

Міністерство освіти і науки України
Західноукраїнський національний університет



Федір Ткачик

**ФІСКАЛЬНИЙ ФЕДЕРАЛІЗМ В УКРАЇНІ:
ТЕОРІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ, ПРАКТИКА**

Монографія

Тернопіль

2023

УДК 336.15

Т 48

Рецензенти:

Юлія Михайлівна Коваленко – доктор економічних наук, професор, завідувачка кафедри фінансових ринків та технологій Державного податкового університету;

Віктор Петрович Синчак – доктор економічних наук, професор, професор кафедри менеджменту, фінансів, банківської справи та страхування Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова;

Олена Антонівна Зінченко – доктор економічних наук, професор, завідувачка кафедри фінансів суб'єктів господарювання та інноваційного розвитку ДВНЗ «Криворізький національний університет».

Рекомендовано до друку Вченою радою Західноукраїнського національного університету (протокол № 7 від 29.03.2023 р.).

Т 48 **Ткачик Ф. П. Фіскальний федералізм в Україні: теорія, методологія, практика : моногр. Тернопіль: ЗУНУ, 2023. 348 с.**

ISBN 978-966-654-752-4

Пропонована монографія – авторське дослідження проблем фіскальної політики держави та органів місцевого самоврядування, переосмислення ролі фіскального федералізму в архітектоніці публічних фінансів і міжбюджетних відносин. Дослідження фіскального федералізму здійснюється через моніторинг і аналіз основних його детермінант з урахуванням світового досвіду. Значна увага приділена теоретичним та прагматичним аспектам використання інструментів фіскального федералізму у процесі оптимізації бюджетних відносин в умовах децентралізації публічної влади України. Монографія містить авторський погляд на перспективи розбудови фіскального федералізму в Україні в контексті нарощування фінансового потенціалу органів місцевого самоврядування для забезпечення виконання завдань їхнього соціально-економічного розвитку.

Рекомендовано для наукових працівників, викладачів, докторантів, аспірантів і студентів економічних спеціальностей, працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фахівців-практиків, усіх, хто цікавиться цією проблемою.

УДК 336.15

ISBN 978-966-654-752-4

© Ткачик Ф. П., 2023

© ЗУНУ, 2023

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ФІСКАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ.....	11
1.1. Теоретико-методологічні засади фіскальної політики та її позиціонування у структурі публічних фінансів.....	11
1.2. Сучасна парадигма та роль фіскальної децентралізації у розвитку територіальних громад.....	41
1.3. Науково-методологічні засади фіскального федералізму.....	67
РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУЦІЙНО-ІНФОРМАЦІЙНІ ПІДВАЛИНИ ФІСКАЛЬНОГО ДЕЦЕНТРАЛІЗМУ ТА ФЕДЕРАЛІЗМУ В УКРАЇНІ.....	91
2.1. Інформаційно-сервісне середовище фіскального регулювання економічних процесів.....	91
2.2. Архітектоніка міжбюджетних трансфертів та їхній вплив на фінансове вирівнювання місцевих бюджетів.....	113
2.3. Методологічні аспекти формування фіскального потенціалу та податкоспроможності органів місцевого самоврядування.....	136
РОЗДІЛ 3. ЕФЕКТИВНІСТЬ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	158
3.1. Вплив податкових інструментів фіскального федералізму на соціально-економічний розвиток територіальних громад.....	158
3.2. Домінанти фіскального федералізму у механізмі оподаткування нерухомого майна.....	178
3.3. Емпіричні засади моделювання впливу фіскального федералізму на ефективність міжбюджетних відносин.....	197

РОЗДІЛ 4. АРХІТЕКТОНІКА МОДЕЛЕЙ ФІСКАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ В КРАЇНАХ З РІЗНИМ ДЕРЖАВНИМ УСТРОЄМ.....	225
4.1. Детермінанти побудови фіскального федералізму у централізованій та децентралізованій системах Європейського Союзу.....	225
4.2. Еволюційна парадигма фіскального федералізму: трансформація досвіду США в український децентралізм.....	247
4.3. Ризики фіскального федералізму в Україні та шляхи їхньої мінімізації з урахуванням світового досвіду.....	267
ПІСЛЯМОВА.....	285
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	294
ДОДАТКИ.....	334

ПЕРЕДМОВА

Нові фінансово-економічні виклики, що постали перед суспільством, вимагають оперативних, адекватних і раціональних рішень у сфері державного та місцевого управління. Публічні фінанси як домінанта стабілізації ринкових відносин в Україні потребують інноваційних підходів, зокрема у фокусі генерування фіскального потенціалу держави та адміністративно територіальних одиниць. Фіскальна політика виступає функціональною квінтесенцією забезпечення соціальних програм, пріоритетним інструментом відбудови економіки України, механізмом нормалізації інвестиційно-інноваційних процесів. Однак вона має бути переналагоджена на новий лад та модернізована відповідно до стандартів Європейського Союзу, зважаючи на отримання Україною статусу кандидата в ЄС та подальші євроінтеграційні дії.

На нашу думку, ефективне використання інструментів фіскального децентралізму у симбіозі з фіскальним федералізмом в українській практиці продукуватиме певні ефекти у контексті фінансування пріоритетних галузей економіки, спрямованих на забезпечення потреб нації у високотехнологічній, конкурентоспроможній, екологічно чистій продукції, високоякісних послугах, збереження й створення нових робочих місць. Реформи децентралізації влади виявилися необхідними та важливими, однак їхню ефективність у фіскальній сфері важко ідентифікувати на високому рівні, зокрема через проблеми інституційного характеру та перекручення окремих принципів оподаткування. Фіскальний децентралізм в Україні обґрунтовано у нормативно-правових, інформаційно-довідкових, наукових, аналітичних, соціально-мережевих ресурсах, однак відносно невисокий рівень

розуміння прагматичної компоненти фіскальної децентралізації засвідчив високу залежність місцевих бюджетів від зовнішніх фінансових потоків.

Питання теоретичних і практичних аспектів фіскальної політики на національному та місцевому рівнях є предметом наукових досліджень представників фінансового напрямку економічної науки. Проблематика фіскального федералізму та децентралізму розкрита у працях В. Андрущенка, Є. Балацького, В. Буряченка, О. Василика, Г. Возняк, І. Волохової, С. Гречаної, В. Дем'янишина, О. Длугопольського, І. Жирибило, О. Кириленко, А. Крисоватого, Т. Куценко, Л. Лисяк, І. Луніної, В. Опаріна, Л. Сідельникової, М. Слатвінської, О. Сунцової, М. Трещова, І. Чугунова, В. Федосова, С. Юрія й ін. Важливе значення для розвитку теоретичних і методологічних основ державної політики у сфері регулювання міжбюджетних відносин мають праці класиків економічної та фінансової науки: К. Бейкера, Р. Берда, Ф. Беррі, Р. Бодвея, Л. Брауна, А. Вагнера, Б. Вейнгаста, К. Вікселя, Н. Генрі, Р. Гордона, Е. Ліндаля, Р. Масгрейва, В. Паретто, А. Пігу, В. Оутса, П. Самуельсона, А. Сміта, Дж. Стігліца, Ч. Тібу, А. Халлетта, Л. Фелда, А. Фосатті та ін.

Однак динамізм розвитку децентралізації влади в Україні, періодичне реформування податкових органів, домінування кризових явищ у фінансово-економічних процесах, дифузія пандемічних процесів, військові ризики та загрози національній безпеці зумовлюють пошук нових, раціонально-адаптивних підходів фіскального регулювання на місцевому та державному рівні. В контексті зазначеного проблематика фіскального федералізму є актуальною, потребує додаткових наукових досліджень у сфері пошуку пріоритетів підвищення фінансового та соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних громад в унітарній державі.

Метою написання монографії є розкриття науково-теоретичних засад фіскального федералізму як пріоритетної домінанти фіскальної політики; обґрунтування методологічних аспектів його архітекtonіки;

моніторинг й аналіз структурно-функціональних складових для визначення пріоритетів ефективного використання в Україні.

Логічність та послідовність здійснення наукового дослідження дали змогу сформуванню 4 розділи монографії. У першому розділі – «Теоретико-концептуальні основи фіскального федералізму» – обґрунтовано теоретичні та науково-методологічні аспекти фіскального федералізму як пріоритетної компоненти фіскальної політики держави у системі публічних фінансів. Визначено сутність та роль публічних фінансів, систематизовано критерії ідентифікації переваг політики доходів чи видатків. Побудовано структурно-логічну схему публічних фінансів з позиціонуванням місця та ролі фіскального федералізму і децентралізму як основних детермінант фіскальної політики держави й адміністративно-територіальних одиниць. Акцентовано увагу на формуванні сучасної парадигми фіскальної політики з урахуванням модернізаційних трансформацій та активізації партнерських відносин суб'єктів фіскального простору в ієрархії їхньої взаємодії щодо посилення фінансової спроможності держави і громад з метою покращення добробуту населення. Здійснено позиціонування місця та ролі фіскальної політики й фіскального федералізму у системі міжбюджетних відносин. Встановлено, що стабілізаційна роль фіскального федералізму допоможе розставити пріоритети національної фіскальної політики з урахуванням бюджетно-податкової спроможності територіальних одиниць для покращення забезпечення їхнього соціально-економічного розвитку. Висвітлено ретроспективні та сучасні пріоритети фіскальної децентралізації в контексті функціонування й розвитку територіальних громад в Україні. Обґрунтовано науково-методичні підходи щодо типологізації децентралізації з виокремленням сутнісних детермінант фіскальної децентралізації. Окреслено методологічний базис й принципи фіскальної децентралізації та фіскального федералізму. Досліджено особливості та роль фіскального потенціалу органів місцевого самоврядування у сучасних умовах. Побудовано модель процесу формування архітекτονіки боргового

фінансування органів місцевого самоврядування. В першому розділі монографії також досліджено науково-методологічні засади фіскального федералізму. Доведено, що фіскальні відносини на різних рівнях влади є визначальним компонентом інституційної структури в контексті впливу на регіональну конвергенцію та нерівність між територіями. Висвітлено та доповнено принципи фіскального федералізму, запропоновано їхню імплементацію в українську практику міжбюджетних відносин. На основі групування моделей фіскального федералізму сформульовано та обґрунтовано варіанти розподілу бюджетних ресурсів.

Другий розділ – «Інституційно-інформаційні підвалини фіскального децентралізму та федералізму в Україні» – розкриває тенденції інформаційно-сервісного забезпечення процедур фіскального регулювання соціально-економічних процесів. Систематизовано специфічні риси використання популярних інформаційних технологій у фіскальному адмініструванні країн світу та України. Акцентовано увагу на диверсифікації форм співпраці фіскальних інституцій з економічними агентами на основі цифрових технологій. Визначено сутнісні детермінанти міжбюджетних трансфертів та обґрунтовано їхній вплив на фінансове вирівнювання місцевих бюджетів в Україні. Репрезентовано організаційно-методичну схему горизонтального балансування місцевих бюджетів. Здійснено моніторинг та аналіз основних показників виконання бюджетів органами місцевого самоврядування. Проведено емпіричні розрахунки параметрів, що впливають на надходження міжбюджетних трансфертів. Розкрито методологічні аспекти формування фіскального потенціалу та податкоспроможності органів місцевого самоврядування. Визначено чинники впливу на акумулювання податкових надходжень до місцевих бюджетів в Україні. Проаналізовано структуру фіскального потенціалу органів місцевого самоврядування та обґрунтовано диверсифікацію ставок і часток податку на доходи фізичних осіб як пріоритетного інструменту посилення податкоспроможності територіальних одиниць.

Метою третього розділу – «Ефективність фіскальної політики в умовах становлення децентралізованої системи міжбюджетного регулювання» – є моніторинг актуальних тенденцій впливу податкових інструментів фіскального федералізму на соціально-економічний розвиток органів місцевого самоврядування. Здійснено ґрунтовний аналіз індикаторів адміністрування місцевих податків і зборів в контексті зміцнення фінансової основи бюджетів територіальних громад. Визначено доміанти фіскального федералізму у реалізації механізму оподаткування нерухомого майна. Здійснено моніторинг зарубіжного досвіду оподаткування нерухомого майна та систематизовано чинники впливу на ефективність цього процесу. Проведено аналіз та емпіричні розрахунки показників адміністрування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, задля розробки рекомендацій щодо посилення його фіскального значення у забезпеченні пріоритетних видатків органів місцевого самоврядування. Здійснено емпіричні розрахунки та побудовано регресійні моделі впливу інструментів фіскального федералізму на ефективність міжбюджетних відносин в Україні. На базі теорії часових рядів, комбінування лінійних і нелінійних моделей здійснено прогнозування процесу надходження податкових платежів до бюджетів усіх рівнів.

У четвертому розділі монографії – «Архітектоніка моделей фіскального федералізму в країнах з різним державним устроєм» – досліджено детермінанти побудови фіскального федералізму у централізованих та децентралізованих системах бюджетного регулювання зарубіжних країн. Розглянуто актуальні особливості реалізації фіскального федералізму у Швейцарії та Німеччині для напрацювання ефективних рекомендацій для України. Розкрито еволюційну парадигму фіскального федералізму США в процесі трансформації основних її постулатів у національну систему фіскальної децентралізації. Систематизовано теоретичні концепції, ефекти та ризики фіскального федералізму в США з метою напрацювання орієнтирів впровадження в українську систему міжбюджетних відносин. Ідентифіковано ризики

фіскального федералізму в Україні та запропоновано шляхи їхньої мінімізації з урахуванням досягнень адекватного світового досвіду.

Дослідження науково-теоретичних, методологічних та прагматичних засад фіскального федералізму в архітектоніці публічних фінансів дало змогу довести, що фіскальний федералізм не має обмежуватись лише перерозподілом фінансових ресурсів між регіонами, а стимулювати органи місцевого самоврядування до фінансової автономії та нарощування фінансово-економічного потенціалу для покращення добробуту громадян. Аргументовано, що фіскальний федералізм детермінується інструментом, що спроможний посилити синергію державного регулювання соціально-економічних процесів адміністративно-територіальних одиниць в контексті зміцнення їхнього фіскального потенціалу з метою формування сприятливого та водночас конкурентоспроможного середовища території щодо ефективного забезпечення суспільних благ.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ФІСКАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ

Загальні міркування про роль публічних фінансів в епоху кризи глобалізації малопродуктивні, якщо поза увагою залишається модернізація державних фінансових інститутів і вдосконалення державного фінансового управління в контексті децентралізації й бюджетного федералізму.

Андрій КРИСОВАТИЙ

1.1. Теоретико-методологічні засади фіскальної політики та її позиціонування у структурі публічних фінансів

Під впливом безпрецедентних змін у функціонуванні глобальної економіки відбуваються процеси кардинальної трансформації фінансових та організаційно-економічних взаємозв'язків, усталених підходів і розуміння ролі публічних фінансів у сучасному суспільстві, актуалізується взаємодія між державними установами, органами місцевого самоврядування та підприємницьким сектором. В Україні реформаторські заходи щодо удосконалення фіскальної політики останніх років не усунули істотних диспропорцій у структурі публічних фінансів. Виявами її неефективності є низький рівень задоволення потреб населення у бюджетних послугах, непередбачуваність і нестабільність бюджетно-податкової політики, а також узгодженість заходів

фінансової політики у середньотерміновій та стратегічній перспективі. До того ж несприятливі демографічні тенденції та значні обсяги боргових виплат України за одночасного зростання потреб суспільства у виконанні соціальних функцій держави спроможні ускладнити бюджетну ситуацію та викликати загрози для довготермінової стійкості публічних фінансів країни. Сьогодні існує потреба у трансформації концептуальних підходів щодо управління фіскальними ресурсами у структурі публічних фінансів.

У цьому контексті західна фінансова наука характеризується тривалим розвитком системи публічних фінансів і зміною підходів до трактування й структурування поняття «публічні фінанси», що зумовлено передусім розвитком ринкової економіки країн в умовах глобалізації, цифровізації та поглиблення взаємозв'язків різних секторів.

І. Жерибило у своїх наукових працях виокремлює традиційну та нову теорії публічних фінансів, зазначаючи, що «традиційна теорія публічних фінансів у структурі публічних фінансів виділяє державні та місцеві фінанси, розглядаючи їхню взаємодію у забезпеченні фінансування суспільних послуг, а нова теорія публічних фінансів сформувалася на основі взаємодії та конкуренції державного і приватного секторів економіки, яке в наукових колах визначене як державно-приватне партнерство» [1, с. 100]. Частково погоджуючись із поглядами дослідниці, акцентуємо на важливості розгляду публічних фінансів у сучасній (новітній) теорії, яка формується і викристалізовується під впливом трендів глобалізації, цифровізації та соціальної орієнтації.

Публічні фінанси важливо розглядати як галузь економіки через біполярне значення цієї категорії: їхню публічну (суспільну) роль або як суб'єктивну складову (уряд, місцеві органи, підприємництво, населення), та як фінанси – управління грошовими ресурсами для досягнення цілей суспільного розвитку. В цьому аспекті доречно звернути увагу на

¹ Жерибило І. В. Публічні фінанси та їхня роль у забезпеченні соціальної сфери економіки країни: теоретичний аспект. *Вісник університету банківської справи*. 2019. № 1 (34). С. 98–06.

позицію І. Тапи, яка полягає в тому, що «публічні фінанси у широкому розумінні зводяться до вивчення ролі уряду в економіці, натомість у вузькому розумінні – це галузь економіки, яка за допомогою заходів моніторингу та оцінювання ефективності політики державних доходів та державних витрат дає змогу зробити відповідні корективи, щоб досягнути бажаних ефектів та усунути небажані ризики» [2]. На нашу думку, автор звертає увагу на коригуючий вплив публічних фінансів за допомогою інструментів оподаткування, державних витрат, державних запозичень і дефіцитного фінансування на соціально-економічний розвиток держави.

О. Екштайн щодо цього зазначає, що «публічні фінанси – це дослідження впливу бюджетів на економіку, зокрема на досягнення основних економічних цілей: зростання, стабільності, справедливості та ефективності» [3]. Важливу роль у цьому процесі відіграє фіскальна політика, яка має бути зосереджена на досягненні таких цілей, як стабільність цін, економічне зростання, більш рівномірний і справедливий розподіл доходів тощо. Вважаємо, що публічні фінанси мають націлюватися не тільки на примноження ресурсів для забезпечення ефективного розвитку та досягнення оптимального розподілу, а й сприяти справедливому розподілу доходів і розширенню можливостей працевлаштування.

