати за землю, який має встановлюватися, виходячи з конкретних цілей використання земельної ділянки, а також від величини доданої вартості, створеної на ній, і кількості населення, залученої до праці на земельній ділянці; а також альтернативний існуючому алгоритм регулювання відповідного місцевого податку стосовно тих земельних ділянок, що використовуються для тваринництва, шляхом встановлення норми поголів'я тварин на кількість гектарів площі сільськогосподарських земель та запровадження відповідного коефіцієнту співвідношення.

– НАДС рекомендується визначити заходи зі стимулювання залучення експертного потенціалу інституцій громадянського суспільства та бізнес-структур до вироблення серед персоналу ОМС необхідних для організації максимально інклюзивного процесу формування та корегування місцевих бюджетів професійних навичок (компетентностей щодо побудови ефективних комунікацій зі стейкхолдерами у процесі виробленні та реалізації місцевої бюджетної політики);

– Верховній Раді України рекомендовано внести зміни у Бюджетний і Податковий кодекси щодо імплементатії моделі перерозподілу фінансових ресурсів між домогосподарствами громади та місцевими та державними органами, що базується на: іншому принципі оподаткування ПДФО – з доходу домогосподарства на основі прожиткових мінімумів працездатних осіб в домогосподарстві; запровадженні неоподаткованого мінімуму доходу, з якого ПДФО не буде справлятися для окремих категорій платників податку; запровадження шкали ставок ПДФО в залежності від кількості отриманих доходів працездатних осіб в домогосподарстві.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право: підруч.: У двох томах. Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво Юридична думка, 2004.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2-х томах Т. 1.: Загальна частина / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юридична думка, 2007.
3. Андрійчук Ю. М. Напрями реформування системи управління регіональним і місцевим розвитком в Україні : дис. канд. наук (доктора філософії) держ. упр. : 25.00.02 – механізми державного управління / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2020.
4. Андрущенко В. Л. Податкова система: навч. посіб. / За заг. ред. В. Л. Андрущенка. К.: Центр учбової літератури, 2015. 416 с.
5. Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів / Терноп. акад. нар. госп-ва. Л.: Каменярь, 2000. 304 с.
6. Антикризові стратегії в державному управлінні : метод. рек. / авт. кол.: В.В. Корженко, Н. М. Мельтюхова, Н. С. Миронова та ін. К. : НАДУ, 2008.
7. Архипенко І. М. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. вип. 4. С. 7-15.
8. Асоціація «Свинарі України» (АСУ). URL: <http://pigua.info/> (дата звернення: липень 2021).
9. Бабич О. М. Співвідношення централізації та децентралізації в системі державного управління. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2011. № 2. С. 109–112.
10. Баймуратов М., Батанов О., Приходько Х. Муніципальна реформа в Україні з позиції теорії сучасного муніципалізму: у пошуках доктринального оптимуму. *Південний правний часопис*. 2014. № 2. С. 3-8.

11. Баста Л. Децентрализація влади – панацея розвитку или цель будущего? URL: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page20033.html> (дата звернення: серпень 2021).

12. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування. К. : Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2001.

13. Бельська Т.В. Корупція як фактор негативного впливу на взаємовідносини органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. *Державне управління та місцеве самоврядування: Збірник наук. праць ДРІДУ НАДУ*. 2009. Вип. 1. С. 110–117.

14. Бобровська О. Ю., Мунько А. Ю. Система управління місцевими фінансами в контексті фінансової децентралізації. Стратегічні напрями соціально-економічного розвитку держави в умовах глобалізації : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф., 8–9 жовт. 2015 р. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2015.

15. Бондарук Т. Г. Місьцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні / НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. К., 2009. 608 с.

16. Борденюк В. Децентрализація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С. 21-25.

17. Босенко А. В. Організаційно-економічний механізм управління оподаткуванням сільськогосподарських товаровиробників в умовах поглиблення інтеграційних процесів: дис. ... канд. економ. наук : 08.00.03 – економіка та управління національним господарством. Кіровоград, 2016. 271 с.

18. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. Децентрализація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. К. : ТОВ «Софія». 2012. 128 с.

19. Бребан Г. Французское административное право. Пер. с фр. /Под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. М. : Прогресс, 1988. 488 с.

20. Бродель Ф. Материальная цивилизация, экономика и капитализм. ХVХVІІІ вв. Т. 3. Время мира. М.: Прогресс, 1992. 678 с.
21. Бурцева О. Є. Проблеми фінансового забезпечення місцевих бюджетів в умовах децентралізації. Вісник Донбаської державної машинобудівної академії. 2017. № 1 (40). С. 89–94.
22. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20180101> (дата звернення: липень 2021).
23. Вакуленко В., Колтун В. Дослідницькі проєкти у процесах досягнення цілей сталого розвитку: регіональний аспект. *Збірник наукових праць НАДУ*. 2020 (Спецвипуск). С. 48-52.
24. Василик О. Д. Теорія фінансів : підручник. Київ : НІОС, 2000. 416 с.
25. Васильєва Н. В., Гринчук Н. М., Дерун Т. М., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади: навч. посіб. К.: 2017. 119 с
26. Вахтовий метод організації праці. Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998-2004. С. 245-246.
27. Ведель Ж. Структура и функции местных коллективов во Франции. *Российско-французская серия. Информационные и учебные материалы*. 1993. № 14. С. 7.
28. Вознесенська О. А. Сутність державного регулювання в галузі діяльності аудіовізуальних засобів масової інформації: до постановки питання. *Часопис Київського університету права*. 2010. №3. С. 94-98.
29. Возняк Г. В. Бюджетна політика розвитку регіонів України: сучасна парадигма та орієнтири подальших реформ : монографія. Львів: ДУ «Ін-т регіон. досл. ім.М.І.Долішнього НАН України», 2016. 520 с.
30. Волман Х. Деволуция и децентрализация власти в Европе – сравнительная перспектива. URL: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page11536.html> (дата звернення: серпень 2021).

31. Волохова І. С. Податкова децентралізація та методологія визначення її ступеня. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2012. Вип. 3 (46), ч. 2. С.144-150.
32. Волохова І. С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні : монографія. Одеса : Атлант, 2014. 461 с.
33. Власюк О. С. Шляхом децентралізації: виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку в Україні. *Регіональна економіка*. 2015. №1. С. 5–8.
34. Гавкалова Н.Л., Грузд М.В. Взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. *Актуальні проблеми економіки*. 2014. № 10. С. 281-290.
35. Голікова Т. В. Розвиток муніципального корпоратизму в Україні. *Інституційні перетворення в Україні*. 2002. № 3. С. 70–81.
36. Гошовська В.А. Інноваційні моделі підвищення кваліфікації осіб, посади яких віднесено до політичних: навч. посіб. / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2020.
37. Гошовська В. А., Л. І. Даниленко. Інструментальний підхід до розвитку лідерства публічних службовців України. *Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 24 трав. 2019 р.) : у 5 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петрось. Київ : НАДУЦ, 2019. Т. 5.С. 3–5.
38. Грицяк І. А. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. К. : Вид-во УАДУ, 1997.
39. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії і сучасності. *Вісник УАДУ*. 1996. № 1. С. 53-67.
40. Грицяк І. А. Проблеми теорії та практики державного управління та місцевого самоврядування : матер. щоріч. наук.-практ. конф. професорсько-викладацького складу та слухачів Української академії державного управління (31 травня 1996 р.). К. : [б. в.], 1996. С. 58.

41. Далєвська Т. А. Основні теорії та моделі місцевих фінансів. *Економічний вісник університету*. 2015. Вип. 27(1). С. 155-162.
42. Данилишин Б. М. Децентралізація управління в Україні: з чого почати? URL : <http://kontrakty.ua/article/82116> (дата звернення: жовтень 2021).
43. Дані щодо кількості зареєстрованих безробітних та надання їм послуг, а також кількості зареєстрованих вакансій. Державний центр зайнятості. URL: <https://www.dcz.gov.ua/publikaciya/1-dani-shchodo-kilkosti-zareyestrovanyh-bezrobitnyh-ta-nadannya-yim-poslug-takozh> (дата звернення: липень 2021).
44. Декрет Кабінету міністрів України «Про місцеві податки та збори» від 20 травня 1993 року N 56-93 (Із змінами) URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-93#Text> (дата звернення: липень 2021).
45. Демчак Р. Є. Зарубіжний досвід децентралізації державного управління: аналіз та можливості застосування в Україні. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2015. № 12. С. 15–20.
46. Демків Р.Я. Конституційне право України. Курс лекцій. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 332 с.
47. Дані досліджень «Ernst & Young». URL: https://www.ey.com/uk_ua (date of request: April 2021).
48. Демографічні тенденції в Україні потребують комплексного підходу на державному рівні. Міністерство соціальної політики України. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/14711.html> (дата звернення: липень 2021).
49. Демографический энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1985. 608 с.
50. Дерун Т. М. Перспективи розвитку територіальних громад у процесі розбудови сервісно-орієнтованої держави. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 2. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1679> (дата звернення: липень 2021).
51. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З. С. Варналія. К. : НІС, 2007. 768 с.

52. Децентралізація. URL: uk.wikipedia.org/wiki/Децентралізація (дата звернення: липень 2021).

53. Децентралізація. Загальна інформація. Децентралізація : офіц. вебпортал. URL: <https://decentralization.gov.ua/about> (дата звернення: жовтень 2020).

54. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.

55. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.

56. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь / авт кол.: Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін. К.: НІСД, 2019. 115 с.

57. Децентралізація як основний інструмент реформування державного управління в країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі Словацької республіки та республіки Польща). URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Apdup/2011_2/2-5-20.pdf (дата звернення: серпень 2021).

58. Дмитренко Г. В. Шляхи удосконалення публічного фінансового контролю. *Економіка та держава*. 2011. № 4. С. 90-92.

59. Дорош У. До визначення поняття децентралізації влади. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 3. С. 130-137.

60. Дяченко С. А. Складові системи управління місцевими фінансами в умовах децентралізації. *Університетські наукові записки*. 2018. № 3-4. С. 264-275.

61. Дяченко С. А. Фінансова децентралізація як основа становлення самостійності місцевих громад. *Економічний розвиток України: поступ у XXI століття: матеріали I Всеукр. наук.-практ. конф. К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2017. С. 14-18.*

62. Дяченко С. А. Розвиток системи місцевих фінансів України в контексті децентралізації державного управління : дис. докт. наук держ. упр. : 25.00.02 –

механізми державного управління / Інститут підготовки кадрів ДСЗУ. Київ, 2020. 576 с..

63. Енциклопедичний словник з державного управління / ред. кол. Ю. В. Ковбасюк, В. П. Трощинський, Ю. Б. Сурмін. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

64. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол.: В. С. Загорський, С. О. Телешун та ін. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. Т. 8: Публічне врядування. 630 с.

65. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15 жовт. 1985 р. № 994_036. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: серпень 2021).