Відповідно до своїх наукових поглядів Ф. Тейлор узагальнив, що «публічні фінанси – це частина політичної економії, яка досліджує способи акумулювання доходів урядом та засоби ефективного їхнього розподілу» [4]. Погоджуємося з думкою науковця, що публічні фінанси взаємопов'язані з фіскальною політикою, оскільки проблеми фіскальної

² Thapa I. Public Finance: Concept, Definition and Importance for Country's Development. *Public Administration Campus*. 2020. URL:

https://www.researchgate.net/publication/342886391_Public_Finance_Concept_Definition_and_Importance_for_Country's_Development.

³ Eckstein O. The tax structure and the functioning of the American economy. *Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the Auspices of the National Tax Association*, 1962. Vol. 55. P. 236–249.

⁴ Natvik G. J. Government Spending and the Taylor Principle. *Journal of Money, Credit and Banking*. 2009. Vol. 41, no. 1. P. 57–77.

політики перебувають у полі зору публічних фінансів. Вирішення фіскальних проблем є пріоритетним завданням для всіх суб'єктів публічних фінансів.

Такі відомі економісти як Ф. Лутц, С. Плем, Г. Гровз, Г. Далтон, акцентували увагу на тому, що вивчення публічних фінансів не має зосереджуватися на тих питаннях, що виходять за межі безпосереднього процесу формування доходів та їхнього розподілу за видатками. Науковці у своїх дослідженнях незначну увагу приділяли також проблемам відбору критеріїв, які слід застосовувати для визначення переваг політики доходів чи видатків; реакції приватного сектору на фіскальні рішення держави (зміна ставок податків, зміна обсягів розподілу доходів за напрямками тощо); впливу соціальних, політичних, історичних чинників на формування фіскальних інститутів тощо [5]. Однак не можна повністю погоджуватися з таким підходом, оскільки він дещо суперечить інституційно-нормативним підвалинам фіскальної політики, а також продукує певну невідповідність сучасним принципам оподаткування, зокрема принципам соціальної групи. Це означає, що інтереси платників податків і громадян-виборців мають бути враховані при формуванні й реалізації фіскальної політики на державному та регіональному рівнях. У центрі філософії людиноцентризму як антропологічної засади європейської інтеграції перебуває людина з усіма потребами і можливостями, інтересами і діями. Ефективність антропологічної парадигми європейської інтеграції [6], соціальна її адекватність передбачають такі моральні характеристики діяльності, як чесність і справедливість, які мають бути втілені суб'єктами публічних фінансів при здійсненні фіскальної політики.

Р. Масгрейв, Дж. Кейнс, А. Пігу, а згодом навіть Г. Далтон доповнили теорію пізнання публічних фінансів нормативним підходом, а пізніше з'явився ресурсний підхід. Погляди Дж. Кейнса стали

⁵ Chand S. N. Public Finance. Atlantic Publishers & Dist. New Delhi, 2008. 232 p.

⁶ Воронкова В. Г. Формування антропологічної парадигми політичного менеджменту в умовах глобалізації. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2008. Вип. 34. С. 24–42.

невід’ємним атрибутом публічних фінансів, оскільки вони обґрунтовували нормативний вплив державної фіскальної політики на загальний рівень економічного розвитку та ступінь зайнятості населення. Це також було відображено в наукових гіпотезах Р. Масгрейва з акцентом на тому, що фіскальна політика виступає у ролі правильного регулятора щодо розподілу ресурсів і доходів, забезпечення повної зайнятості, стабілізації рівня цін та формування передумов економічного зростання. Ресурсний та матеріальний контекст дослідження сутності публічних фінансів свідчить про те, що державні органи повинні звертати увагу на отримання та використання матеріальних засобів, необхідних для належного виконання задекларованих функцій [7, с. 12]. Однак природа матеріалів, з якими мають справу публічні фінанси, полягає в тому, що загалом індуктивний метод відіграє комплексну роль і розширює можливості щодо їхнього пізнання, а дедуктивний – оповідальну роль, проте він охоплює ширшу сферу наукового пізнання. Водночас історико-порівняльний метод вважаємо найбільш доречним для з’ясування сутності публічних фінансів і ролі, яку в їхній архітектоніці виконує фіскальна політика. Загальні наслідки оподаткування, його мінливе поширення, вплив витрат і державних боргів можна найкраще досліджувати, застосовуючи дедуктивний метод. Відрахування в цьому сенсі випливають із висновків, зроблених попереднім методом, і з принципів, виведених із політичної економії. Більш універсальним можна вважати метод інструкції, який є в певному сенсі перевернутим висновком, де спочатку викладається принцип, а потім наводяться достатні факти, щоб підтвердити, що принцип істинний.

Слушною є думка А. Крисоватого, що новий прагматизм вивчення дефініції «публічні фінанси» доцільно розглядати «у контексті зміни технологічних укладів та еволюції, пов’язаної зі стиранням кордонів між національними суспільними відносинами і зовнішнім світом, що приводить, з одного боку, до поглиблення взаємодії приватного бізнесу

⁷ Chand S. N. Public Finance. Atlantic Publishers & Dist. New Delhi, 2008. 232 p.

та публічного сектору країни (державно-приватне партнерство), взаємодії публічного сектору однієї країни з публічним сектором іншої країни (міжнародні державні консорціуми та об'єднання), а з іншого – активізує діяльність державних і місцевих органів, державних фінансових корпорацій та фінансових корпорацій, створених місцевими органами влади на внутрішніх і зовнішніх фінансових ринках (муніципальні, внутрішні та зовнішні запозичення)» [8, с. 13].

Ще одним аспектом, який необхідно враховувати у дослідженні сутності публічних фінансів, є структурно-логічний, тобто архітектоніка публічних фінансів. У цьому напрямку В. Опарін, В. Федосов і П. Юхименко пропонують розглядати публічні фінанси в широкому і вузькому значеннях. У широкому значенні до складу публічних фінансів слід віднести фінансову діяльність усіх публічних союзів, тобто держави, органів місцевого самоврядування, громадських організацій і міжнародних організацій та інституцій на глобальному рівні; у вузькому – це державні та місцеві фінанси, які, незважаючи на їхню взаємопов'язаність, мають розвиватися на принципах незалежності та автономності [9]. І. Школьник і Т. Савченко у складі публічних фінансів виокремлюють державні фінанси, місцеві фінанси, фінанси державних корпорацій та фонди соціального страхування [10]. І. Жеребило, Г. Возняк, Н. Савчук і О. Скаско наголошують, що існують певні відмінності фінансів громадських організацій та об'єднань порівняно з державними і місцевими фінансами та фондами обов'язкового соціального страхування. Науковці зазначають, що «сутнісною відмінністю є імперативний характер державних і місцевих фінансів як економічних відносин із чітко визначеними та законодавчо обґрунтованими напрямками руху, розвитку та взаємодії, які ґрунтуються на примусовому перерозподілі доходів суб'єктів економіки

⁸ Крисоватий А. І. Новий прагматизм фіскалізації публічних фінансів. *Світ фінансів*. 2021. Вип. 1 (66). С. 10–23.

⁹ Опарін В. М., Федосов В. М., Юхименко П. І. Публічні фінанси: генеза, теоретичні колізії та практична концептуалізація. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 110–128.

¹⁰ Публічні фінанси: транспарентність vs корупція : моногр. за заг. ред. д-ра екон. наук Школьник І. О. Суми : Ярославна. 2020. 208 с.

на користь держави та органів місцевого самоврядування у формі обов'язкових платежів, а також передбачають включення усіх суб'єктів без винятку на безстроковій основі» [11].

Окремо слід визначити як важливу ознаку публічних фінансів відносну самостійність учасників економічних відносин, серед яких обов'язково є органи державної влади або/та органи місцевого самоврядування. Зокрема, на цей аспект вказує Л. Фокша, визначаючи публічні фінанси як сукупність централізованих і децентралізованих фондів, які перебувають у взаємозв'язку, зберігаючи при цьому відносну самостійність [12].

Таким чином, розвиток публічних фінансів передбачає їхнє дослідження не лише як сукупності державних і місцевих фінансів, він є також підсумком трансформаційних процесів у фінансовій діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в результаті зміни і становлення суспільного сектору для забезпечення надання суспільних послуг високої якості. Таке забезпечення відбуватиметься пріоритетно за рахунок бюджетних ресурсів відповідного рівня. З огляду на це, у структурі публічних фінансів основними елементами вважаємо державні, місцеві, міжнародні фінанси та фінанси підприємницького сектору, однак ефективність їхнього функціонування залежить від певних чинників та умов, серед яких безпосередня роль відводиться фіскальній політиці та міжбюджетним відносинам (рис. 1.1).

Органи державної влади і місцевого самоврядування є інститутом організації суспільного життя. Відокремлення особливих функцій і завдань, покладених на місцеві органи влади, є об'єктивною причиною появи фінансів цих органів. Місцеві фінанси, як і державні, – це інструмент реалізації функцій такого інституту. І одні, і інші фінанси

¹¹ Жеребило І. В., Возняк Г. В., Савчук Н. В., Скаско О. І. Публічні фінанси в умовах сучасних трансформацій. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії і практики*. 2020. Вип. 2. № 33. С. 139–144.

¹² Фокша Л. В. Публічні фонди: поняття, ознаки та правова природа. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 10-11. С. 164.

обслуговують не приватні, а суспільні інтереси, мають публічний характер.

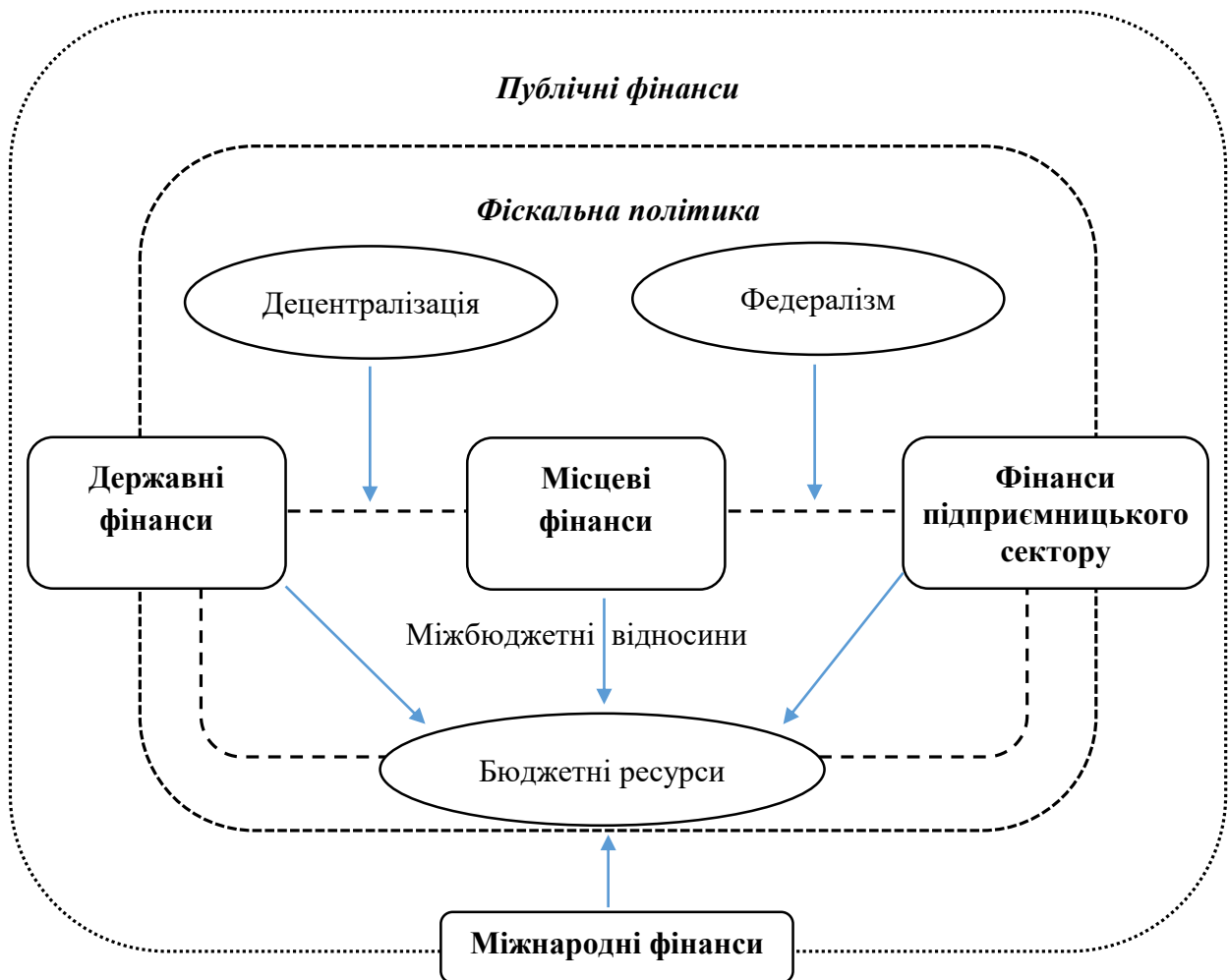


Рис. 1.1. Структурно-логічна схема публічних фінансів

Джерело: побудовано автором самостійно.

Сьогодні інтерес громадян у соціальному захисті є одним з основних видів публічного суспільного інтересу, який не лише визнається, а й гарантується державою. Останнє означає, що вона має взяти на себе організацію механізмів реалізації цього інтересу й визначити джерела його фінансування, інакше гарантія забезпечення його реалізації буде лише декларативною [13, с. 26].

¹³ Корецька С. О. Аналіз категоріального апарату публічних фінансів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 19. С. 25–27.

Трансформація галузі міжнародних фінансів першочергово пов'язана з так званим процесом «стирання кордонів» між фінансовими системами різних країн світу, підвищенням ролі та значення міжнародних фінансових інституцій на світових ринках, формуванням наднаціональних бюджетних систем тощо. Ще одним аргументом доцільності зарахування міжнародних фінансів до складу публічних є вплив економічних явищ в інших країнах на особливості розвитку національних фінансових систем, зокрема варто зважати на періодичні фінансові кризи, які суттєво знижують алокаційні можливості урядів на національному рівні вирішувати соціально-економічні проблеми та визначають необхідність формування міжнародних фондів фінансових ресурсів [14, с. 34].

Фінанси підприємницького сектору є важливою складовою публічних фінансів і пов'язані з формуванням, розподілом та використанням грошових доходів і фондів суб'єктів господарювання. Між ними можна ідентифікувати щільну кореляцію з державними та місцевими фінансами, а у випадках залучення інвестиційних ресурсів – із міжнародними фінансами. На думку О. Демченко, окреслений взаємозв'язок виявляється на практиці в такому вигляді: «чим вища продуктивність праці, тим більші розміри продукту, що виробляється фірмою, тим більшу його частину можна залучити до державної скарбниці. І, навпаки, чим більший обсяг прибутку, тим більш значну його частину можна спрямувати до бюджету й на розширення виробництва, тим вищою буде ефективність виробництва і врешті-решт маса власне прибутку» [15, с. 118].

На наш погляд, провідну роль в архітектоніці публічних фінансів відіграє майстерність реалізації фіскальної політики за допомогою синтезу її ефективних інструментів, аналізу зовнішніх і внутрішніх чинників впливу, імплементації дієвих принципів федералізму та

¹⁴ Куценко Т. Ф. Публічні фінанси в Україні: зміст та структура з урахуванням сучасних тенденцій розвитку. *Економіка та держава*. 2016. № 6. С. 62–66.

¹⁵ Демченко О. Г. Кредитно-фінансові чинники регулювання підприємницької діяльності. *Причорноморські економічні студії*. 2016. Вип. 2. С. 118–120.

децентралізму для розширення фінансових можливостей бюджетів щодо забезпечення пріоритетних соціальних, екологічних, енергетичних, інфраструктурних й інших програм.

Фіскальна політика є одним із пріоритетних інструментів ефективного соціально-економічного розвитку регіонів і держави. Останнім часом актуалізується необхідність гармонізації фіскальної політики України з світовими нормами та стандартами. Організаційно-правове й інституційне забезпечення фіскальної політики в Україні потребує модернізаційних рішень, стабільності, інноваційності, соціальної орієнтованості, прозорості, діджитал-трансформації та імплементації ефективного світового досвіду. Сучасна парадигма фіскальної політики націлює інституції державної влади, органи місцевого самоврядування та громадян – платників податків на активізацію партнерських відносин для посилення фінансової спроможності держави і громад у процесі покращення добробуту населення.

Питання про значущість фіскальної політики як засобу регулювання економічних процесів є надзвичайно актуальним сьогодні, оскільки виникла реальна потреба пошуку джерел виходу з кризи, боротьби з інфляцією, протидії наслідкам пандемічних процесів, забезпечення вищого рівня життя громадян і стимулювання розвитку пріоритетних галузей національного господарства, оскільки всіх цих векторів можливо досягти у разі її ефективного реалізації. Таким чином, нагальною є потреба в дослідженні теоретико-методичних та інституційно-правових детермінант фіскальної політики на державному і місцевому рівнях під впливом чинників федералізму і децентралізму, а також у контексті ефективного регулювання соціально-економічних процесів.

Науково-теоретичний базис фіскальної політики держави та муніципалітетів (територіальних громад) акцентується на проблематиці наповнення бюджетів різних рівнів, фіскальному регулюванні економічних процесів, податковому стимулюванні інновацій та

інвестицій, ключових аспектах мінімізації впливу фінансової кризи на бюджетно-податкове реформування в Україні тощо. Сьогодні принципово важливо досліджувати не лише пріоритетні напрямки модернізації фіскальної політики України з урахуванням кращих світових практик, а одночасно обґрунтовувати синергію впливу такої модернізації на ефективний розвиток економіки адміністративно-територіальних утворень у симбіозі основних параметрів та держави загалом. На нашу думку, важливо приділяти увагу інституційним та організаційно-правовим засадам фіскальної політики на державному і місцевому рівнях, особливо в період подолання наслідків пандемії коронавірусної хвороби та в умовах запровадження воєнного стану в Україні. При цьому важливо враховувати специфіку динамізму податкового та бюджетного законодавства, вживати практичних заходів для децентралізації влади, діджиталізації діяльності контролюючих органів у сфері оподаткування, формування конкурентоспроможного податкового потенціалу держави і територіальних громад.

Теоретизація фіскальної політики та її апологетика обґрунтовані в економічній науці в ретроспективній і сучасній площинах. Однак констатуємо, що на початку ХХ ст., базуючись на теорії раціонального вибору й аналізу проблематики державних фінансів, К. Макконнелл, С. Брю і Ш. Флінн акцентували увагу на спрямуванні завдань фіскальної політики на досягнення повної зайнятості та неінфляційного внутрішнього обсягу виробництва [16, с. 257]. Дослідники також наголошували на важливості та пріоритетності дотримання принципу оподаткування одержуваних благ і принципу платоспроможності. В цій царині заслуговують на увагу погляди П. Самуельсона і В. Нордгауза, які тлумачать фіскальну політику крізь призму диференціації системи оподаткування і державних витратах з метою мінімізації коливань

¹⁶ McConnell C. R., Brue S. L., Flynn S. M. Economics: principles, problems, and policies. McGraw-Hill, New York, 1996. URL: https://faculty.ksu.edu.sa/sites/default/files/eb_mcconnell_econ.18e.pdf

ділових циклів, сприяння активізації зростання економіки з високою зайнятістю та без високої неконтрольованої інфляції [17, с. 189].

На нашу думку, в макроекономічному векторі окреслені цілі фіскальної політики можуть бути досягнуті за трансформації державних видатків, а також раціоналізації системи оподаткування в процесі формування доходів державного бюджету. Водночас важливими є боргова компонента фіскальної політики та її міжнародна специфіка, оскільки зовнішні запозичення виступають дієвим інструментом забезпечення функціонування державного апарату та створення відповідних сприятливих умов для відбудови економіки України і відновлення показників її зростання. Для органів державного управління – суб'єктів фіскальної політики важливим є визначення збалансованої бюджетної політики, що дає змогу уникнути боргової пастки, та податкової політики, спрямованої одночасно на акумулювання бюджетних ресурсів і сприяння відновленню й розвитку підприємницької діяльності. Як слушно зазначають Т. Затонацька та О. Шиманська: «сьогодні для України надзвичайно актуальним є питання збалансування дохідної та видаткової частин бюджету у контексті зменшення обсягу державного боргу, оскільки уникнення «боргової пастки» виступає пріоритетним завданням державної фіскальної політики більшості країн світу» [18, с. 138].

За структурним підходом, фіскальна політика як головна детермінанта економічної політики та пріоритетна складова публічних фінансів сформувала самостійний вид фінансово-економічної політики, який детермінується як політика податкового регулювання і податкових доходів, що має специфічні цілі та завдання, арсенал інструментів (механізм) і методів їхнього виконання [19, с. 28]. Інструментарій фіскальної політики здебільшого передбачає використання трьох

¹⁷ Samuelson P. A., Nordhaus W.D. *Macroeconomia*. McGraw-Hill, 2006. 408 p.

¹⁸ Затонацька Т. Г., Шиманська О. А. Міжнародний досвід формування фіскальної політики у посткризовий період. *Світ фінансів*. 2017. Вип. 3. С. 138–147.

¹⁹ Юрій С. І., Дем'янишин В. Г. Бюджет, бюджетна доктрина та бюджетна політика держави: сучасна парадигма, іманентний детермінізм, реалії і перспективи. *Світ фінансів*. 2010. № 4. С. 7–29.

основних груп важелів – бюджетних, боргових і податкових, дія яких реалізується через застосування й симбіоз відповідних інструментів (рис. 1.2).

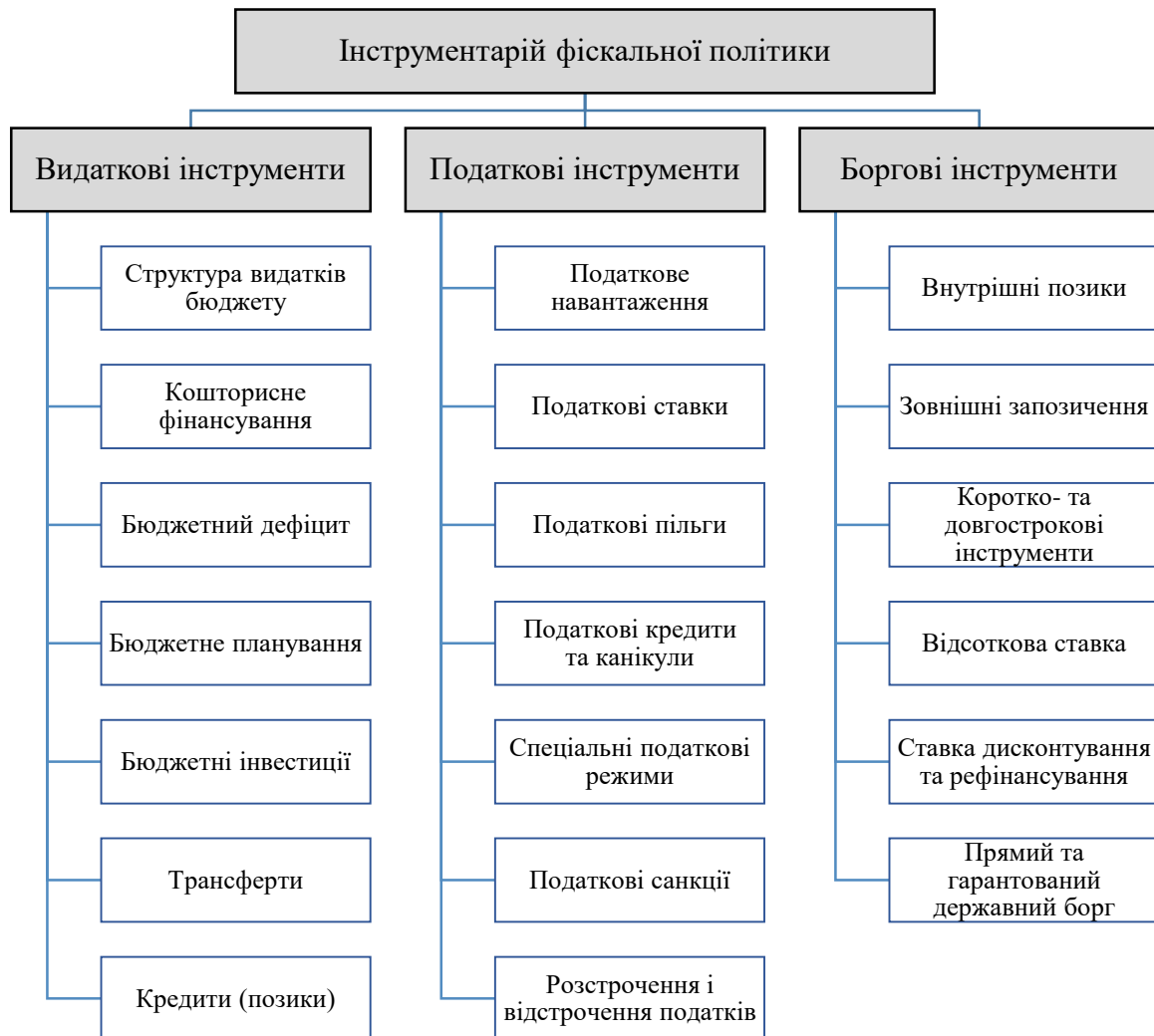


Рис. 1.2. Арсенал інструментів фіскальної політики держави

Джерело: побудовано автором на основі [20, 21].

Більшість українських учених тлумачить фіскальну політику як інструмент, за допомогою якого держава може здійснювати цілеспрямований регулюючий вплив на формування, структуру та ефективність функціонування національного виробництва як основи досягнення добробуту суспільства загалом, вирішуючи у

²⁰ Шапошников К., Крилов Д., Якушко І. Сутність та види фіскальних інструментів. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2021. № 2 (26). С. 164–171.

найзагальнішому вигляді два завдання: забезпечення виробництва суспільних благ та здійснення перерозподілу доходів. При цьому в економічній літературі фіскальну політику часто ототожнюють із бюджетно-податковою. Така точка зору має підстави для існування, оскільки цей вид державного впливу на економіку здійснюється шляхом формування доходів держбюджету та фінансування суспільно необхідних видатків у вигляді державних закупівель, трансфертних платежів і відсоткових виплат за борговими зобов'язаннями [²¹, с. 75].

На наш погляд, основні базиси фінансових відносин між державою та юридичними й фізичними особами формуються під час обґрунтування податкового механізму і виявляються у процесі проведення фіскальної політики. За період незалежності України механізми регулювання фіскальних відносин часто змінювались, оскільки інституційна діяльність у цьому напрямі є доволі активною та динамічною. Це пояснюється періодично активними змінами та доповненнями до основних нормативно-правових актів із питань бюджетного процесу й оподаткування, а також варіативністю методологічних підходів до вирішення питань адміністрування податків і платежів, зокрема на місцевому рівні. Однак такі зміни лише впливали на внутрішні алгоритми сплати того чи іншого податку. Такі нормативно-правові ініціативи не були спрямовані на формування ефективного загального державного механізму фіскального регулювання.

Фіскальна політика в українських реаліях перебуває під впливом чинників дискримінаційного характеру, які компонуються через громіздкість, складність, нестабільність і неоднозначність окремих норм бюджетно-податкового законодавства; недостатній рівень (не зовсім адекватний практицизму розвинених країн) узгодження окремих законодавчих актів; незбалансованість прав та обов'язків суб'єктів податкових відносин; невраховування потреб й умов діяльності підприємств; недостатнє використання державними і місцевими

²¹ Сідельникова Л. П. Апологетика податково-боргової складової фіскальної політики України. *Вісник соціально-економічних досліджень* 2013. Вип. 2 (49), ч. 2. С. 74–80.

органами регулюючої та (або) стимулюючої функцій податків; нерівномірний розподіл податкового навантаження на суб'єктів бізнесу [22, с. 252]; невисокий рівень податкової культури, свідомості та грамотності платників податків; відносно низький рівень модернізації техніко-технологічного забезпечення процесів оподаткування; дискримінацію соціальної компоненти перерозподільних механізмів оподаткування тощо.

Разом з цим, варто акцентувати увагу на тому, що недосконалість фіскальної політики створює бар'єри на шляху пожвавлення інвестиційної та інноваційної діяльності в територіальних громадах і державі, в т. ч. через негативний вплив на діяльність суб'єктів малого та середнього бізнесу. Таке середовище посилює слабкі сторони підприємств, а існування несприятливих умов, спричинених дією дестабілізуючих чинників фіскальної політики, часто є однією з основних причин фінансових криз і банкрутства підприємств, що не сприяє проведенню ефективних соціальних трансформацій. Фіскальна політика через належне використання відповідного інструментарію має здійснювати в державі, поряд із регулятивним, стимулюючий вплив на діяльність сумлінних платників податків і перспективних інвесторів у соціально-екологічний та інноваційний розвиток адміністративно-територіальних одиниць.

Модель соціально-економічного розвитку ринку в країнах ЄС характеризується більшими гарантіями з боку держави для платників податків — фізичних і юридичних осіб, що відповідно супроводжується вищим рівнем оподаткування. Разом з цим, найвищий рівень централізації ВВП характерний для Скандинавських країн, які визначаються також найбільшим обсягом державного сектору та найвищими соціальними гарантіями [23, с. 163].

²²Клепанчук О. Ю. Фіскальна політика як інструмент регулювання економіки. Науковий вісник НЛТУ України. 2014. Вип. 24.5. С. 250–256.

²³Юрій С. І., Крисоватий А. І., Кошук Т. В. Сучасні тенденції розвитку європейського оподаткування та новітня парадигма податкової політики в Україні : моногр. Тернопіль : Вид-во ТНЕУ, 2010. 292 с.

Нормативно-правовий базис гармонізації фіскальної політики в ЄС закріплений у Договорі про функціонування ЄС, у ст. 113 якого передбачено право Ради ЄС ухвалювати нормативні акти, що сприяють гармонізації законодавства у сфері непрямого оподаткування, якщо така гармонізація необхідна для створення і функціонування спільного ринку. У ст. 115 вказаного Договору визначено, що Рада ЄС також наділяється правом приймати директиви, спрямовані на зближення законодавчих і адміністративних актів держав-членів для ефективного функціонування єдиного внутрішнього ринку (в т. ч. за рахунок формування правового поля функціонування прямих податків) [²⁴, с. 188].

На нашу думку, національне податкове законодавство в контексті інтеграції України з ЄС має передбачати удосконалення правового регулювання інформаційного забезпечення фіскальної політики на державному та місцевому рівнях. Слід наголосити, що після внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи більшість підходів здійснення фіскальної політики (податковий аспект) збігається з підходами, прийнятими в ЄС.

Однак прагматизму організаційно-правового забезпечення місцевого оподаткування в країнах-членах ЄС властива певна неодноманітність, що заважає визначити чіткі межі здійснення гармонізації у цій сфері для регіональної фіскальної політики в Україні. Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським товариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншого боку [²⁵], не встановлює чітких вимог щодо переліку, ставок чи баз податків, які необхідно справляти на території України.

²⁴ Сірант М. М. Гармонізація податкового законодавства Європейського Союзу в умовах реалізації договору про Асоціацію України та Європейського Союзу. *Jurnalul Juridic National: Teorie Si Practica*. 2018. № 2 (30). С. 186–189.

²⁵ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р. Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011

Відповідно до мети наукового дослідження та враховуючи той аспект, що фіскальний федералізм використовується переважно у механізмі реалізації фіскальної політики на регіональному рівні, вважаємо за необхідне розглянути європейські та національні особливості здійснення фіскальної політики на місцевому рівні з урахуванням принципів фіскального федералізму та децентралізму.

У зв'язку з цим варто виокремити два напрями здійснення гармонізації місцевих податків і зборів в Україні відповідно до законодавства ЄС:

1) імплементація принципів належного управління у сфері оподаткування. У ст. 349 Угоди названо лише принципи належного управління у сфері оподаткування, яких дотримуються держави-члени на рівні ЄС, а саме: принципи прозорості, обміну інформацією, добросовісної податкової конкуренції.

2) гармонізація структури податкової системи, що охоплює гармонізацію концепцій прямого і непрямого оподаткування [26, с. 15]. Зауважимо, що підвищення рівня прямого оподаткування є одним із основних напрямів перспективної податкової реформи у країнах, що планують набути членство в ЄС.

Регіональна фіскальна політика пов'язана з конкретними діями і рішеннями місцевих органів самоврядування та їхніх виконавчих органів, які стосуються мобілізації коштів до місцевих бюджетів, розподілу й використання частини вартості валового регіонального продукту. Такі повноваження вони отримують від держави за впровадження й реалізації в країні демократичних засад і принципів бюджетної децентралізації на регіональному рівні [27, с. 192].

²⁶ Вікторчук М. В. Напрями гармонізації місцевих податків і зборів в Україні відповідно до законодавства Європейського Союзу. Часопис Академії адвокатури України. 2015. Т. 8, № 3. С. 10–17.

²⁷ Александрюк Т. Ю., Баранник Л. Б., Дулік Т. О. Фіскальна політика: теоретичні аксіоми та прикладні антитези. *Економічний вісник університету*. 2018. Вип. 36/1. С. 188–200.

Регіональна податкова політика перебуває в складній ієрархічній співвідпорядкованості та функціональній залежності від інших елементів і має відповідати певним вимогам:

1) базуватися на теоретичних підходах до проблем розвитку регіону. Розвиток регіону відбувається нерівномірно, тому що існують найбільш стабільні галузі, так звані «локомотиви економіки», що формують «полюси розвитку». Отже, основні інструменти реалізації регіональної податкової політики мають бути спрямовані на підтримку і розвиток галузей в економіці регіону, які є полюсами зростання. Виявлення цих сфер здійснюється на основі аналізу соціально-економічного розвитку регіону;

2) не суперечити основним напрямам регіональної політики, до яких належать: досягнення економічно і соціально виправданого рівня комплексності та раціоналізації структури господарства регіонів, підвищення в ринкових умовах її життєздатності. Держава для регулювання економічних процесів регіонального розвитку має в арсеналі прямі (інвестиції, дотації, субвенції й ін.) і непрямі методи регулювання (фінансові важелі). Податкова політика відноситься до методів непрямого регулювання, оскільки забезпечує умови економічної зацікавленості або незацікавленості платників податків – юридичних і фізичних осіб [28, с. 80].

3) відповідати основним напрямам державної податкової політики. Регіональні органи влади, базуючись на нормативній базі, є єдиним суб'єктом, що формує і реалізує податкову політику певного регіону. Саме від них залежить обраний курс у регіональній податковій політиці. Таким чином, органи влади регіону визначають, якою буде регіональна податкова політика, який напрямок розвитку обере регіон, які галузі слід підтримувати і т. ін.

У розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на

²⁸ Литвин В. В. Теоретичні підходи до дослідження ефективності реалізації регіональної податкової політики в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 10. С. 79–81.

2017 – 2020 роки» [29] закріплено, що для чіткого розмежування повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, крім іншого, потрібно також запровадити на постійній основі консультування між центральними органами виконавчої влади та всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування щодо завдань фіскальної політики, делегованих повноважень, їхнього фінансового забезпечення у коротко- та середньотерміновій перспективі.

Оскільки податкова система України охоплює загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) (дод. А.), створюється певний уповільнюючий процес фіскальної гармонізації на місцевому рівні. Це виявляється через недосконалий механізм розподілу податкових надходжень між центральним і місцевими бюджетами та стримуючий вплив на розвиток територій.

На нашу думку, сучасна концепція фіскального федералізму у архітектоніці публічних фінансів полягає в обґрунтуванні чітких механізмів розподілу фінансових повноважень між центральними і регіональними органами влади в контексті комбінованого формування бюджетних ресурсів та ефективного їхнього перерозподілу для забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Пріоритетами соціально-економічного розвитку територій є такі: забезпечення ефективного розподілу функцій, оптимізація ресурсного потенціалу, підвищення інвестиційно-інноваційного клімату, ідеалізація механізму делегування фінансових повноважень між центральними та місцевими органами управління [30, с. 114].

Саме на досягнення цих пріоритетів спрямований фіскальний федералізм — законодавчо закріплений розподіл функціональних повноважень і відповідальності структур різних рівнів влади з відповідним розмежуванням на цій основі доходів і видатків між ними на

²⁹ Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 142-р. від 8 лютого 2017 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249797370>

³⁰ Буряченко А. Є. Бюджетний федералізм як принцип побудови фінансів місцевого самоврядування в розвинутих країнах. Вчені записки : наук. зб. Київський нац. екон. ун-т ; [ред. В. С. Савчук]. К.: КНЕУ, 2009. Вип. 11. 302 с.

засадах державної, соціально-економічної, політичної доцільності, соціальної етики, міжрегіональної, міжнаціональної та суспільної солідарності.