66. Єфименко Т.І. Фіскальний простір антикризового регулювання: монографія. К. : ДННУ – Акад. фін. Управління, 2012. 332с.

67. Забейворота Т. В. Модернізація системи державного управління в умовах децентралізації влади : дис. канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 – теорія та історія державного управління. Харків, 2017. 276 с.

68. Закон України “Про Всеукраїнський перепис населення”. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 51-52. ст. 446.

69. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ (за матеріалами Миколаївського національного університету ім. В.О. Сухомлинського, 2016 рік). URL: <http://kyiv.fpsu.org.ua/index.php/sotsialnyi-dialog/uhody-pro-spivpratsiu/240-zarubizhnij-dosvidprovedennya-detsentralizatsijnikh-reform> (дата звернення: серпень 2021).

70. Зайчикова В. В. Особливості нормативно-правового регулювання у галузі суспільних фінансів. *Фінанси України*. 2007. № 4. с. 269.

71. Іжа М.М. Показник децентралізації процесів у країнах Європи. *Науковий вісник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*, 2010. URL: <http://sevntu.com.ua/jspui/bitstream/123456789/3288/1/112-30.pdf> (дата звернення: серпень 2021).

72. Індекс корупції 2021 за даними TransparencyInternational Україна. URL: <https://www.ti-ukraine.org> (дата звернення: липень 2022).

73. Інфографіка (імпорт). Дані Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=7e82c6e6-e65b-44ae-8a9a-48b6851f6d47&tag=Infografika-import> (дата звернення: липень 2021).

74. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. К.: КНТ, 2010. 232 с.

75. Кампо В. Місцеве самоврядування за рубежом. *Політика і час*. 1993. № 12. С. 63–67.

76. Канеман Д., Словик П., Тверски А. Принятие решений в условиях неопределенности: правила и предубеждения. Харьков: Изд-во «Гуманитарный центр», 2005. 632 с.

77. Карабін Т.О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз). дис. ... док. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запоріжжя, 2016. 442 с.

78. Кашпур Л. М. Удосконалення податкової політики в умовах розвитку громадянського суспільства в Україні: дис. ... канд. наук з держ. уп.: 25.00.02 – механізми державного управління. Київ, 2016. 204 с.

79. Кенэ Ф. Физиократы. Избранные экономические произведения: пер. с фр., англ. и нем. / предисл. П.Н. Клюкина. М.: Эксмо, 2008. 1199 с.

80. Кічурчак М. В. Фіскальна децентралізація як чинник удосконалення відтворення суспільних благ в економіці України. *Регіональна економіка*. 2016. № 2. С. 141-148.

81. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі. *Право України*. 1997. № 2. С. 3-5.

82. Ковбасюк Ю. В. Економічна політика співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями : автореф. дис... д-ра наук з держ. управління: 25.00.02 ; Національна академія держ. управління при Президентові України. К., 2005.

83. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. *Вісник КНУ*. 2003. Вип. 27. С. 198-204.

84. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/page> (дата звернення: серпень 2021).

85. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: серпень 2021).

86. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навч. посіб. К. : Арарат-Центр, 2001. 252 с.

87. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навч. посіб.. К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. 487 с.

88. Кучук А. М. Принципи пізнання правових явищ як елемент методології. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. №4. С. 8–11.

89. Лазор О. Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. 440 с.

90. Ларина С. Е. Общее и особенное в развитии бюджетной децентрализации. *Вестник АГУ*. Серия 5: Экономика. 2013. №4 (131). С. 43-52.

91. Латинін М. А. Державне регулювання розвитку аграрного сектора економіки України: автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 ; Донец. держ. ун-т упр. Донецьк, 2007. 36 с.

92. Литвиненко Я.В. Податкова політика: навч. посіб. К.: МАУП, 2003. 224 с.

93. Лихачов Л. В. Щодо функцій органів місцевого самоврядування в Україні. Форум права. 2010. № 2. С. 272–276.

94. Макконнелл К. Р., Брю С. Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика: пер. с англ. М.: Инфра-М, 2007. 939 с.

95. Маршалл А. Основы экономической науки /пер. с англ. В.И. Бомкин и др. М.: Эксмо, 2008. 831 с.

96. Матвієнко А. С.. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.02; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2010.

97. Махина С. Н. Сущность и системные характеристики политико-правовой категории «децентрализация» в современном демократическом государстве. *Государство и право*. 2006. №7. С. 21-30.

98. Мельник В. М., Пенякова Г. Л. Механізм прямого оподаткування у фінансовій теорії. *Фінанси України*. 2009. № 5. С. 66–77.

99. Мироненко М. Ю. Державне регулювання розвитку агропромислового комплексу. URL: http://www.rusnauka.com/30_NNM_2010/Gosupravlenie/72979.doc.htm (дата звернення травень 2021).

100. Михайленко О. В., Хільченко І. Ю., Аграрний сектор України: сучасний стан, проблеми та перспективи реформування галузі. *Modern Economics*. 2019. №15. URL: <https://modecon.mnau.edu.ua> (дата звернення: липень 2021).

101. Міль Дж.С. Про свободу та інші есе. К: Видавництво Соломії Павличко Основи, 2001. 463 с.

102. Мірошник О. Інститут місцевого самоврядування у Швеції. URL: <http://fmd.kh.ua/wp-content/uploads/2013/03/MiroshnykShvec.pdf> (дата звернення: серпень 2021).

103. Місцеві фінанси : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / Гапонюк М. А., Яцюта В. П., Буряченко А. Є., Славкова А. А. Київ : КНЕУ, 2002. 184 с.

104. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січ. 2020 р. Децентралізація: офіц.