Характеризуючи сутнісні детермінанти фіскальної політики, зокрема під впливом принципів фіскального федералізму, зазначимо, що у найбільш широкому значенні вона розглядається як сукупність фінансових заходів держави щодо формування величини і структури державних витрат, трансфертних виплат і системи оподаткування. Фіскальній політиці властивий двоїстий характер, що зумовлено природою фіску та виявляється у необхідності узгодження видаткової та дохідної політики держави для симбіозу яких завжди характерна суперечність [³¹, с. 30].

Суперечливість фіскальної політики трансформується пошуком оптимальних шляхів зниження рівня податкового навантаження на суб'єктів бізнесу, покращенням соціальних стандартів і якості життя населення, а головне — наповненням достатніми фінансовими ресурсами бюджетів усіх рівнів. Такої ідилії в українських реаліях важко досягти, причинами чого часто є корупційні явища та шахрайські схеми у сфері оподаткування, ухилення від сплати податків і платежів, складність та непрозорість бюджетного процесу, низький рівень популяризації соціальної парадигми фіскальної політики тощо. Разом з цим, причинами для поглиблення суперечностей між бюджетною та податковою політикою, появи нових неузгодженостей та протиріч є також наявність різних підходів до ідентифікації сутності бюджетної, податкової, бюджетно-податкової та фіскальної політики.

Загалом фіскальна політика трактується як курс діяльності органів публічної влади щодо управління відносинами і процесами з питань наповнення державного бюджету та здійснення видатків із нього [³², с. 164]. Досконалість фіскальної політики у сучасному її розумінні

³¹ Бантон В. Д., Тарангул В. І. Фіскальна політика та механізм її реалізації. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 21. С. 30–35.

³² Соф'їн М. До проблеми визначення поняття фіскальної політики в Україні в умовах євроінтеграції. *Підприємство, господарство і право*. 2019. № 7. С. 162–166.

виявляється через сукупність фінансових заходів держави й органів місцевого самоврядування у сфері управління бюджетом, податками і витратами з метою регулювання ділової активності, стримування коливань сукупного попиту, впливу на рівень зайнятості, інвестиційної привабливості, інфляції та інших соціально-економічних показників. Водночас фіскальна політика в тандемі з грошово-кредитною є ключовим макроекономічним інструментом регулювання ринкової економіки і базується на здатності урядових закупівель, податків і трансфертних платежів здійснювати вплив на національний дохід і реальний ВВП.

Серед складників сукупного попиту значне місце відведено витратам держави та податкам. Маніпулювання цими елементами дає можливість державі впливати як на сукупний попит, так і на сукупну пропозицію, а також регулювати макроекономічну рівновагу. Система заходів регулювання державою цих процесів за допомогою податків, зборів, платежів та різних державних витрат називається фіскальною політикою, в межах якої держава (орган місцевого самоврядування) приймає рішення щодо адміністрування податків і зборів, а також власних витратних інструментів [33, с. 645].

Слід констатувати, що самостійність місцевих бюджетів в Україні гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі частками загальнодержавних доходів, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів. Проте органи місцевого самоврядування та новоутворені об'єднані територіальні громади зокрема мають дещо низький ступінь фіскальної незалежності щодо розпорядження своїми фінансовими надходженнями, тому вони не спроможні забезпечити соціально-економічний розвиток на основі власних бюджетних ресурсів. Реальний стан регіональної фіскальної політики безпосередньо пов'язаний з формою державного устрою. Такий чинник є домінуючим у механізмі розподілу функцій і відповідних повноважень за вертикальною ієрархією: держава – регіон – території. Виражену сутність регіональної фіскальної політики

³³ Чепінога В. Г. Економічна теорія : підруч. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 656 с.

інтерпретується за умови дії певних політичних факторів, які зумовлюють надання ширшого спектра повноважень у сфері бюджетно-податкових відносин на рівні функціонування місцевих органів влади. Основні завдання регіональної фіскальної політики мають спрямовуватися на гарантування фінансової незалежності та забезпечення здатності економіки адміністративної одиниці до саморозвитку [³⁴, с. 89].

Регіональну фіскальну політику варто розглядати як взаємопов'язану систему цілей і заходів органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів, спрямованих на комплексний розвиток певної адміністративно-територіальної одиниці. Фіскальну політику органів місцевого самоврядування як поліструктурну категорію варто аналізувати крізь призму взаємопов'язаності трьох компонент: податкової політики, бюджетно-видаткової політики та політики міжбюджетного збалансування [³⁵, с. 144].

Доцільно вказати на тенденцію поступового зменшення спроможності органів місцевого самоврядування щодо фінансування делегованих повноважень за рахунок власних джерел, зокрема податкових надходжень. Натомість зростає навантаження на Державний бюджет України в частині фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Одним із пояснень таких малоефективних трендів розвитку дохідної бази місцевого самоврядування в Україні, які ускладнюють формування та виконання Державного бюджету України, може бути несприятлива зовнішня кон'юнктура, що зумовлює незадовільну динаміку основних показників базових видів економічної діяльності. Це негативно впливає на стабільність обмінного курсу національної валюти, стимулює розкручування інфляційної спіралі, а

³⁴ Теліщук М. М. Податкова діяльність держави як детермінанта регіональної економічної політики. *Причорноморські економічні студії*. 2020. Вип. 52-2. С. 86–92.

³⁵ Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів). Львів : Каменярь, 2000. 303 с.

також спричиняє зростання безробіття та скорочення матеріального виробництва.

Серед внутрішніх інституційних чинників слід виокремити недовершеність бюджетно-податкового планування та прогнозування, що виявляється у ході переналагодження відносин уряду і місцевих бюджетів за рахунок створення об'єднаних територіальних громад.

Зазначимо, що в 2016 р. в Україні створено майже 400 об'єднаних територіальних громад, які згенерували понад 40 млрд. грн. додаткових доходів. Водночас із Державного бюджету України в 2016 р. бюджетам об'єднаних територіальних громад перераховано 3,5 млрд. грн. міжбюджетних трансфертів (базова дотація, освітня субвенція, медична субвенція, інші субвенції та дотації) [36]. Фіскальна політика органів місцевого самоврядування в 2019–2021 рр. характеризувалася домінуванням бюджетних асигнувань, зокрема освітніх субвенцій (21%), дотацій (10%), субвенцій на інфраструктуру (8%) тощо, тоді як податкова компонента здебільшого формувалась за рахунок податку на доходи фізичних осіб (27%) та єдиного податку (з юридичних осіб – 4%, з фізичних осіб – 3%) [37]. Такий прагматизм вкотре демонструє низький рівень бюджетної та податкової автономії територіальних громад, особливо гостро це питання постає в період протидії розповсюдженню та мінімізації наслідків коронавірусної хвороби (COVID-19) для суб'єктів фіскальної політики.

Незважаючи на це, нарощування фінансових можливостей територіальних громад і в подальшому планується здійснювати за рахунок цільових трансфертів із Державного бюджету України без належної уваги до розвитку власної дохідної бази місцевих органів влади України, що виступає своєрідним бар'єром на шляху посилення фіскальної автономії місцевих бюджетів в Україні.

³⁶ Островецький В. І. Бюджетно-податкова політика України в умовах децентралізації: доходи місцевих бюджетів. URL: <http://www.chumachenko-readings.org/download/2017/9-Ostrovetskii.pdf>

³⁷ Бочі А. Чи виживуть бюджети ОТГ у боротьбі з коронавірусом. Економічна правда. 2020. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/04/16/659472/>

В умовах сучасної економічної ситуації в Україні, яка характеризується зниженням реальних доходів населення та звуженням простору для здійснення підприємницької діяльності для малого бізнесу, основні напрями коротко- і середньострокової фіскальної політики мають бути дещо уточнені з акцентом на розширенні власної дохідної бази органів місцевого самоврядування.

Вважаємо, що оптимальним варіантом розподілу фінансових ресурсів між державними та місцевими органами управління може бути делегування деяких податкових повноважень місцевим юрисдикціям, якщо це необхідно (тобто якщо вертикальні дисбаланси зберігаються), доповнюючи доходи, отримані на місцях, за допомогою механізмів розподілу податків або інших трансфертів від центрального уряду. Такий варіант дає змогу адекватно вирішити питання щодо закріплення однієї частини податкових платежів за місцевими юрисдикціями, а іншу залишити на відповідальності національного уряду. На нашу думку, перевага такого варіанта очевидна, оскільки органи місцевого самоврядування відповідатимуть за рівень податкового навантаження в регіоні, а також матимуть змогу самостійно впливати на формування бюджетних ресурсів, застосовуючи інструментарій фіскальної політики та фіскального федералізму зокрема (рис. 1.3).

Фіскальний федералізм є тим інструментом, що здатний посилити синергію ефективного соціально-економічного розвитку територіальної одиниці на базі балансування потоків державного та місцевого фіскального потенціалів, формування сприятливого (конкурентоспроможного) середовища території, а також імплементації пріоритетних ситуативно-оптимальних детермінант.

Європейська доктрина фіскального федералізму ідентифікує його форму фінансової передачі повноважень, за якої ЄС і національні органи влади спочатку узгоджують, які податки та видатки мають бути передані, а які залишаються на рівні товариства. Потім національні органи влади обґрунтовують і встановлюють ставки податків та обсяги витрат, які застосовуватимуть до їхньої компоненти у загальній системі.

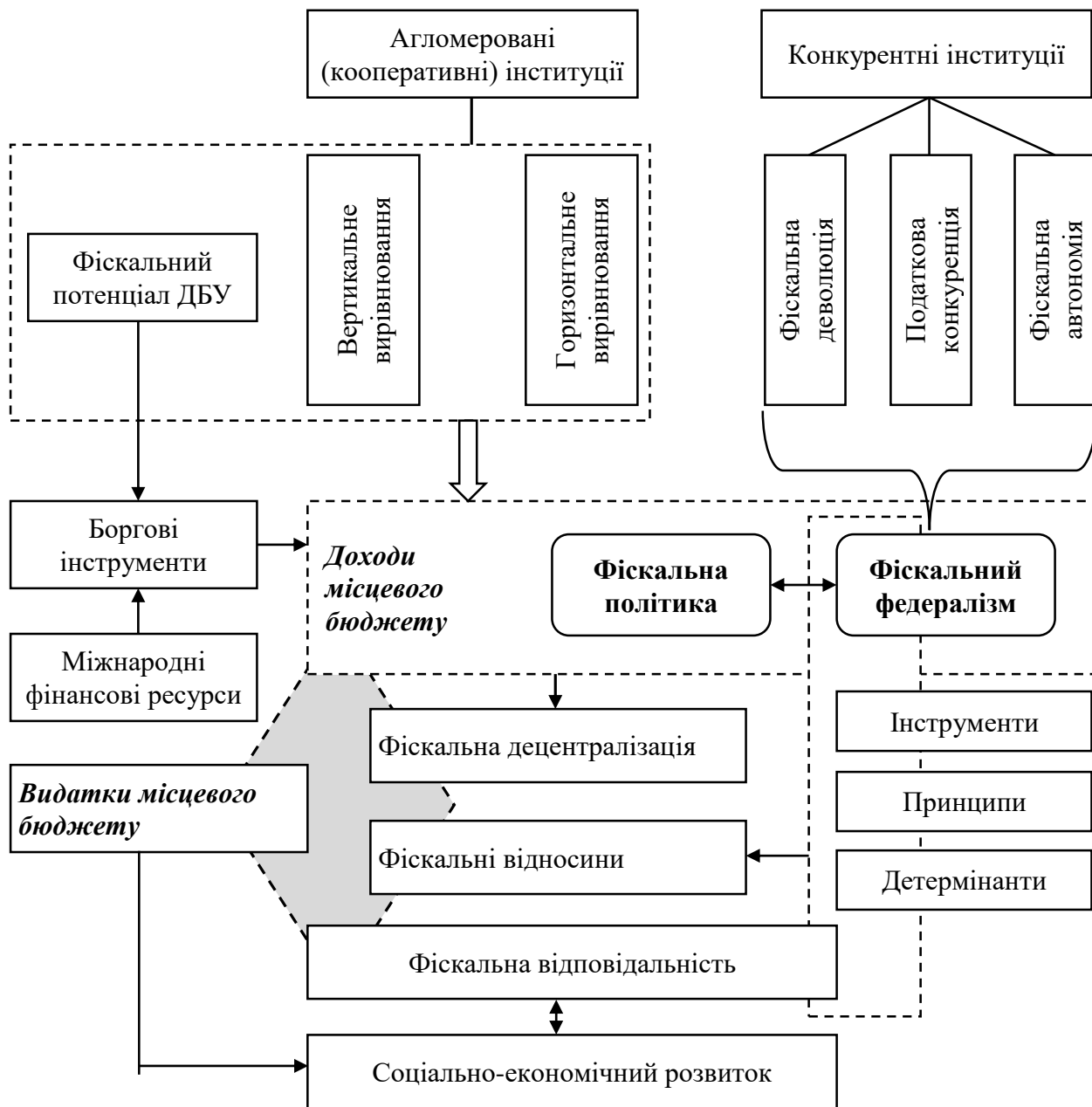


Рис. 1.3. Позиціонування місця та ролі фіскальної політики й фіскального федералізму у системі міжбюджетних відносин

Джерело: побудовано автором самостійно.

Національні бюджети можуть бути незбалансованими; але перерозподіл між регіонами індукується автоматично, якщо національні економіки не є однаковими за структурою, потрясіннями та циклічністю

розвитку. Такий аспект фактично обмежує розмір будь-яких індивідуальних дисбалансів [³⁸, с. 181].

Симбіоз фіскальної децентралізації, фіскального федералізму та фіскальної відповідальності, як правило, сприяє покращенню соціально-економічних показників у регіональній (місцевій, територіальній) та національній площинах. Аргументи підтверджуються економічною ефективністю: фіскальний федералізм забезпечує дієвий спосіб виправлення різних форм неспроможності ринку, покращує процеси у сфері справедливого розподілу ресурсів і продукує стабілізацію економіки та зайнятості в територіальній одиниці. Такий контекст може бути заперечений, але в цьому разі необхідно доказати та продемонструвати, що за централізованої системи фіскального регулювання уряд зможе успішно досягти максимізації соціального добробуту в усіх адміністративно-територіальних одиницях через почуття доброзичливості, незважаючи на електоральний тиск і особливі інтереси в багаторегіональній демократії [³⁹, с. 652].

Прагматизм свідчить про наявність певних регіональних відмінностей у структурі чи ресурсах, тобто як управлінські рішення в економічній сфері можуть вплинути на форс-мажорні випадки та фінансові ризики. Саме тому виняткова централізована система може мати певні проблеми у процесі формування ефективної фіскальної політики, яка задовольнятиме інтереси та потреби всіх територіальних утворень (громад). Складнощі та дисбаланси в цій сфері можуть загострюватися в таких випадках:

- центральний уряд має менш точну (недостовірну) інформацію про місцеві потреби/умови;
- централізована політика є корисною в одному випадку, але має негативні наслідки в іншому;

³⁸ Hallett A. H. Fiscal autonomy vs. fiscal federalism in the euro zone. *Economia Politica: Journal of Analytical and Institutional Economics*, Springer; Fondazione Edison. 2017. Vol. 34 (2). P. 179–188.

³⁹ Hallett A. H., Hougaard Jensen S. E. Fiscal governance in the Euro zone: institutions vs. rules. *Journal of European Public Policy*. 2012. № 19. P. 646–664.

- центральна влада менш підзвітна через політичну дистанцію від регіонів;
- наявні схеми підпорядкування групам особливих інтересів у ході виборчих процесів тощо [40].

Таким чином, надання суспільних благ і стабілізація зайнятості будуть неефективними, а ефективність національної економіки та економіки муніципалітетів буде нижчою за потенціал.

На нашу думку, трансформація фіскального федералізму може відбуватися у двох напрямках: довгострокові перерозподільні потоки до певних бюджетів територіальних одиниць; короткострокові фінансові потоки (трансферти) між адміністративно-територіальними утвореннями з метою стабілізації. Деякі уряди віддають перевагу першому напрямку – трансферти між вищим і нижчим бюджетними рівнями (фінансові потоки призначені для досягнення кращого вертикального вирівнювання); однак деякі країни апробують практику так званих «переказів між регіонами (муніципалітетами)», щоб досягти горизонтального відновлення балансу для стабільності або більш ефективного розподілу фіскальних ризиків.

Однак у цій парадоксальній ситуації за усунення, з одного боку, горизонтальних дисбалансів у територіальних громадах може виникнути загроза дестабілізації фіскальної політики національного уряду. З іншого боку, через врегулювання вертикального дисбалансу можуть виявитися фіскальні ризики на муніципальному рівні. Ці два вектори фіскального федералізму за цілями диференційовані, проте часто не досягаються кінцеві очікування: може бути вибір між наданням допомоги регіонам із нижчими середніми доходами, але незначною нерівністю, і регіонам з вищими доходами, але осередками справжньої бідності. Саме тому стабілізаційна роль фіскального федералізму може допомогти розставити пріоритети національної фіскальної політики з урахуванням фіскальної спроможності територіальних одиниць, що продукуватиме кращі внутрішні результати.

⁴⁰ Fazi T. QE in the Euro-zone has failed. 2015. Piera.co.uk. URL: http://www.piera.co.uk/articles/qe_in_the_eurozone_has_failed.

Наголосимо, що завжди актуальною є потреба в дисципліні та нових функціональних обов'язках фахових інституцій для надання необхідної підтримки місцевого економічного розвитку (функціонал за першочерговим напрямком фіскальної дисципліни та контролю за бюджетним дефіцитом).

Отже, зважаючи на пріоритетність розвитку фіскальної політики у системі публічних фінансів важливо здійснювати заходи комплексного характеру щодо підвищення рівня її ефективності. Досвід країн ЄС підтверджує необхідність збалансування інтересів платників податків і контролюючих органів у сфері оподаткування на національному та муніципальному рівнях. Партнерські відносини в цьому випадку сприятимуть сумлінності та добровільності сплати податкових зобов'язань до бюджетів різного рівня. Однак в українських реаліях потребує переосмислення логічний зв'язок між фіскальною функцією податків і соціальними ефектами, які мають досягатися в результаті перерозподілу бюджетних надходжень. Реальне підвищення соціальних стандартів забезпечить посилення рівня довіри платників податків до контролюючих органів у сфері оподаткування на місцевому та державному рівнях, що продукуватиме нарощування фіскального потенціалу. Разом з цим, Україні необхідно імплементувати принципи фіскальної політики, спрямовані на забезпечення автономності податкової та бюджетної компонент діяльності органів місцевого самоврядування (диверсифікація податкових повноважень з центру до територіальних утворень). Перспективно приділяти значну увагу податку на нерухоме майно, котрий у практиці зарубіжних країн (США, Канада, Швейцарія та ін.) виконує важливу фіскальну роль у доходах бюджетів муніципалітетів. На національному рівні фіскальній політиці потрібно досягти вершини стабільності її організаційно-правового забезпечення. Зміни й доповнення до бюджетно-податкового законодавства мають бути економічно обґрунтованими та відбуватися за своєчасного інформування всіх суб'єктів оподаткування. Слід наголосити, що фіскальна політика в Україні має стати стимулюючим каталізатором розвитку пріоритетних

галузей економіки, інноваційних процесів, інвестиційної діяльності в регіонах, енергозберігаючих та екологічно-безпечних технологій, освітніх і наукових процесів, цифровізації управлінської діяльності на державному та місцевому рівнях у сфері адміністрування податків, зборів, платежів тощо.