вебпортал. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12055> (дата звернення: жовтень 2021)

105. Моніторинг земельних відносин. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. URL: <https://land.gov.ua/> (дата звернення: липень 2021).

106. Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. К. : Юрінком Інтер, 2006. 592 с.

107. Національний інститут статистики і економічних досліджень Франції. URL: <https://www.insee.fr/en/statistiques/6439436?sommaire=6439453> (дата звернення: серпень 2023).

108. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. М. : ФЭИ, 1995. 174 с.

109. Опарін В. Фінансова система України (теоретико_методологічні аспекти) : монографія. К. : КНЕУ, 2005. 240 с.

110. Опарін В. М., Федосов В. М., Юхименко П. І. Публічні фінанси: генеза, теоретичні колізії та практична концептуалізація. Фінанси України. 2017. № 2. С. 110-128.

111. Осипенко С. О. Місцеві бюджети в умовах децентралізації фінансових ресурсів. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит. Краматорськ, 2016. 233 с.

112. Осовська Г. В., Юшкевич О. О., Завадський Й. С. Економічний словник : наукове видання. Київ : Кондор, 2006. 358 с.

113. Паливода Л., Потопальська Т., Балдич Н. Організації громадянського суспільства України: соціально-економічний вимір. К.: БФ “Творчий центр ТЦК”, 2018. 18 с.

114. Панейко Ю. Л. Теоретичні основи самоврядування. Львів.: Літопис, 2002. 196 с.

115. Перру Ф. Экономическое пространство: теория и приложения. *Пространственная экономика*. 2007. № 2. С. 77–93.

116. Петти В. Избранные работы. Трактат о налогах и сборах. М.: Ось-89, 1997. 349 с.
117. Пивовар А. М., Пивовар П. В. Вплив НТП на процеси формування та ефективності використання машинотракторного парку сільськогосподарських підприємств. *Вісник ЖНАЕУ*. 2015. № 1 (48), т. 2. С. 105–116.
118. Пивовар П. В. Екологічні, економічні та соціальні наслідки використання віхтового методу ведення виробничої діяльності. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/11/82.pdf> (дата звернення: липень 2021).
119. Податковий кодекс України : Кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/ed20150101#Text> (дата звернення: серпень 2021).
120. Политологический словарь / под. ред. В. Ф. Халипов. М.: Высшая школа, 1995. с. 192.
121. Посібник «Інструменти взаємодії та комунікації влади і громадськості» / Львівська обласна державна адміністрація. Львів, 2017. URL: https://loda.gov.ua/upload/users_files/23/upload/Brosh-1_Comunications_DR.pdf (дата звернення: липень 2021).
122. Потьомкін С. К., Козлова І. М. Аналіз структури доходів та витрат домогосподарств. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 13. С. 172–179.
123. Почему НКО и власти нужны друг другу. Модели взаимодействия в регионах Северо-запада. Публичная политика: вопросы мягкой безопасности в Балтийском регионе / под. ред. М.Б. Горного. СПб.: Норма, 2004. С. 52–14.
124. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : постанова Кабінет міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: липень 2021).

125. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення: серпень 2021).

126. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: жовтень 2020).

127. Про систему оподаткування: Закон України від 25 червня 1991 року N 1251-XII (Із змінами) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1251-12#Text> (дата звернення: жовтень 2020).

128. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: жовтень 2021).

129. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: серпень 2021).

130. Про прожитковий мінімум : Закон України від 15 липня 1999 р. № 966-XIV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/966-14> (дата звернення: липень 2021).

131. Про схвалення Стратегії подолання бідності : розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 березня 2016 р. № 161-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/248898080> (дата звернення: липень 2021).

132. Про утворення та ліквідацію районів : постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> (дата звернення: жовтень 2021).

133. Проблеми розвитку податкової політики та оподаткування : монографія / За ред. Ю.Б. 133а ; Наук.-дослід. центр індустр. Проблем розвитку. Харків : Інжек, 2007. 448 с.

134. Проскура К.П. Податкове адміністрування в Україні в посткризовий період: ефективність та напрями модернізації. К.: ТОВ «Емкон», 2014. 376 с.

135. Публічна політика : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Ситник, В.В. Карлова, І. В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна. Київ: НАДУ, 2020. 408 с.

136. Пустомилівська Районна державна адміністрація. URL: <https://pustomyty.gov.ua/news/pustomytivschyna/19346/> (дата звернення: липень 2021).

137. Пухкал О. В. Модернізація політичної системи України. *Державне управління*. URL: [http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_03\(6\)/10pogduv.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_03(6)/10pogduv.pdf) (дата звернення: липень 2021).

138. Пухкал О. Політична еліта як суб'єкт модернізації українського суспільства. *Збірник наукових праць НАДУ*. 2010. № 2. С. 212-223.

139. Радченко О. В., Савченко І. Г. Ціннісний вимір соціальної відповідальності в демократичній державі: Монографія. Харків: ХНУВС, 2008. 200 с.

140. Регіональне управління: підручник / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. К.: НАДУ, 2014. 516 с.

141. Ременяк О. В. Децентралізація публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці. дис. ... док. юрид. наук : 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Львів, 2019. 210 с.

142. Ресурсний потенціал регіону : навч. посіб. / авт.-упоряд. : М. К. Орлатий, С. А. Романюк, І. О. Дегтярьова та ін. ; за заг. ред. М. К. Орлатого. К.: НАДУ, 2014. 724 с.

143. Розподіл кількості штатних працівників за розмірами нарахованої їм заробітної плати, за видами економічної діяльності. Статистичні дані Державної служби статистики України. URL:

http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/gdn/rkpzp/rkpzp_ed/arh_rkpzp_ed_u.htm
(дата звернення: липень 2021).

144. Романенко О. Фінанси: підручник. К.: Центр навчальної літератури, 2006. 312 с.

145. Романюк С. А. Розвиток регіонів у відкритій економіці: теорія, політика, практика : монографія. К. : НАДУ, 2013. 408 с.

146. Сабанти Б. М., Тиникашвили Т. Ш. Денежное хозяйство России: моногр. М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2008. 288 с.

147. Самуэльсон П. Е., Нордхаус В. Д. Экономика. М.: Вильямс, 2000. 680

148. Серебрянський Д. Теорія та практика використання місцевих податків для цілей фінансового забезпечення регіонів. *Світ фінансів*. 2014. Вип. 4. С. 23-35.

149. Середньострокове бюджетне планування (міжнародний досвід). Інформаційна довідка. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29131.pdf> (дата звернення: липень 2021).

150. Синчак В.П. Еволюція наукової думки в оподаткуванні та її реалізація у податкових системах / Акад. аграр. наук України. Від-ня фінансів, обліку та інвестицій, Нац. наук. центр «Інститут аграрної економіки», Хмельниц. ун-т управління та права. К.; Хмельницький: ХУУП, 2006. 294 с.

151. Сімейний Кодекс України : Кодекс України від 10 січня 2002 року № 2947-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text> (дата звернення: серпень 2021).

152. Словник української мови: в 11 т. АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970-1980. Т. 7. 480 с.

153. Слухання на тему: «Про стан виконання Стратегії подолання бідності» Апарату Верховної Ради України. URL: https://iportal.rada.gov.ua/news/news_kom/206097.html (дата звернення: липень 2021).

154. Снісаренко С. Історичний розвиток концепцій муніципального господарювання в країнах Західної Європи та в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / голов. ред. С. М. Серьогін. Дніпропетровськ, 2012. Вип. 2 (13). С. 19-29.
155. Снісаренко О. Б., Гусева Ю. Ю. Оптимізація структури видатків бюджетів регіону як інструмент підвищення податкового потенціалу. *Фінанси України*. 2011. № 3. С. 92–99.
156. Соколовська А.М. Податкова система держави: теорія та практика становлення. К.: Знання-Прес, 2004. 454 с.
157. Сошка Н.В. Суперечності та перспективи розвитку системи місцевого оподаткування в Україні. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=783> (дата звернення: серпень 2021).
158. Сміт А. Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй / пер. з англ. О. Васильєва та ін.; наук. ред. Є. Литвин. К.: Port-Royal, 2001. 594 с.
159. Статистика та реєстри. Державна митна служба України. URL: <https://customs.gov.ua/> (дата звернення: липень 2021).
160. Стефанюк І. Б. Удосконалення механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. *Фінанси України*. 2013. №2. С. 71-82.
161. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство. К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.
162. Ткачук А. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Данії та Швеції. Київ, 2015. 44 с.
163. Трещов М. М. Управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади в Україні : дис. док. н. держ. упр. : 25.00.04 – місцеве самоврядування / Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Дніпро, 2019. 499 с.

164. Тропіна В. Б. До питання про публічні фінанси. *Фінанси України*. 2009. № 12. С. 28–34.
165. Тютюник І.В. Модернізація публічного управління на регіональному рівні в контексті децентралізації влади в Україні. автореф. дис. ... канд. наук з державного управління: 25.00.02 / Національна академія держ. управління при Президентові України. К., 2020.
166. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. Довіра до держави: як зберегти національну єдність заради перемоги, 15 вересня 2022. URL: <https://dif.org.ua/article/dovira-do-derzhavi-yak-zberegiti-natsionalnu-ednist-zaradi-peremogi> (дата звернення: вересень 2022).
167. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти: монографія / С. М. Серьогін та ін. ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
168. Федоренко В.Г.. Політична економія: підручник / За наук. ред. д.е.н., проф. В.Г. Федоренка. К.: Алерта, 2008. 2008. 478 с.
169. Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії імені Г. С. Сковороди ; редкол. : В. І. Шинкарук (голова) та ін. Київ : Абрис, 2002. 742 с.
170. Фінанси зарубіжних корпорацій: навч.-метод. посіб. для самостійного вивчення дисципліни / авт. кол.: Суторміна В. М. та ін.; Держ. вищ. навч. закл. «Київський національний економічний університет ім. Вадима Гетьмана». К.: КНЕУ, 2008. 218 с.
171. Фіскальний простір сталого соціально-економічного розвитку держави : монографія. / за ред. д. е. н., проф. А. І. Крисоватого. Тернопіль : ТНЕУ, 2016. 332 с.
172. Хеллер П. Фискальное пространство – что это такое и как его получить? *Финансы и развитие*. 2009. Июнь. С. 32–33.

173. Чисельність наявного населення України. Статистичні дані Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: липень 2021).

174. Якимчук А. Ю., Ярощук В. В. Управління місцевими фінансами як забезпечення успішного розвитку територіальної громади. Децентралізація влади, проведення реформ в Україні. Сучасний стан та проблеми підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад : матеріали I Міжнар. наук.-метод. конф., 19-20 жовт. 2017 р. Рівне : Волинські обереги, 2017. С. 140–142.

175. Atalik G., Fischer M.M.(ed) *Regional Development Reconsidered*. Berlin; Heidelberg; NewYork; Barcelona; HongKong; London; Milan; Paris; Tokyo: Springer, 2002. 220 p.