Однак покращити рівень економічного розвитку менш розвинутих регіонів можна застосовуючи систему грантів або інші аналогічні інструменти (трансферти). У такому разі гранти як головний фіскальний інструмент кооперативного федералізму мають неоднозначний вплив на економічні показники. З одного боку, гранти можуть допомогти адміністративно-територіальним одиницям сформувати більш привабливі умови для потенційних інвесторів. Отже, за допомогою міжурядових грантів можна залучати інвесторів або спонукати існуючих інвесторів до активнішого інвестування. Фіскальні трансферти забезпечують загалом збільшення доходів регіонів-отримувачів, що, ймовірно, приводить до підвищення рівня ВВП на душу населення. З іншого боку, гранти надають несприятливі стимули менш розвиненим регіонам, перешкоджаючи структурним змінам нових і перспективних технологій. Проте позитивний вплив грантів на стимулювання структурних змін у регіонах-реципієнтах має компенсувати негативні стимули для регіонів-донорів, щоб загалом ефективно впливати на економічний розвиток країни [⁴¹, с. 6].

Водночас в умовах посилення впливу глобальних чинників і викликів на розвиток національних економік стан публічних фінансів є одним із найважливіших чинників макроекономічної стабілізації, а прогнозованість процесів їхнього розвитку — це важлива передумова для успішної реалізації макроекономічної політики зростання.

Необхідність стабілізації та модернізації економіки України і зниження її матеріаломісткості й енергоємності зумовлюють потребу у поглибленому вивченні закономірностей фінансових трансформацій,

⁴¹Feld L. P., Kirchgässner G., Schaltegger C. A. Fiscal federalism and economic performance: evidence from Swiss cantons. *Marburger Volkswirtschaftliche Beiträge*. 2004. № 20. P. 1–22.

формуванні інструментарію та механізмів застосування фіскального федералізму і децентралізму у системі публічних фінансів.

В Україні питання фіскальної децентралізації протягом тривалого періоду вирішуються підвищенням бюджетної самостійності місцевих органів влади та збільшенням доходів місцевих бюджетів. Проте така постановка питання не дає змоги створити бюджетну систему, яка сприятиме відповідальному виконанню функцій публічної влади, ефективному використанню ресурсів національної економіки, максимальному врахуванню інтересів та уподобань громадян [42, с. 8].

Вплив конкуренції на різні сфери державного управління та місцевого самоврядування актуалізував проблематику формування сучасних інститутів децентралізованого управління у різних країнах і підвищення ефективності використання публічних фінансів.

Фіскальний децентралізм та федералізм у системі розвитку місцевого самоврядування ставлять на порядок денний питання формування наукових основ відповідального виконання функцій публічної влади як основи ефективного функціонування багаторівневих бюджетних систем, зміцнення конкурентних позицій регіонів України, забезпечення доступу громадян до високоякісних бюджетних послуг.

На нашу думку, саме ідеологія фіскального федералізму має бути імплементована в український прагматизм для посилення синергії бюджетного забезпечення соціально-економічного розвитку держави і регіонів (територіальних громад). Фіскальний федералізм спроможний зайняти ту нішу, яка посилить конкуренцію між суб'єктами фіскальної політики муніципального рівня в контексті стимулювання інноваційних та інноваційних процесів.

⁴² Луніна І. О. Публічні фінанси в макроекономічній політиці зростання : моногр. ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». Київ, 2020. 440 с.

1.2. Сучасна парадигма та роль фіскальної децентралізації у розвитку територіальних громад

Одним з базових аспектів євроінтеграційних процесів є формування ефективних інституцій місцевого самоврядування, спроможних створювати та постійно забезпечувати сприятливе життєве середовище в громаді для різновекторного розвитку, самореалізації людини, гарантування її прав і захисту свобод. Це потребує належного інституційно-правового підґрунтя делегування повноважень та адекватного ресурсного забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування. Прагматизм більшості розвинених країн світу засвідчив, що в напрямку досягнення цих цілей вагоме значення відіграє такий мультиплікатор соціально-економічного й культурно-екологічного розвитку, як децентралізація. Її імплементація здійснюється шляхом підвищення ролі місцевого самоврядування через делегування йому не лише повноважень, а й реальних інструментів для досягнення як оперативних, так і стратегічних цілей розвитку територіальних утворень.

Концептуалізація фінансового простору у сучасних умовах інноваційного розвитку соціально-економічних процесів вимагає від держави та органів місцевого самоврядування фокусування зусиль на адекватних алгоритмах фіскальної децентралізації. Проблематика ефективного делегування адміністративних функцій державного управління з одночасними контрольними процедурами результатів їхнього виконання є актуальним завданням для України в умовах агломерації соціально-економічного районування. В цьому ракурсі основну роль відіграє механізм передачі фіскальних повноважень від центральної ланки ієрархії державного управління до нижчих її територіально-адміністративних рівнів на засадах фіскального децентралізму та (або) федералізму.

Ретроспективний моніторинг засвідчив, що централізація та децентралізація влади сформувалися з появою перших давніх держав. Фактично в той час популяризувався централізований характер державного управління, однак у випадках надмірної (жорсткої) державної політики та активізації дій громадян щодо покращення їхнього життя уряди змушені були застосовувати принципи децентралізму для задоволення спільних потреб. Загалом зі зміною епох людського розвитку змінювались підходи до визначення передумов формування найкращої моделі держави разом зі зміною центрів відповідальності влади [43, с. 159]. Початком історії децентралізованої держави є той період, коли вперше поняття децентралізації було врегульовано законодавчо, зокрема в 1789 р. у Франції сформульована децентралізаційна теорія як своєрідна реакція на наполеонівські реформи, що встановили міцний централізований бюрократичний апарат влади і значною мірою нівелювали принципи місцевого самоврядування. Головним ідейним постулатом децентралізаційної теорії стало положення про обґрунтування чіткого розподілу адміністративних справ на такі, які є результатом місцевого самоврядування, та на загальнодержавні справи, що відповідним чином делегуються громадам [44, с. 136].

Досвід Європейського Союзу свідчить про позиціонування чіткого та послідовного політичного бачення ролі місцевих органів влади в розвитку громади та спонукає до формування сприятливого середовища, що забезпечить достатній рівень автономії для місцевих органів влади через реформи децентралізації.

Місцеві органи влади не можуть мати від центрального уряду додаткові ресурси щодо пожвавлення соціально-економічному розвитку, якщо вони не наділені автономією, не функціонують у мережі відносин підзвітності та не враховують провідні позиції громадян у ракурсі

⁴³ Рекова Н. Ю. Ретроспективний аналіз розвитку фіскальної децентралізації. *Проблеми економіки*. 2017. № 4. С. 156–163.

⁴⁴ Герчаківський С. Д., Кабаш О. Р. Теоретичний логос фіскальної децентралізації. *Регіональна економіка*. 2009. № 2. С. 133–141.

ефективного розвитку муніципалітету. Громадяни відіграють важливу роль у забезпеченні покращеного доступу до послуг, більш збалансованого розподілу наявних ресурсів, а також у підвищенні прозорості та підзвітності щодо того, як ведуться державні справи на місцевому рівні.

У доктринах Європейського Союзу децентралізація позиціонується як інструментальна цінність для досягнення кращих результатів розвитку й управління [45, с. 108]. Ця концепція є відступом від попередньої політики, згідно з якою децентралізація передусім розглядалася як частина порядку денного належного управління, і тому її варто було б досягти як самоціль. Саме тому можна стверджувати, що реформи у сфері децентралізації є важливими для появи автономних і підзвітних місцевих органів влади, які можуть працювати як ефективні суб'єкти розвитку. Слід також вказати на базову потребу у розширенні повноважень органів місцевої влади (рис. 1.4).

На нашу думку, сутнісна парадигма децентралізації виявляється в майстерності передачі повноважень і відповідальності за спільні функції від центрального уряду до органів місцевого самоврядування. Такі дії здійснюються з ціллю оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими (високо пріоритетними) процесами.

У традиційному та популяризованому розумінні децентралізацію тлумачать як передачу повноважень від центрального уряду нижчим рівням політико-адміністративної та територіальної ієрархії [46].

Реформа децентралізації часто може виявлятися через трансформацію місцевої інституційної інфраструктури управління природними ресурсами, на якій базується місцеве управління [47, с. 481].

⁴⁵ Supporting decentralisation, local governance and local development through a territorial approach. Tools and Methods Series Reference Document No 23. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2016. 166 p.

⁴⁶ Crook R., Manor, J. Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa. Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

⁴⁷ Agrawal A., Ribot J. Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and West African Environmental Cases. *The Journal of Developing Areas* 1999. № 33. P. 473–502.



Рис. 1.4. Візуалізація потреби у розширенні повноважень місцевих органів влади

Джерело: побудовано автором самостійно.

Децентралізація також дає змогу залучати до процесів формування політичних рішень і ранжування економічних ініціатив мешканців та адміністративно-територіальні органи [48].

Заслуговує на увагу структурно-логічний підхід ідентифікації децентралізації, згідно з яким її зміст залежить від завдань уряду (у різних країнах специфіка таких завдань відрізняється) і компонується на основі:

- 1) деконцентрації (може трансформуватися формуванням грантового потенціалу для органів місцевого самоврядування);
- 2) делегування (формує підзвітність місцевої влади органам державного управління в частині делегованих функцій);

⁴⁸ Yuliani E. L. Decentralization, deconcentration and devolution: what do they mean? Workshop on Decentralization, 27–30 April 2004. URL: https://www.cifor.org/publications/pdf_files/interlaken/Compilation.pdf

- 3) деволюція (фактично надає певний ступінь політичної автономії та розширює спектр податкових повноважень органам місцевої влади) [49].

Дещо суперечливим є моніторинг децентралізації з позиції деконцентрації. Її можна розглядати не тільки як характеристику децентралізації, а й як установлення центральною владою периферійних підрозділів. Водночас деволюція найбільш комплексно розкриває зміст і кінцеву мету децентралізації [50, с. 121].

На нашу думку, ці основи мають перебувати у логічному симбіозі для максимізації різновекторних вигід територіальної громади: бюджетно-податкова оптимізація, інвестиційні ефекти, сприятливий бізнес-клімат, освоєння інноваційних та енергозберігаючих технологій, розвиток інфраструктурних і соціально важливих об'єктів, фіскальна автономізація тощо.

Базуючись на функціональному підході до тлумачення децентралізації можна ідентифікувати такі її види, як адміністративна, політична, економічна, ринкова, інвестиційна, фінансова (фіскальна та бюджетна), екологічна тощо (рис. 1.5).

У ході наукових дискусій дійшли висновку, що фінансова децентралізація прирівнюється за своєю роллю до фіскальної, а також спостерігаються випадки застосування бюджетної децентралізації. Зауважимо, що фіскальна децентралізація формує автономний потенціал муніципальних органів щодо мобілізації фінансових ресурсів та їхнього раціонального розподілу.

Однак не можна погоджуватися з ототожненням фінансової, фіскальної та бюджетної децентралізації. Існує наявна синхронна подібність між цими дефініціями в процесі досягання фактично однакової мети (збалансування фінансового забезпечення регіонального

⁴⁹ Kaiser K. Decentralization Reforms. Analyzing the Distributional Impact of Reforms. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120845825946/3622-06_Ch06.pdf

⁵⁰ Соколова О. М., Ковальчук А. В. Теоретичні засади фінансової децентралізації в умовах реформування системи державного управління. *Вісник НАДУ при Президентіві України. Серія «Державне управління»*. 2016. № 4. С. 117–124.

розвитку), однак механізми досягнення цієї мети за цими категоріями різні. Логічно, що фінансова децентралізація є ширшим поняттям та охоплює загалом систему фінансової взаємодії між державою та органами місцевого самоврядування.



Рис. 1.5. Типологізація децентралізації та позиціонування фіскальної децентралізації

Джерело: побудовано автором на основі [51, 52, 53, 54]

⁵¹ Пипяк М. І., Румянцева В. В., Нормативно-правове забезпечення децентралізації в Україні: стан та перспективи удосконалення. *Право і суспільство*. 2018. № 3, ч. 2. С. 149–154.

⁵² Маслов А. О., Гладковська А. Т. Сутність, типи, форми, можливості і загрози децентралізації. *Ефективна економіка*. 2019. № 2. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6915>

⁵³ Глизнер С. В. Поняття, типи та причини запровадження децентралізації в Україні. *Політикус*. 2019. № 1. С. 36–40.

⁵⁴ Кулішенко Т. Ю. Децентралізація державної влади : основні підходи. *Вісник Донецького національного університету. Серія : Політичні науки*. 2016. № 1. С. 17–20.

У ході наукових дискусій дійшли висновку, що фінансова децентралізація прирівнюється за своєю роллю до фіскальної, а також спостерігаються випадки застосування бюджетної децентралізації. Зауважимо, що фіскальна децентралізація формує автономний потенціал муніципальних органів щодо мобілізації фінансових ресурсів та їхнього раціонального розподілу. Однак не можна погоджуватися з ототожненням фінансової, фіскальної та бюджетної децентралізації. Існує наявна синхронна подібність між цими дефініціями в процесі досягання фактично однакової мети (збалансування фінансового забезпечення регіонального розвитку), однак механізми досягнення цієї мети за цими категоріями різні. Логічно, що фінансова децентралізація є ширшим поняттям та охоплює загалом систему фінансової взаємодії між державою та органами місцевого самоврядування.

Термін «фіскальна децентралізація» у класичній інтерпретації почали використовувати в другій половині XII ст. Зокрема, класик економічної теорії А. Сміт акцентував увагу на тому, що англійський Король Річард I, потребуючи додаткових коштів на фінансування армії, започаткував швидкий механізм поповнення державного бюджету через продаж містам хартій, які гарантували їм певні привілеї [55, с. 549]. Водночас відбулася зміна податкового статусу після дарування хартій, що спричинило наявність такої сили у певних адміністративно-територіальних утворень у майновому та правовому аспектах, що король не зміг без угоди адмініструвати з них більшість податкових платежів. У пізніший період ідеї виникнення фіскальної децентралізації пов'язують із поглядами американського економіста Ч. Тіббу, які він систематизував у праці «Економічна теорія фіскальної децентралізації в публічних фінансах: необхідність, джерела й використання» (1961 р.) [56]. Науковець висловлював доволі оригінальну точку зору, що при прийнятті рішень щодо вибору місця проживання (ведення господарства)

⁵⁵ Smith A. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London, 1961.

⁵⁶ Tiebout C. *Economic Theory of Fiscal Decentralization. Public Finances: Sources, and Utilization*. Princeton, New Jersey, 1961. P. 76–96.

люди звертають увагу на існуючі правила у сфері оподаткування та суспільні блага, які вони отримують від органів місцевої влади. Зокрема, сутність гіпотези Ч. Тіббу при обґрунтуванні тенденцій децентралізації полягала в тому, що «за наявності великої кількості територіальних одиниць і вільної міграції робочої сили фіскальна децентралізація веде до Парето-поліпшень, оскільки дає змогу оцінити переваги щодо виробництва суспільних благ» [⁵⁷, с. 420]. Однак вважаємо, що з емпіричної точки зору вказана гіпотеза у сучасних реаліях підпадає під сумнів, оскільки просторова мобільність населення не є досить активною, що пов'язано з низьким рівнем нагромадженого багатства і доходу, фактично відсутнім середнім класом, не зовсім всебічно розвиненим ринком продажу та оренди житла, суттєвими витратами на переїзд, акліматизацією, акомодациєю, труднощами в пошуку гідної роботи в іншому регіоні, невизначеністю, нестабільністю тощо.

Вагомим є внесок у розвиток теорії фіскальної децентралізації також англійського економіста У. Оутса, який у 1972 р. вивів так звану «теорему децентралізації», сутність якої полягала в тому, що «коли в ізольованому територіальному утворенні існує можливість для надання суспільного блага і його граничні витрати дорівнюють середнім витратам його виробництва в кожному з утворень незалежно від того, надаються вони централізовано чи децентралізовано, то надання цього блага місцевими органами самоврядування в кількості, що відповідає реальному попиту, завжди буде більш ефективним, ніж його надання центральним урядом у фіксованому обсязі (на постійному рівні)» [⁵⁸, с. 1128].

Р. Бодвей акцентував увагу на тому, що процес децентралізації повноважень продукує не тільки ефекти, а йому властиві також певні ризики, пов'язані з витратами. На думку дослідника, «диференціація чистих фіскальних вигод (*net fiscal benefits*) створює стимули до міграції

⁵⁷ Tiebout Ch. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. 1956. P. 416–424.

⁵⁸ Oates W. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. 1999. Vol. 37. P. 1120–1149.

суб'єктів господарювання на інші території, порушуючи при цьому принцип горизонтальної справедливості. Оскільки за допомогою інструментів міжтериторіальної податкової конкуренції бізнес і капітал залучаються в межах ідентифікованої територіальної одиниці, проте одночасно експортується і податкове навантаження на суб'єктів бізнесу (зміщується в територіальній площині). За таких умов податкова конкуренція набуває певного конфліктного характеру, знижує ступінь достовірності прогнозу бюджетних доходів і посилює невизначеність щодо майбутнього стану місцевих бюджетів, продукуючи ризики недофінансування місцевих витрат» [59]. Отже, науковець наголошує, що більш ефективною є децентралізація видаткових, а не фіскальних повноважень. Вважаємо такий методологічний підхід дискусійним, оскільки переконані, що податкова конкуренція, будучи оберненим поняттям щодо висловленої гіпотези, оскільки спроможна збалансувати правила фіскального регулювання, створюючи при цьому стимули інвестиційно-інноваційного характеру для суб'єктів підприємництва. Економічні агенти шукають вигідні умови, в т. ч. для ведення свого бізнесу, тяжіючи до осередку мобілізації доходу (прибутку) та втілюють навколо нього свої життєві плани.

В українському науковому просторі Н. Бикадорова фіскальну децентралізацію ідентифікує як комплексний процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їхнє ефективне використання між центральним і локальним рівнями управління [60, с. 146].

Н. Демчишак та У. Тихонька визначають сутність фіскальної децентралізації як процес, що безпосередньо пов'язаний із передачею певної частини обов'язків, відповідальності та повноважень «на місцеві локації» від центральних органів влади та управління державі. Кінцевою

⁵⁹ Boadway R. *Advances in Public Economics*. Physica Verlag Heidelberg, 2000. 171 p

⁶⁰ Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування. *Економічний вісник Донбасу*. 2010. № 2. С. 145–151.

метою таких заходів є підвищення ефективності акумулювання, розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів [61].

В. Гром та А. Кулай фіскальну децентралізацію пропонують ідентифікувати аналогічним чином як процес, пов'язаний з делегуванням окремих доходів або їхніх складових до структури доходів бюджетів органів місцевого самоврядування, а також можливістю встановлення податків й місцевих зборів і визначення власної податкової політики [62, с. 26].

Вважаємо, що доволі цікаво розкриває сутність фіскальної децентралізації Л. Браун, визначаючи її як майстерність передачі повноважень щодо державних фінансів і надання державних послуг із національного рівня на субнаціональний, наголошуючи при цьому, що таке делегування взаємопов'язане з чотирма основними векторами взаємовідносин між рівнями влади щодо фіскальних питань, зокрема йдеться про відповідальність за:

- рішення щодо видатків;
- повноваження щодо оподаткування та формування доходів;
- субнаціональні запозичення;
- міжбюджетні трансферти [63].

Фіскальна децентралізація передбачає організацію процесу делегування певних бюджетних і податкових функцій держави, втілених у джерелах формування фінансових ресурсів держави та цільових напрямках їхнього витрачання, на нижчі адміністративні рівні управління [64]. Для проведення фіскальної децентралізації важливим є процес її забезпечення, що базується на:

⁶¹ Демчишак Н. Б., Тихонька У. Т. Вплив фіскальної децентралізації на наповнюваність місцевих бюджетів в Україні в умовах розвитку територіальних громад та цифровізації державних послуг. *Економіка та держава*. 2021. № 6. С. 52–57.

⁶² Гром В., Кулай А. Децентралізація: економіко-правова основа реформ в Україні. *Економіст*. 2012. № 12 (314). С. 26–28.

⁶³ Brown L. The economics of fiscal decentralization. *Journal of Economic Surveys*. 2010. Vol. 24, no. 4, P. 657–679.

⁶⁴ Гречко А. В. Фіскальна децентралізація як детермінанта регіонального розвитку. *Підприємництво та інновації*. 2018. Вип. 6. С. 53–57.

- правовому забезпеченні (Конституція України, Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, інші законодавчі акти);
- організаційному забезпеченні (стратегічне планування процесу децентралізації та його оперативне управління);
- нормативному забезпеченні (кошториси, розписи, обов'язкові норми видатків тощо);
- інституційному забезпеченні (формальні та неформальні інститути);
- інформаційному забезпеченні (інформування населення про процеси децентралізації та її результати, про бюджетну та податкову звітність держави, регіонів, громад тощо).

На думку С. Романюк, фіскальна децентралізація може мати такі форми: самофінансування чи відшкодування витрат за рахунок користувачів; спільне фінансування чи спільна угода, за якою користувачі беруть участь у виробництві послуг та використовують інфраструктуру на основі грошових внесків або внесків працею; розширення місцевих доходів від власності, податків із продажу чи непрямих зборів; міжбюджетні трансфери, що перерозподіляють основні доходи від податків, які збираються центральною владою і розподіляються між місцевими органами влади для загальних чи специфічних потреб; право на муніципальні запозичення та мобілізацію державних чи місцевих ресурсів через кредитні запозичення [65, с. 19].

Однак, на нашу думку, варто ідентифікувати конкретизовані форми фіскальної децентралізації:

1) самофінансування або відшкодування збитків виробництва шляхом плати користувачів за послуги;

2) заходи часткового фінансування або виробництва, через які користувачі беруть участь у наданні послуг чи розвитку інфраструктури, застосовуючи фінансові внески або залучаючи робочу силу;

⁶⁵ Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування : моногр. Київ, 2018. 216 с.

3) розширення місцевих доходів (податки на нерухомість, продаж або непрямі платежі);

4) трансферти, які переміщують загальні доходи від податків, що надаються центральним урядом місцевим органам влади для загального або специфічного використання;

5) надання дозволу на муніципальні запозичення або мобілізація грошових фондів місцевих органів через гарантування кредитів [66, с. 13].

Вважаємо, що парадоксальність фіскальної децентралізації трансформується через просторову компоненту тяжіння органів місцевого самоврядування до споживачів послуг, що визначає раціональне формування бюджетних ресурсів та покращує перерозподільні процеси для задоволення місцевих потреб. Такий контекст відображає бажання місцевої влади краще розуміти потреби громади та знаходити ефективні фіскальні інструменти для їхнього задоволення, використовуючи при цьому спектр необхідних методів.

Як зазначає Д. Нехайчук: «методика визначення рівнів фіскальної децентралізації має передбачати з'ясування ступеня самостійності органів місцевого самоврядування у всіх сферах їхньої фінансової діяльності: у питаннях формування та витрачання місцевого бюджету і здійснення місцевої бюджетної політики; формування та витрачання позабюджетних фондів фінансових ресурсів; організаційної фінансової діяльності суб'єктів комунальної власності на підвідомчій території; місцевих запозичень і місцевої боргової політики» [67, с. 130]. Взагалі фіскальна децентралізація часто розглядається у системі адміністративної децентралізації, що компонується за на основі таких методів:

1. Фіскальна деволюція – метод, побудований на передачі видаткових повноважень і джерел їхнього фінансування на нижчі рівні державного управління, що формує фіскальну автономію органів

⁶⁶ Дяченко С. А. Фіскальна децентралізація як тенденція реформування міжбюджетних відносин. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 21. С. 89–94.

⁶⁷ Нехайчук Д. В. Формування механізму фінансового забезпечення сталого розвитку регіону: теорія, методологія, практика : моногр. Сімферополь : Тарпан, 2012. 475 с.

місцевого самоврядування у сфері розподілу видатків, а також забезпечує підвищення транспарентності та підзвітності процесу надання суспільних благ [68]. Такий методичний прийом заслуговує на увагу, але винятково в площині, що безпосередньо пов'язана з автономізацією фіскальних рішень органів місцевого самоврядування, які першочергово враховуватимуть необхідність забезпечення соціальних пріоритетів через використання відповідного інструментарію;

2. Фіскальне делегування – метод, за допомогою якого центральні органи влади передають (делегують) відповідальність за прийняття рішень у сфері формування та розподілу бюджетних ресурсів до органів місцевого самоврядування (суб'єктам, що фактично діють поза державною ланкою) [69], одночасно вимагаючи від останніх сумлінності виконання і звіту про здійснені заходи та їхній вплив на соціально-економічний розвиток відповідного регіону. Ми переконані, що за своєю сутністю та функціональною скерованістю делегування зводиться до децентралізації;

3. Фіскальна деконцентрація – це метод, який трансформується через розосередження фіскальних функцій центрального уряду на різних рівнях соціальної структури суспільства за одночасного збереження тих повноважень, що відносяться до фінансового розподілу та контролю. Вважаємо цей метод більш перевантаженим для суб'єктів децентралізації, що не зможе повноцінно задовольняти їхні пріоритетні потреби, оскільки значна частина часу й ресурсів у певній хаотичній інтерпретації знижуватиме очікувані сподівання в процесі раціонального використання фіскального потенціалу відповідного рівня. Водночас, на думку І. Луніної, фіскальна деконцентрація є більш адміністративним

⁶⁸ Волохова І. С. Податкова децентралізація та методологія визначення її ступеня. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2012. Вип. 3 (2). С. 144–150.

⁶⁹ Rondinelli D. A., Nellis J., Cheeba G. S. Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience. World Bank Staff Work Papers. 1984. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/868391468740679709/pdf/multi0page.pdf>.

методом, оскільки право прийняття остаточних рішень у сфері реалізації фіскальної політики належить центральній владі [70];

І. Волохова акцентує увагу на таких принципах у методології дослідження ступеня фіскальної децентралізації, деволюції та деконцентрації:

- 1) права місцевого й регіонального самоврядування та їхніх органів мають бути чітко розділені на делеговані та власні з повними або частковими повноваженнями;
- 2) максимально мають бути використані об'єктивні критерії, методи, прийоми та показники;
- 3) методи і прийоми визначення ступеня фінансової децентралізації, деволюції та деконцентрації мають бути якомога прозорішими й простішими, науково обґрунтованими;
- 4) при оцінюванні фінансової децентралізації, деволюції та деконцентрації потрібно враховувати всі витрати фінансових ресурсів місцевого й регіонального самоврядування та їхніх органів (бюджетних ресурсів, фінансових ресурсів комунальних підприємств та фінансових установ, що є власністю органів місцевого та регіонального самоврядування, фінансових ресурсів органів самоорганізації населення, місцевих і регіональних позик);
- 5) потрібно враховувати участь видатків місцевого й регіонального самоврядування та їхніх органів у фінансовому вирівнюванні [71, с. 147].

У глобальному емпіризмі акцентується увага на використанні симбіозу методів децентралізації для досягнення максимальної ефективності реалізації фіскального потенціалу органів управління відповідного рівня, однак інституційний підхід свідчить, що необхідність

⁷⁰ Луніна І. О. Бюджетна децентралізація в Україні у контексті європейських тенденцій. *Збірник наукових праць Національного університету Державної податкової служби України*. 2016. № 2. С. 155–171.

⁷¹ Волохова І. С. Податкова децентралізація та методологія визначення її ступеня. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2012. Вип. 3 (2). С. 144–150.

фінансового забезпечення пріоритетів соціально-економічного розвитку адміністративної одиниці буде оптимальною за умов ситуативного використання методів децентралізації залежно від бюджетної доктрини держави. Загалом, що держава може використовувати у своїй фіскальній політиці обґрунтований комплекс методичних прийомів децентралізації, який адекватно сприйматиметься всіма учасниками міжбюджетних відносин.

В умовах реформи фіскальної децентралізації можна стверджувати про отримання органами місцевого самоврядування ширшого спектра стимулів щодо нарощування бюджетного потенціалу в межах своєї компетенції.

Однак при цьому не можливо переступити певні межі акумуляції фінансових ресурсів через відкритість економіки. Проте територіальні громади в особі відповідальних осіб за фінансову політику спроможні більш раціонально розподілити бюджетні ресурси, оскільки вони перебувають у щільнішому взаємозв'язку з платниками податків (у т. ч. мешканцями громади) та здатні більш точно згенерувати місцеві потреби у необхідних (здебільшого суспільних) благах. Продовжуючи цю тезу, зазначимо, що фіскальна децентралізація і міжбюджетні відносини зокрема характеризують розподіл повноважень, функцій та обов'язків між органами влади на державному рівні й органами місцевого самоврядування згідно з чинним законодавством. Такі відносини базуються на взаємообумовленому русі коштів між бюджетами різних рівнів із метою забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів, а також сприянню зростання суспільного добробуту на території країни [72].

На рис. 1.6 сфокусована увага на перевагах фіскальної децентралізації для територіальних громад у трьох основних сферах.

⁷² Булеца Н. В. Фіскальна децентралізація та соціально-економічний розвиток регіонів. *Ефективна економіка*. 2015. № 12. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/12_2015/55.pdf



Рис. 1.6. Ефекти фіскальної децентралізації для територіальних громад

Джерело: побудовано автором самостійно.

Досконалість фіскальної децентралізації забезпечується певними умовами її здійснення, серед яких пріоритетними можна вважати такі:

- 1) збільшення дохідної частини місцевих бюджетів з одночасним підвищенням соціально-економічного розвитку територіальних утворень;
- 2) підвищення рівня якості надання суспільних благ і послуг, адекватних до потреб місцевого населення [73, с. 124];
- 3) формування прозорих процедур фінансування місцевих видатків;

⁷³ Нечипоренко А. В. Теоретичні аспекти бюджетної децентралізації місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 6, ч. 2. С. 122–125.

4) посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за здійснення делегованих їм функцій;

5) підвищення фахових компетенцій і кваліфікації кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування в процесі вирішення питань щодо розвитку відповідних територій.

На фоні позиціонування ефектів фіскальної децентралізації варто зробити акценти на певних ризиках, які вона може спровокувати, зокрема можна ідентифікувати такі ймовірні недоліки:

1) ускладнення механізму перерозподілу фінансових потоків через бюджет та управління бюджетним процесом загалом;

2) складність узгодження (погодження) локальних потреб територіальних громад із макроекономічними цілями держави;

3) виникнення регіональних контроверз у сфері фіскальної політики [74];

4) зниження рівня централізованого бюджетного контролю над формуванням і розподілом бюджетних ресурсів;

5) диспропорції у процедурах вирівнювання дохідної та видаткової частин бюджетів територіальних громад тощо.

Головна ідея фіскальної децентралізації – досягнення органами місцевого самоврядування фінансової незалежності (автономії) шляхом акумуляції фінансових ресурсів на цьому владному рівні. Однак синергічний ефект може виявитися у разі здійснення належного зовнішнього контролю та аудиту ефективності рішень органів місцевого самоврядування саме на початкових етапах децентралізації.

Рішення про фіскальну централізацію або децентралізацію з погляду ефективності має враховувати той аспект, що централізація в більшості випадків супроводжується стандартизацією та ефектом масштабу, що сприяє зниженню вартості надання публічних послуг. Проте фіскальна децентралізація продукує вищий рівень соціального

⁷⁴ Клименко О. М. Фінансова децентралізація як основа розвитку місцевого самоврядування. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського. Серія : Державне управління.* 2018. Т. 29 (68), № 5. С. 103–107.

задоволення, оскільки мешканці територіальних громад одержують право самостійно обирати необхідні публічні послуги в межах визначеного бюджету, який формується на основі сплачених податків і зборів [⁷⁵, с. 66].

Нині щораз більшої популярності набуває політика фіскального федералізму, яку вважають вищою формою фіскальної децентралізації. Законодавчі концепти декларують, що основою міжбюджетних відносин України є не тільки модель унітаризму, а й певні елементи федералізму, такі як:

- самостійність місцевих бюджетів, що передбачає закріплення за бюджетами кожного рівня бюджетної системи відповідних джерел доходів, перелік яких визначений законодавством;
- право відповідних органів визначати напрями використання бюджетних коштів згідно з нормами законодавства України;
- право самостійного та незалежного розгляду й затвердження кожного з бюджетів [⁷⁶, с. 114].

На нашу думку, максимально ефективним і швидким процесом удосконалення функціонального потенціалу інституту сучасного самоврядування є впровадження моделі фіскального федералізму, мета якого – створення організаційних, економічних і правових основ щодо забезпечення фінансової самостійності бюджетів на місцевому рівні, кваліфікованої реалізації повноважень місцевого самоврядування та надання населенню доступних, своєчасних публічних послуг.

Теоретичний логос фіскального федералізму виявляється через законодавчо закріплену стратегію розподілу функціональних повноважень та відповідальності державної, регіональної, місцевої влади з компромісним розмежуванням на цій основі доходів і видатків між

⁷⁵ Трещов М. М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2. С. 60–69.

⁷⁶ Крисоватий А. І., Ткачик Ф. П. Еволюційна парадигма фіскального федералізму : трансформація досвіду США в український децентралізм. *Бізнес Інформ*. 2021. №8. С. 109–117.

ланками бюджетної системи на засадах політичної діяльності, соціальної етики, міжрегіональної й національної солідарності [⁷⁷, с. 93].

У прагматизмі Німеччини фіскальний федералізм базується на вертикальному розподілі податкових надходжень. Зокрема, податок на доходи фізичних осіб, ПДВ, податок на доходи з капіталу фізичної особи формують бюджети всіх трьох рівнів бюджетної системи Німеччини: федерального, суб'єктів федерацій (земель), а також громад. Податок на прибуток корпорацій і кредитних установ розподіляється між федеративним бюджетом та бюджетами земель. За кожним рівнем бюджетної системи закріплюються певні податки, що повністю спрямовуються лише до одного з бюджетів [⁷⁸, с. 50]. Потенціал фіскального федералізму в Німеччині є платформою рівноцінних умов життя й усунення дисбалансу у гармонії добробуту громадян різних адміністративно-територіальних одиниць через механізми підсилення вертикального та горизонтального розподілу податків на основі міжземельного фінансового вирівнювання між суб'єктами федерацій і федеральними додатковими субвенціями. Класичним прикладом останніх є допомога східним землям після об'єднання Німеччини. Фінансова спроможність після всіх рівнів фінансового вирівнювання — це необхідна умова для виконання об'єднанням громад власних і делегованих державою повноважень.

Упроваджуючи доктрини фіскального децентралізму та фіскального федералізму в українських реаліях, необхідно здійснювати аналіз й оцінювання потенційних ризиків. Такий процес може бути виконано через моніторинг комплексного виконання задекларованих цілей та пріоритетів, забезпечення місцевих бюджетів необхідним рівнем фінансових ресурсів для здійснення делегованих їм повноважень, формування збалансованого бюджетного процесу з метою убезпечення

⁷⁷ Андрущенко В. Л., Кириленко О. П. Федералізм міжбюджетних відносин : зарубіжні моделі та вітчизняні проблеми. *Підприємництво, господарство і право*. 2001. № 7. С. 91–94.

⁷⁸ Демиденко Л., Наконечна Ю. Фіскальна децентралізація: німецький досвід та українські реалії. *Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Економіка*. 2015. Вип. 2. С. 49–54.

від виникнення регіональних диспропорцій соціально-економічного характеру в частині фінансового забезпечення тощо.

Для налагодження ефективної системи функціонування міжбюджетних відносин мають враховуватись насамперед заходи щодо зміцнення власного податкового потенціалу муніципалітетів, що неможливо без забезпечення стабільності закріплення податкових доходів за місцевими бюджетами [79, с. 124]. Такий підхід сприятиме мінімізації прямої залежності між фактичними і прогнозованими доходами й витратами бюджету та обсягами отриманих дотацій вирівнювання бюджетної забезпеченості.

Реалізація податкового потенціалу органів місцевого самоврядування може бути забезпечена першочергово за мобілізації надходжень податку на доходи фізичних осіб (понад 61% від обсягу всіх податкових надходжень і майже 30% від загальної суми доходів місцевих бюджетів).