176. Buchanan J. M., Wagner R. E. An Efficiency Basis for Federal Fiscal Equalization. *The Analysis of Public Output*. 1970. pp. 139-162.

177. Buchanan J.M. *Logical Foundations of Constitutional Liberty*. Collected Works of James M. Buchanan (Book 1). Liberty Fund, 1999. 546 p.

178. Bundesministerium der Finanzen. Kfz-Steuer. URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Service/Apps_Rechner/KfzRechner/KfzRechner.html (date of request: April 2021).

179. Clark J.M. *Economic Institutions And Human Welfare Paperback / Literary Licensing, LLC*. 2013. 308 p.

180. Code général des impôts. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006069577&dateTexte=20180407> (date of request: April 2021).

181. Decentralization at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis / Council of European Municipalities and Regions. Brussels: CEMR, 2013. 65 p.

182. Ebel R., Yilmaz S. Concept of fiscal decentralization and worldwide overview / World Bank Institute ; Public Disclosure Authorized, 2002. 64 p.

183. Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування: взаємодія та відповідальність. Донецьк : ООО «Цифрова типографія», 2012. 64 с.

184. Einkommensteuergesetz (Deutschland). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/estg/index.html> (date of request: April 2021).
185. Fiscal decentralization as a must fiscal policy to Congolese economy. *International Journal of Public Administration and Management Research (IJPAMR)*. 2015. № 2(5). P. 43-48.
186. Brueckner Jan K.. Fiscal Decentralization in Developing Countries: The Effects of Local Corruption and Tax Evasion. *Annals of Economics and Finance*. 2000. vol. 1. issue 1. pp. 1-18.
187. King D. Fiscal Tiers. The Economics of Multi-Level Government. Routledge Revivals, 2016. 340 p.
188. Mankiw N. G., Romer D. New Keynesian Economics. Vol. 2: Coordination Failures and Real Rigidities. MIT Press, 1991. 450 p.
189. Metelenko N., Pashko L., Grynchuk N. Transformation of the System of Public Administration in a Network Economy. *Studies of Applied Economics Journal*. 2021. Vol 39 № 3. URL: <http://ojs.uai.es/ojs/index.php/eea/article/view/4721> (date of request: April 2021).
190. Metodyčnirekomendaciji z pytan rozjasnennja položen pro ektu Konceptijire formuvannja miscevoho samovrjaduvannja ta terytorialnoji orhanizaciji vlady v Ukrajinu / d. ju. n., prof. P. M. Ljubčenko, d.derž.upr., prof. V. V. Mamonova –Harkiv: XODA, 2013. 64 s.
191. Minister de Lagriculture et De l'alimentation. URL: <https://agriculture.gouv.fr/> (date of request: April 2021).
192. Mousse S., Ivohasina F. Fiscal Affairs Department Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery WP/15/59. Washington : International Monetary Fund, 2015. 30 p.
193. Musgrave R. A. Economics of Fiscal Federalism. *Public Finance in a Democratic Society: Coll. Papers*. Vol. 2. Brighton, U.K. : Wheatsheaf Books Ltd, 1986. pp. 33–41.
194. Oates W. Fiscal Federalism. New-York: Harcourt Brace Jovanovich Press, 1972. 256 p.

195. OECD Regional Outlook 2011. Building Resilient Regions for Stronger Economies. Paris: OECD Publishing, 2011. 293 p.
196. Ostrom E. A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. *American Political Science Review*. 1998. Vol. 92. №1. pp. 1-22.
197. Ostry J. D., Ghosh A. R., Kim J. I., Qureshi M. S. Fiscal Space. *IMF 488 Staff Position Note*. 2010. № SPN/10/11. P. 3.
198. Ruśkowski E., Salachna J. Finanse lokalne po akcesji. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp., 2 wyd. 2015. 272 s.
199. Statistics of Sweden official web-site. Annual accounts for municipalities and regions. URL: <https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/public-finances/local-government-finances/annual-accounts-for-municipalities-and-regions/> (date of request: July 2023).
200. Stiglitz J.E. The economic role of the state. Blackwell Pub, 1989. 128 p.
201. Swedish Taxes. Stockholm, 2004. Swedish Ministry of Finance. P. 15, 21.
202. Tanzi V. Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects. *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington: World Bank. 1996. pp. 295-316.
203. Taxation in the United Kingdom. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/rates-and-allowances-income-tax> (date of request: April 2021).
204. Thaler R. H., Shefrin H. M. An economic theory of self-control. *Journal of Political Economy*. 1981. № 89. pp. 392–406.
205. The challenge of local government financing in developing countries : United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), the City of Barcelona and the Province of Barcelona / UN-HABITAT. 2015. 96 p.
206. Tiebout C. M. A pure theory of local expenditures. *Journal of political Economy*. 1956. Vol. 64. pp. 416-424.