Фіскально значущими можна вважати також єдиний податок і податок на майно (понад 13% від обсягу податкових надходжень). Інші податкові платежі мають менш виражений фіскальний ефект, однак можуть бути регулятивним потенціалом для місцевого економічного розвитку [80].

Разом з цим, удосконалення бюджетно-податкових відносин між державою та органами місцевого самоврядування, визнання їх рівноправними суб'єктами взаємодії є можливими за чіткого розмежування повноважень, передусім фіскальних, між рівнями влади та забезпечення їх відповідними ресурсами в достатньому обсязі [81, с. 210].

⁷⁹ Худолей В. Ю., Гречко А. В. Вплив інституціональних змін на фіскальне стимулювання розвитку регіональних суб'єктів. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2019. Вип. 34. С. 121–124.

⁸⁰ Звіти про виконання Державного бюджету України за 2019–2020 рр. та 9 міс. 2021 р. Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

⁸¹ Тульчинський Р. В. Децентралізація як детермінанта становлення нового регіоналізму в Україні. *Вісник Одеського національного університету. Економіка*. 2017. Т. 22, вип. 12 (65). С. 208–211.

Низький фіскальний потенціал територій, централізоване управління видатками, провокування системою міжбюджетних трансфертів розвитку «діагнозу території-реципієнта», надто обмежений доступ місцевого самоврядування до кредитних коштів не дають змоги місцевим органам влади ефективно виконувати свої повноваження щодо забезпечення доступності та якості надання публічних послуг населенню. Вирішення цих питань перебуває у площині подальшого розвитку політичної, адміністративної та фіскальної децентралізації [82, с. 98].

Особливо важливою при цьому є власне фіскальна децентралізація, оскільки лише вона дасть змогу досягти фінансової незалежності місцевих бюджетів, що є фундаментальною основою життєдіяльності місцевого самоврядування [83], сприятиме ефективному забезпеченню населення публічними послугами шляхом узгодження переліку найбільш затребуваних їхніх видів і наявної дохідної бази місцевих бюджетів [84], розвитку територій, ухваленню ефективних управлінських рішень.

Фіскальна децентралізація через податкові, бюджетні та боргові механізми дасть змогу забезпечити в територіальних громадах сприятливий соціальний клімат та економіко-екологічний розвиток (рис. 1.7).

Одну з важливих ролей у розвитку ринку місцевих запозичень відіграє боргова децентралізація, оскільки її основою має бути механізм (алгоритм), що забезпечує зростання повноважень органів місцевого самоврядування з планування, формування і використання позикових коштів, а також спрощення процедури їхнього залучення [85, с. 113]. Для досягнення основних цілей боргової децентралізації та забезпечення

⁸² Золотухін Є. В. Теоретичне підґрунтя виокремлення боргової компоненти фінансової децентралізації. *Економіка та держава*. 2017. № 4. С. 110-114.

⁸³ Ісаншина Г., Дубинська О. Податкова децентралізація в умовах реформи місцевого самоврядування. *Галицький економічний вісник*. 2020. № 5 (66). С. 93–104.

⁸⁴ Fiorino N., Galli E., Padovano F. Do Fiscal Decentralization and Government Fragmentation Affect Corruption In Different Ways? Evidence from a Panel Data Analysis. *International Center for Public Policy Working Paper Series*. 2012. Vol. 1217.

⁸⁵ Цимбалюк І. О. Сутнісна характеристика фінансової децентралізації та її вплив на формування доходів місцевих бюджетів. *Регіональна економіка*. 2019. №4. С. 113–119.

зростання самостійності органів місцевого самоврядування в контексті формування й використання місцевих запозичень має бути налагоджена взаємодія всіх складових механізму її реалізації [86, с. 99].

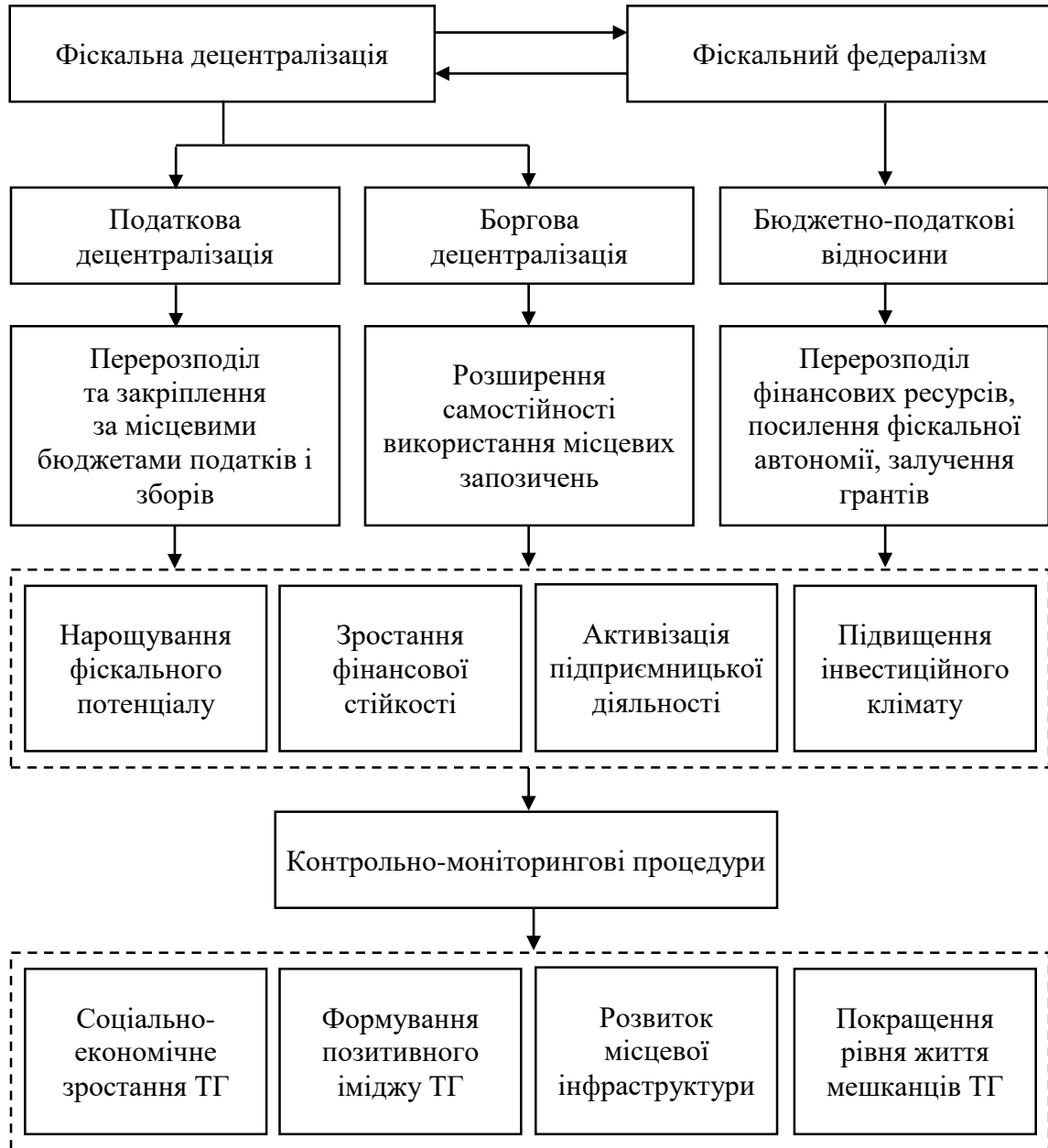


Рис. 1.7. Структурно-логічна схема впливу фіскального децентралізму та федералізму на розвиток територіальних громад
Джерело: побудовано автором самостійно.

⁸⁶ Гречана С. І. Фіскальна децентралізація в контексті розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні. *Економіка та право*. 2017. №3 (48). С. 95–101.

Разом з цим, децентралізація повноважень у сфері запозичень має забезпечити органам місцевого самоврядування прямий доступ до ринків позикового капіталу, що сприятиме залученню додаткових фінансових (інвестиційних) ресурсів.

В Україні боргове фінансування місцевих органів влади представлено позиками, наданими місцевим бюджетам Державною казначейською службою України та фінансовими установами (характеризуються короткотерміновістю фінансування, спрямовані на покриття тимчасових касових розривів, забезпечуючи таким чином стабільну поточну операційну роботу місцевих органів влади), і місцевими запозиченнями, що здійснюються у формі облігацій місцевих позик і укладення договорів позики (передбачають середньо- та довготерміновий характер фінансування інвестиційних проектів [87], тобто вирішують проблему соціально-економічного розвитку територіальних громад) (рис. 1.8).

Використання боргового фінансування для залучення додаткових фінансових ресурсів на місцевому рівні має такі переваги:

1) вигоди від здійснення місцевих запозичень, що спрямовуються на фінансування інвестиційних проектів, поширюються в часі, тобто результатами здійснених інвестицій матимуть можливість користуватися не лише теперішнє, а й майбутнє покоління певної адміністративно-територіальної одиниці;

2) муніципальні запозичення є інструментом розширення фінансової автономії місцевих органів влади, що забезпечує самостійний вибір необхідних напрямів інвестування, їхньої пріоритетності. Така особливість здійснення місцевих запозичень сприяє розвитку процесів децентралізації та є каталізатором стимулювання економічного зростання на місцевому рівні;

⁸⁷ Пйонтко Н. Б. Муніципальні запозичення як джерело інвестиційного розвитку регіонів України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Економічні науки.* 2016. Вип. 17, ч. 3. С. 121–127.

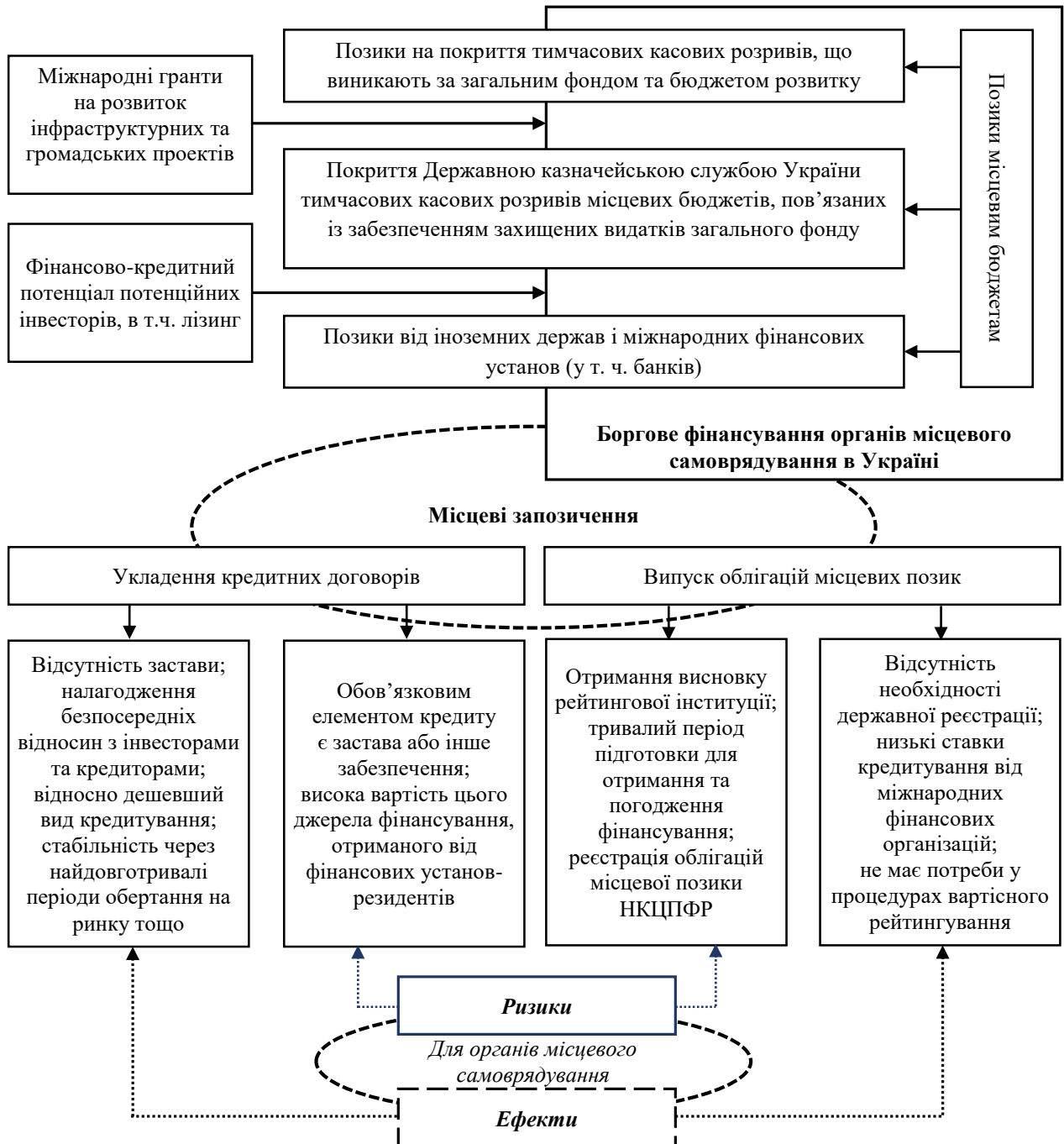


Рис. 1.8. Архітектура боргового фінансування органів місцевого самоврядування

Джерело: побудовано автором на основі [88, 89].

⁸⁸ Петриків А. В. Шляхи підвищення кредитоспроможності органів місцевого самоврядування. *Ефективна економіка*. 2016. № 11. URL:

<http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5252>

⁸⁹ Русін В. М. Особливості надання позик місцевим бюджетам за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку. *Світ фінансів*. 2014. Вип. 4. С. 68–96.

3) позики, надані місцевим бюджетам, запобігають можливим затримкам у наданні місцевих публічних послуг, що спричинені тимчасовою невідповідністю місцевих доходів і потреб у видатках, забезпечуючи цим синхронізацію потоків доходів та видатків;

4) процес здійснення запозичень сприяє міжрегіональному руху капіталів. У зв'язку з диференціацією соціально-економічного рівня розвитку регіонів обсяг сукупних активів інвесторів суттєво відрізняється між адміністративно-територіальними одиницями, тому запозичення сприяють переливу фінансового капіталу від «багатих» регіонів до «бідних», вирішують проблему залучення капіталу зі столиці до регіонів;

5) вихід місцевих органів влади на ринок муніципальних запозичень підвищує їхню ринкову дисципліну, забезпечує прозорість управління та публічність інформації, а розширення інструментів здійснення місцевих запозичень сприяє розвитку структури фінансового ринку [⁹⁰, с. 28].

Нині в Україні сформувалася реалістична потреба в забезпеченні вирівнювання соціально-економічного та інвестиційно-інноваційного розвитку регіонів, а також посиленні ролі новоутворених територіальних громад у задоволенні інтересів і гарантуванні прав громадян в усіх сферах життєдіяльності. Фіскальна децентралізація в цьому разі забезпечить перенесення вагомого фінансового ресурсу на нижчі рівні, що в підсумку сприятиме активізації суспільної та ділової активності в регіонах.

Імплементация таких важливих і стратегічних реформ, як децентралізація в умовах військових конфліктів та пандемічних станів, коли макроекономічна ситуація в країні фактично усуває варіації розподілення бюджетних ресурсів, має значно більший спектр ризиків, ніж в інших країнах Європи чи світу. Однак, попередні результати реформування місцевого самоврядування в Україні свідчать про значне

⁹⁰ Кореняко М. Г. Муніципальні запозичення як інструмент підтримки економічного розвитку регіонів. *Регіональна економіка*. 2008. № 4. С. 32–37.

збільшення успішних практик розвитку громад, що скористалися перевагами децентралізації, незважаючи на вплив негативних і ризик-чинників.

Наявність достатніх фінансових ресурсів у місцевих бюджетах є свідченням того, що територіальна громада в змозі надавати якісні різноманітні послуги своїм жителям, започатковувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати відповідні умови для розвитку підприємництва та залучення інвестицій, реалізовувати програми розвитку місцевих громад та фінансувати заходи для покращення умов проживання людей.

Це спонукає сьогодні як наукову спільноту, так і фахівців-практиків (управлінців) продовжувати основні фази фіскальної децентралізації, поступово вирішуючи проблеми оптимізації надходжень і повноважень бюджетів територіальних громад, корегуючи плани розвитку громад, підтримуючи процес активізації громадського суспільства з метою посилення контролю за владою та визначення пріоритетів розвитку, що сприятиме покращенню умов їхнього функціонування та підвищенню рівня життя жителів громад.

У цьому напрямку провідна роль належить фіскальному федералізму, оскільки перспективність імплементації його базових домінант в українську систему продукуватиме посилення фіскальних, а отже, соціальних та економічних ефектів.

1.3. Науково-методологічні засади фіскального федералізму

Фіскальний федералізм здебільшого інтерпретується через механізм розподілу відповідальності між різними органами влади з метою підвищення економічної ефективності та досягнення різних цілей державної політики. В цьому аспекті складно визначити оптимальний розподіл обов'язків через різні чинники суб'єктивного характеру, а також через неналежне розуміння ролі органів державного та муніципального управління. Загальний інтерес до проблематики ефективного розвитку фіскального федералізму значно посилюється після економічного спаду та соціального напруження, що супроводжувалося кризовими наслідками коронавірусної пандемії в 2019 р. (COVID-19) на світовій арені, а також запровадженням воєнного стану в Україні в 2022 р. Такі тенденції продукували значні дисбаланси у розподілі бюджетних обов'язків між центральним органом влади й органами місцевого самоврядування, що потребувало оперативного фінансового реагування та формування резервних цільових фондів. Для української економіки ідея фіскального федералізму є перспективною, здатною оптимізувати відносини органів державного управління та адміністративно-територіальних громад в контексті ефективного формування, розподілу та використання бюджетних ресурсів. Саме тому існує нагальна потреба в дослідженні актуальних аспектів фіскального федералізму, зокрема ідентифікації його сутнісних детермінант, структурних елементів та світових тенденцій у ході імплементації в національну практику.

Зазначимо, що фіскальний федералізм існує не лише у федеративних країнах, певні його риси можуть бути властиві й унітарним державам. Протягом останніх десятиліть у багатьох унітарних країнах спостерігається процес децентралізації влади і фінансів, розширення повноважень органів місцевого самоврядування у бюджетно-фінансовій сфері, з'являються автономні утворення. Це стосується визначення компетенції та розмежування між різними рівнями влади. Центральна

влада через відповідні асоціації широко використовує механізм консультацій з регіональною та місцевою владою. Розширюється фіскальна автономія регіональної та місцевої управлінської системи. Фінансова й економічна децентралізація спонукали до формування нового змішаного виду міжурядових внутрішніх фінансових відносин, що поєднують у собі принципи фіскального федералізму та унітаризму.