207. Treisman D.S. *The Architecture of Government: Rethinking Policy Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 348 p.
208. Ustawa z 13.11.2003 r. O dochodach jednostek samorządu terytorialnego. URL: lex.pl/serwis/du/2010/0526.htm (дата звернення: серпень 2021).
209. Vasylieva N.V., Vasylieva O.I., Prylipko S.M, Kapitanets S.V., Fatkhutdinova O.V. Approaches to the formation of Public Administration in the Context of Decentralization Reform in Ukraine. *Cuestiones Políticas*. 2020. Vol. 38, Núm. 66, Especial (1era parte). pp. 301-320.
210. Weber A. *Schriften zur Industriellen Standortlehre*. Metropolis, 1998. 538p.
211. Wetzel D., Sujarittanonta L., Dunn J., Panton A. *Decentralization in the transition economies: challenges and the road ahead*. Washington: World Bank, 2001. 75 p.
212. White S. *Government Decentralization in the 21st Century a literature review. A report of the CSIS program on crisis, conflict, and cooperation*. Washington : Center for strategies International studies, 2011. 20 p.
213. Wildasin D.E. Comment on «Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects» by Vito Tanzi (1996). *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington: World Bank, 1996. pp. 323-328.
214. Yifmaz S. The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance. *National Tax Association Proceedings of the Ninety-second annual conference*. Atlanta, Georgia, 1999. Atlanta, 1999. p. 251-260.
215. Zhang T. Fiscal decentralization, public spending and economic growth in China. *Journal of Public Economics*, 1998, vol. 67, issue 2, p. 2.
216. *Gospodarka nanso wa jednostek samorządu terytorialnego 2021 (Financial economy of local government units 2021)* / Główny Urząd Statystyczny. Warszawa, 2022. 168 s. URL: <https://stat.gov.pl/en/topics/national-accounts/general->

government-statistics/financial-economy-of-local-government-units-2021,2,18.html
(date of request: July 2023).

217. TABL. 22 BUDŻET PAŃSTWA (THE STATE BUDGET). *Statistical Bulletin*. 2023. № 6. URL: <https://stat.gov.pl/en/topics/other-studies/informations-on-socio-economic-situation/statistical-bulletin-no-62023,4,152.html> (date of request: July 2023).

ДОДАТКИ

Додаток А. Список наукових публікацій, у яких висвітлено наукові результати дисертації

Статті у наукових виданнях України з державного управління

1. Гайдай В.І. Механізми державного регулювання ПДФО в умовах децентралізації влади в Україні. *Державне управління*. 2019. № 17/2019. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=6817&i=11>

2. Гайдай В.І. Механізми державного регулювання збільшення надходжень ПДФО до місцевих бюджетів в умовах децентралізації. *Державне управління*. 2020. № 23/2020. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=7247&i=20>

3. Гайдай В.І. Механізми забезпечення охорони громадського порядку на місцевому рівні в умовах децентралізації влади: досвід ЄС для України. *Аспекти публічного управління*. 2021. № 9 (2)/2021. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/issue/view/62>

Статті в міжнародних наукових фахових виданнях

4. Гайдай В.І. Перспективи пенсійного забезпечення в умовах бюджетної децентралізації в Україні. *Slovak international scientific journal*. 2021. № 53. VOL.2. URL: <http://sis-journal.com/arhiv/>

Тези доповідей, матеріалів науково-практичних конференцій

5. Гайдай В.І. Аналіз проблем фінансового забезпечення децентралізації влади в Україні. *Прийняття державно-управлінських рішень в індетермінованих умовах: проблеми, сучасні методи, технології забезпечення ефективності* : матеріали наук.-методол. семінару молодих учених Нац. акад. держ. упр. при Президентові України - Миколаїв : Ємельянова Т. В. [вид.], 2018. 265 с.

6. Гайдай В.І. Бюджет зарахування податку на доходи фізичних осіб. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.) : у 5 т. Київ : НАДУ, 2018. Т. 2. 184-187 с.

7. Гайдай В.І. Шляхи збільшення надходжень ПДФО до місцевих бюджетів. *Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 24 трав. 2019 р.) : у 5 т. Київ : НАДУ, 2019. Т. 1. С. 40-42 с.

8. Гайдай В.І. Створення муніципальної поліції в умовах децентралізації в Україні: проблеми і перспективи фінансового забезпечення. *Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку* : матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 2020 р.) : у 3 т. Київ : НАДУ, 2020. Т. 2. 184-187 с.

9. Гайдай В.І. Наповнення місцевих бюджетів: інформаційна складова. *Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави*: зб. тез наук. доп. наук.-практ. конф. (Київ, 26 березня 2021 р.). [Електронне видання]. – Київ: НА СБУ, 2021. С. 249-251 с.

10. Гайдай В.І. Фінансове забезпечення представницької демократії на рівні територіальної громади: освітній ценз. *«30 років незалежності України: досягнення, виклики, перспективи» матеріали міжнародної науково-практичної конференції*. (Київ, 10 вересня 2021 р.).

Додаток Б. Довідки про впровадження результатів дисертаційного дослідження

АСОЦІАЦІЯ «УКРАЇНСЬКА
АСОЦІАЦІЯ РОЗВИТКУ
ТВАРИННИЦТВА ТА
ТЕХНОЛОГІЙ»

вул. Хмельницького Богдана 52,
офіс 305, Шевченківський район, м.
Київ, 01030

E-mail: info@ualdt.org.ua

сайт: <https://ualdt.org.ua>

код згідно ЄДРПОУ 44213269

ASSOCIATION "UKRAINIAN
ASSOCIATION OF LIVESTOCK
DEVELOPMENT AND
TECHNOLOGY"

52 Khmelnytskoho Bohdana str., office
305, Shevchenkivskiyi district, Kyiv
city, 01030

E-mail: info@ualdt.org.ua

WEB: <https://ualdt.org.ua>

EDRPOU code 44213269

Від « 02 » 09 2021 року № 12-611

Навчально-науковий інститут публічної
управління та державної служби
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

Результати дисертаційного дослідження Гайдая Володимира Івановича на тему «Державне регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – публічне управління та адміністрування впроваджені в діяльність Української асоціації розвитку тваринництва та технологій.

Зокрема, для оптимізації взаємодії з органами місцевого самоврядування використано аналітичні матеріали дисертаційного дослідження та рекомендації, висловлені аспірантом.

Голова Асоціації



І.М. Клименок



**ЗОЛОТОНІСЬКА РАЙОННА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
ЧЕРКАСЬКОЇ ОБЛАСТІ**

вулиця Садовий проїзд, 5, м. Золотоноша, 19702, тел. 2-24-33
E-mail: zolorda@ukr.net. web: <http://rda.zolorayon.gov.ua>. Код ЄДРПОУ 04061197

Act. 09. 2021 № 555/01-01-40
на № _____ від _____

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

Основні результати дисертаційного дослідження аспіранта Гайдая Володимира Івановича на тему: «Державне регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 28 Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» можуть бути використані при підготовці змін та доповнень до нормативно-правових актів з даних питань в діяльності Золотоніської районної державної адміністрації Черкаської області.

Зокрема, надані здобувачем матеріали про вивчення досвіду державного регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування у зарубіжних країнах, зокрема Франції, Швеції, Польщі, при впровадженні політики децентралізації влади.

Перший заступник голови

Володимир ДЕНИСЕНКО

КОПІЯ ВІРНА



УКРАЇНА

ВЕЛИКОХУТІРСЬКА СІЛЬСЬКА РАДА
 ЗОЛОТОНІСЬКОГО РАЙОНУ ЧЕРКАСЬКОЇ ОБЛАСТІ

вул. Куниці, 10, с. Великий Хутір, Золотоніський район, Черкаська область, 19854 тел.: (04738) 96-631,

E-mail: vhutir_sr@ukr.net, сайт: vhutirotg.org.ua, код згідно з ЄДРПОУ 34238349

22.09.2021 р. №02-40/882

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

Основні результати дисертаційного дослідження аспіранта Гайдая Володимира Івановича на тему: «Державне регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 28 Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» впроваджуються в діяльності Великохутірської сільської ради.

Зокрема, надані здобувачем матеріали дослідження, використані у сфері контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення, у сфері контролю за офіційним працевлаштуванням осіб та виплати заробітної плати у відповідності до законів, та в частині обліку перерахування податків, зборів з заробітної плати до бюджету.



Великохутірський сільський голова

Ніна ШИНКАРЕНКО

ЗГІДНО З
ОРИГІНАЛОМ

досяглими результатами
 організаційної роботи та з
 управлінням персоналом



Т. Соломенко

АДВОКАТСЬКЕ ОБ'ЄДНАННЯ
«Роман Гайдай та партнери»
тел. (044) 248-12-23, (067) 690-00-77
gkadvocate@ukr.net



ADVOCATE ASSOCIATION
«Roman Gaidai & partners»
тел. (044) 248-12-23, (067) 690-00-77
gkadvocate@ukr.net

01032, м. Київ, вул. Симона Петлюри, 16/108, оф. 308

04 вересня 2021 року № 4/впрор

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

Основні результати дисертаційного дослідження аспіранта Гайдая Володимира Івановича на тему: «Державне регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 28 Публічне управління та адміністрування за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» впроваджуються в діяльності Адвокатського об'єднання «Роман Гайдай та партнери»

Зокрема, матеріали вивчення зарубіжного досвіду оподаткування доходів громадян, як одного з джерел наповнення бюджету будуть застосовуватися при формуванні правової позиції для захисту прав платників податків у державній податковій службі України, Бюро економічної безпеки, Національній поліції України, Службі безпеки України, судах України та Європейському суді з прав людини від протиправних дій органів публічної влади та для подолання прогалин (не врегульованих та спірних) в законодавстві України.

Керуючий партнер



Роман ГАЙДАЙ

ФЕРМЕРСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО «ДРАБІВСАД»

вул.Першотравнева,37, смт Драбів, Золотоніський район, Черкаська область,19800
E-mail: vikval17@ ukr.net, код згідно ЄДРПОУ 43304721

Від 09.08.2021 року № 2/8

**Навчально-науковий інститут публічної
управління та державної служби
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка**

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

Результати дисертаційного дослідження Гайдая Володимира Івановича на тему «Державне регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – публічне управління та адміністрування впроваджені в діяльність ФГ «Драбівсад».

Зокрема, наукові розробки дисертаційного дослідження та рекомендації, висловлені аспірантом щодо оподаткування земельним податком земельних ділянок, будуть використані при взаємодії з органами місцевого самоврядування та органами державної влади, як ініціатива для закріплення ідеї на законодавчому рівні.

Голова ФГ



В.В.Перепелиця



МІНІСТЕРСТВО ОБОРОНИ
УКРАЇНИ
ВІЙСЬКОВА ЧАСТИНА
A0358
Код 26624560
«21» 06 2022р.
№ 478
01133, м. Київ, 133

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

Основні результати дисертаційного дослідження Гайдая Володимира Івановича на тему: «Державне регулювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» впроваджуються в діяльності військової частини A0358.

Зокрема, матеріали вивчення сучасного стану оподаткування доходів громадян в Україні, а саме, що податок на доходи фізичних осіб, який сплачують фізичні особи, які отримують дохід, в тому числі військовослужбовці, які сплачували до початку несення служби в лавах Збройних Сил України та будуть сплачувати після звільнення з рядів ЗСУ, є одним із джерел наповнення місцевих бюджетів та державного бюджету України – джерела фінансування видатків для здійснення закупівель спорядження, екіпірування, озброєння, техніки та іншого майна для виховання у підлеглих дбайливого ставлення, збереження, економного використання військового майна, озброєння, боєприпасів, бойової та іншої техніки, пального і матеріальних засобів.

Командир військової частини A0358

підполковник

Олександр СИВОКОНЬ