Сутнісні детермінанти фіскального федералізму обґрунтував Р. Масгрейв, визначивши його підгалуззю державних фінансів, котра функціонує як інституціоналізована бюрократія, що характеризується централізованим плануванням, ефективним припиненням функцій і тісною співпрацею між різними рівнями управління. Концепція глибоко закладена в аксіомах американського суспільства для оптимального вирішення певних проблем чи службової діяльності на національному або субнаціональному рівні [91]. Відносини федерального, штатного управління і місцевого самоврядування не тільки є політичним або оборонним пактом, а й поширюються на економічні та фіскальні відносини, які справедливо розподіляють ресурси між адміністративно-територіальними одиницями, визнаючи, що деякі члени союзу мають вищий рівень наділення, ніж інші. Фіскальний федералізм покладає на центральний уряд відповідальність за макроекономічну стабілізацію та перерозподіл доходів, тоді як децентралізовані уряди провадять економічну політику в межах їхньої юрисдикції [92].

Західна наукова думка щодо обґрунтування сутності фіскального федералізму має комплексний характер, що пояснюється тривалими демократичними традиціями та класичними тенденціями розвитку бюджетних відносин. Зокрема, Б. Вейнгаст [93] та У. Оутс [94] у своїх

⁹¹ Musgrave R. A., Musgrave P. B. *Public finance in theory and practice*. 5th ed. New York : McGraw-Hill Book Co., XVI, 1989. 627 p.

⁹² Nukpezah J. A., Aisha S. *Fiscal Federalism in the USA*. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Starville, 2020. P. 1–8.

⁹³ Weingast B. R. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *Journal of law, economics and organization*. 1995. Vol. 11. P. 1–31.

⁹⁴ Oates W. E. Of the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National tax journal*. 2008. Vol. 61. (June). P. 313–334.

наукових поглядах декларують, що фіскальний федералізм є трансфером багатства шляхом рівноважних платежів від муніципалітетів, які мають кошти, до муніципалітетів, які потребують допомоги з метою перерозподілу доходів для виконання проголошеної доктрини надання суспільних послуг і допустимих умов оподаткування. За таких обставин в основу сутності фіскального федералізму закладено трансфер багатства, однак це не означає винятково механічний перерозподіл фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів. Загалом трансфер багатства передбачає реалізацію потенціалу його примноження.

В контексті зазначеного констатуємо, що західні вчені дають двозначні оцінки процесам фіскального федералізму як із позицій податкової конкуренції, так і з позицій економічного зростання. Деякі з них виокремлюють переваги фіскального федералізму, наголошуючи на його високій гнучкості, а також на спроможності забезпечити надання суспільних благ і послуг вищої якості з урахуванням потреб та пріоритетів конкретного регіону. Заслуговує на увагу є позиція Дж. Бренана та Дж. Б'юкенена, які стверджують, що фіскальний федералізм є одним із ключів до мінімізації функцій уряду та підвищення ефективності ринкової системи [95]. Вчені аргументують, що фіскальний федералізм є верхівкою розвитку політичної системи, саме тому реалізація його принципів ускладнена у політично незрілих суспільствах. Активізація ринкової системи на початкових стадіях потребує моніторингових дій із боку держави, однак ефективно її налагодження продукуватиме, передусім, певні економічні ефекти.

П. Самуельсон і В. Нордхаус пояснюючи таке явище, як фіскальний федералізм, вважають, що рішення, які стосуються видатків, мають бути розподілені за різними рівнями влади відповідно до очікуваних зовнішніх ефектів від реалізації цих програм. Загалом місцеві органи управління відповідають за місцеві суспільні блага (види діяльності, вигоди від яких більшою мірою стосуються місцевих жителів).

⁹⁵ Brennan G., Buchanan J. M. The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution. Cambridge University Press. 1980. Vol. 9.

Федеральний (центральний) уряд приймає рішення про так звані «національні суспільні блага», які забезпечують вигоди для всіх громадян країни [⁹⁶, с. 272].

Ф. Беррі та В. Беррі розглядають фіскальний федералізм як найкращу організацію політичного процесу для інноваційного й інвестиційного розвитку економіки. Науковці аргументовано доводять, що місцевий уряд можна буде переобрати в тих випадках, якщо якість публічних (комунальних) послуг, які він забезпечує, не буде нижчою, ніж в інших юрисдикціях, а рівень оподаткування при цьому не тяжітиме до високого. Дослідники зазначають, що за такого порядку фактично нівелюються стимуляційні механізми інноваційного розвитку, оскільки фінансові ресурси витрачаються на поточне споживання. У майбутньому така ситуація може трансформуватися сповільненням соціально-економічного розвитку регіонів [⁹⁷].

Аналіз теорії фіскального федералізму здійснено в наукових працях індійського дослідника Ч. Шарми, який сформулював висновок про те, що фіскальний федералізм є основною концепцією, яка допомагає в конструюванні фінансових структур між центральним і підлеглими рівнями управління, а фіскальна децентралізація – один із знакових принципів фіскального федералізму [⁹⁸]. Взагалі окремий напрямок наукових досліджень у сфері фіскальної децентралізації становлять розробки, пов'язані з поглибленням і розвитком концепцій фіскального федералізму, в яких пропонується розглядати фінансову децентралізацію як природний вияв певного роду наближення щодо інваріанта розбудови автономно влаштованого способу організації міжбюджетних відносин, що за внутрішньою природою органічно тяжіють до поглиблення поділу адміністративної й економічної відповідальності у цій сфері між різними

⁹⁶ Samuelson P. A., Nordhaus W. D. *Economics*. 19th edition. McGraw-Hill, 2010. 676 p.

⁹⁷ Berry F. S., Berry W. D. State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. *American political science review*. 1990. № 84. P. 395–415.

⁹⁸ Sharma C. K. The Federal Approach to Fiscal Decentralisation: Conceptual Contours for Policy Makers. *Loyola Journal of Social Sciences*. 2005. Vol. XIX, № 2. P. 169–188.

владними рівнями [99]. На нашу думку, фіскальна децентралізація виконує фундаментальну роль в імплементації адаптивних механізмів фіскального федералізму. Інакше кажучи, після завершення етапів фіскальної децентралізації автоматично відбудеться оптимізація зусиль щодо впровадження дієвих концепцій фіскального федералізму.

Щодо цього А. Гречко зазначав, що в основу процесу фіскальної децентралізації покладене поняття фіскального федералізму, яке характеризує систему розподілу фіскальних компетенцій між різними адміністративними рівнями влади, при цьому кожен із суб'єктів цієї системи забезпечений необхідною кількістю ресурсів для реалізації покладених на нього зобов'язань [100]. Саме тому фіскальний федералізм покликаний створити оптимальні умови для ефективного функціонування органів державного управління та місцевого самоврядування, зокрема за рахунок просторових переваг. Тяжіння розпорядника бюджетних коштів до безпосереднього споживача бюджетних ресурсів ідентифікує рівень ефективності використання видаткових фінансових ресурсів.

Фіскальні відносини на різних рівнях влади є визначальним компонентом інституційної структури, яка може впливати на регіональну конвергенцію та нерівність між територіями. Розподіл повноважень щодо адміністрування податків і видаткових повноважень між центральними та місцевими органами влади впливає на впровадження фінансової політики і в підсумку на її результат. Фіскальний федералізм, апробований у процесах акумуляції доходів і рішеннях щодо їхнього витрачання, може діяти як механізм, що сприяє регіональній конвергенції. Основна ідея полягає в тому, що фіскальний федералізм продукує більше стимулів для ефективного використання місцевих ресурсів для зростання, оскільки рішення про витрати й оподаткування здебільшого стосуються платників податків і бенефіціарів, що

⁹⁹ Baicker K., Clemens J., Singhal M. The Rise of the States: U. S. Fiscal Decentralization in the Postwar Period. *Journal of Public Economics*. 2012. Vol. 96, is. 11-12. P. 1079–1091

¹⁰⁰ Гречко А. В. Фіскальна децентралізація як детермінанта регіонального розвитку. *Підприємництво та інновації*. 2018. № 6. С. 53–57.

диверсифікує можливості для вдосконалення рішень щодо розподілу ресурсів і практик управління у менш розвинених територіальних громадах. Важливо врахувати парадоксальність симбіозу фіскального федералізму та фіскальної автономії, що може виявитися як потужний інструмент проти впливу агломерації, оскільки вона запроваджує механізми конкуренції периферійних юрисдикцій із «центром» [101].

Сучасна концептуалізація фіскального федералізму в європейському науковому просторі інтерпретується через вивчення актуального питання, як розподілити обов'язки (враховуючи фінансову сферу) між федеральними, державними й місцевими органами влади для підвищення економічної ефективності та досягнення пріоритетних цілей державної політики [102]. Для цього доречно використати припущення базової моделі фіскального федералізму, що федеральні (унітарні) уряди й органи муніципального управління мають лише забезпечити, щоб загальний рівень публічних послуг (державних, комунальних) максимізував колективний добробут усіх жителів адміністративно-територіальної одиниці.

Фіскальний федералізм є практикою організації фіскальних взаємовідносин усередині сектору державного управління за умови, що він складається з понад одного рівня, що характерно як для унітарних, так і для федеративних держав. Наприклад, сектор державного управління у Франції нараховує шість рівнів: національний, регіони, провінції, департаменти, території, комуни; у Польщі – чотири: національний, воєводства, повіти, гміни; в Україні – чотири (для кожного з них характерне закріплення певних податкових і видаткових повноважень): національний, регіональний (обласний), міста обласного

¹⁰¹ Araujo S., Bartolini D., Redonda A. Fiscal Federalism and Regional Disparities: Evidence from Mexico. 2019. URL:

https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/araujo_bartolini_redonda_0.pdf

¹⁰² Driessen G. A., Hughes J. S. Fiscal Federalism : Theory and Practice. Congressional Research Service. 2020. 22 p. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46382>

підпорядкування, міста районного підпорядкування, села й селища [¹⁰³, с. 209].

Українські дослідники фіскального федералізму характеризують його як законодавчо закріплені відносини центральної влади й органів місцевого самоврядування з приводу розподілу дохідних джерел і видаткових повноважень на фінансування публічних послуг на засадах їхньої найвищої якості, максимальної доступності, доцільності, затребуваності та економічності з обов'язковим дотриманням принципу фінансової незалежності кожного рівня влади [¹⁰⁴, с. 162]. Фіскальний федералізм – це не тільки форма внутрішніх міжурядових фінансових відносин, а й певна філософія організації політичних відносин між різними рівнями влади, яка відіграє концептуальну роль в архітектоніці міжурядових фінансових відносин здебільшого у країнах із федеративним державним устроєм [¹⁰⁵, с. 214]. Модель фіскального федералізму у сучасних умовах спрямована на досягнення оптимуму між потребами та фінансовими можливостями муніципалітетів, регіонів і держави, коли всі рівні влади зацікавлені в економічному й соціальному зростанні своїх територій [¹⁰⁶, с. 99].

Вважаємо, що оптимальним варіантом розподілу фінансових ресурсів між державними та місцевими органами управління може бути делегування деяких податкових повноважень місцевим юрисдикціям, якщо це необхідно (якщо вертикальні дисбаланси зберігаються), доповнюючи доходи, отримані на місцях, за допомогою механізмів розподілу податків або інших трансфертів від центрального уряду. Такий варіант безпосередньо дає змогу адекватно вирішити питання щодо закріплення однієї частини податкових платежів за місцевими

¹⁰³ Длугопольський О. В. Перспективи застосування зарубіжних моделей фіскального федералізму в умовах трансформаційної економіки України. *Журнал європейської економіки*. 2007. № 2, т. 6. С. 198–232.

¹⁰⁴ Трещов М. М. Перспективи впровадження бюджетного федералізму в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1. С. 159–167.

¹⁰⁵ Бюджетна система : підруч. за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ : Центр уч. лри; Тернопіль : Екон. думка, 2012. 871 с.

¹⁰⁶ Рекова Н. Ю., Чистюхіна Ю. А. Особливості процесу фіскальної децентралізації в Україні. *Менеджер*. 2017. № 4. С. 96–105.

юрисдикціями, а іншу залишити на відповідальності національного уряду. Перевага такого варіанта очевидна, оскільки органи місцевого самоврядування відповідатимуть за рівень податкового навантаження в регіоні, а також матимуть змогу самостійно впливати на формування бюджетних ресурсів за допомогою фіскального інструментарію.

Н. Костіна щодо цього зазначає, що у працях вітчизняних дослідників фіскальний федералізм ототожнюється з бюджетним федералізмом. Однак ми вважаємо, що ці поняття мають різний структурно-логічний сенс. Фіскальний федералізм авторка розглядає як поліструктурний комплекс бюджетно-податкових відносин, що виникають на різних рівнях бюджетної системи будь-якої демократичної держави, спрямованих на фінансове забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад за реалізації принципу субсидіарності та досягнення ефективної децентралізації з одночасним гармонійним поєднанням інтересів держави та окремих адміністративних одиниць [¹⁰⁷, с. 84].

В. Опарін поняття «бюджетний федералізм» більшою мірою ототожнює з принципом автономності бюджетів, наголошуючи на тому, що бюджетний федералізм як категорія є ширшою, ніж автономність бюджетів. Адже автономність слід досліджувати у контексті повної чи часткової достатності фінансової забезпеченості певного бюджету, тоді як бюджетний федералізм враховує детермінанти міжбюджетного перерозподілу коштів. Учений зазначає, що у будь-якому разі такий перерозподіл з урахуванням всіх його негативних аспектів має бути зведений до мінімуму і здійснюватися таким чином, щоб «не підривати фінансової зацікавленості більш забезпечених регіонів і не формувати утриманської психології у відносно бідних громадян» [¹⁰⁸].

В. Федосов і В. Андрущенко на базі узагальнених досліджень проблематики фіскальної політики пропонують визначати бюджетний

¹⁰⁷ Костіна Н. М. Інституційні засади побудови фіскального федералізму: світовий досвід та вітчизняні орієнтири. *Економіка та держава*. 2012. № 11. С. 83–86.

¹⁰⁸ Опарін В. М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : моногр. Київ : КНЕУ, 2005. 195 с.

федералізм як «законодавчо зафіксований розподіл функціональних повноважень та відповідальності структур різних видів влади з паритетним розмежуванням на цій основі доходів і видатків між ними на засадах державної соціально-економічної та політичної доцільності, соціальної етики, міжрегіональної, міжнаціональної і суспільної солідарності» [109].

На думку С. Скворцової, фіскальний федералізм є одним з основних об'єктів дослідження економіки державного сектору та відображає складну схему взаємовідносин між бюджетами різних рівнів. Авторка ототожнює бюджетний та фіскальний федералізм і розглядає його як форму організації внутрішніх міжурядових фінансових відносин, виокремлюючи при цьому такі ознаки, як:

- чітке розмежування видатків різних рівнів влади і наділення цих владних рівнів фіскальними повноваженнями у самостійному формуванні власної дохідної бази;
- побудова внутрішніх фінансових відносин на основі договірно-правових норм їхньої організації;
- організація відносин за активної участі у визначенні їхньої моделі не тільки центральної влади, а й регіональної та місцевої через механізм консультацій і переговорів [110].

На сучасному етапі інтерпретація фіскального федералізму чітко окреслюється в наукових працях дослідників на теренах Європейського та Латино-американського континентів. Зважаючи на відсутність принципових відмінностей у дефініціях фіскального і бюджетного федералізму, ми вважаємо, що ядром фіскального федералізму є мультиаспектність фіскального механізму, що дає змогу використовувати це поняття у ширшому ракурсі та з урахуванням особливостей класичної й сучасної теорій фіскального федералізму.

¹⁰⁹ Суторміна В. М., Федосов В. М., Андрущенко В. Л. Держава – податки – бізнес (із світового досвіду фіскального регулювання ринкової економіки). Київ : Либідь, 1992. С. 53.

¹¹⁰ Скворцова С. Я. Бюджетний федералізм: теорія і практика світового досвіду. *Наукові праці НДФІ*. 2006. № 3 (36). С. 57–64.

Ефективно організований фіскальний федералізм дає змогу оптимально збалансувати необхідні потреби територій з їхніми фінансовими можливостями.

Ідеалізм у системі розподілу функцій і відповідного ресурсного забезпечення має характеризуватися оптимальними підходами, а витрачання коштів – максимальною ефективністю. Саме на досягнення цієї мети спрямований фіскальний федералізм – законодавчо закріплений розподіл функціональних повноважень і відповідальності структур різних рівнів влади з відповідним розмежування на цій основі доходів і видатків між ними на засадах державної, соціально-економічної, політичної доцільності, соціальної етики, міжрегіональної, міжнаціональної та суспільної солідарності [111].

На нашу думку, сучасна концепція фіскального федералізму базується на обґрунтуванні чітких механізмів розподілу фінансових повноважень між центральними та муніципальними органами влади в процесі комбінованого формування бюджетних ресурсів та ефективного їхнього перерозподілу для забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Для визначення сутності фіскального федералізму варто з'ясувати, на яких принципах він ґрунтується. Зауважимо, що принципи фіскального федералізму можуть використовуватися у фінансових системах федеративної та унітарної держав, які мають субцентральні рівні уряду, оскільки це приводить до підвищення ступеня свободи цих рівнів влади як у сфері розподілу видатків, так і за формування дохідної частини (податкова компонента) [112, с. 63]. Принцип за сутнісною інтерпретацією є твердженням, що сприймається як головне, пріоритетне, важливе, суттєве, неодмінне [113]. У цьому разі принципи

¹¹¹ Буряченко А. Є. Бюджетний федералізм як принцип побудови фінансів місцевого самоврядування в розвинутих країнах. Вчені записки : наук. зб. Вип. 11, ред. В. С. Савчук. Київ : КНЕУ, 2009. 302 с.

¹¹² Fiscal Federalism in the European Union / ed. by A. Fosatti, G. Panella. London – New York : Routledge, 1999. P. 63–71.

¹¹³ Пятничук Т. В. Принципи розроблення стандартів професійної (професійно-технічної) освіти. *Вища школа*. 2018. Вип. 5-6. С. 94–102.

фіскального федералізму – це загальні вимоги до побудови фіскальних відносин у мультиполярній суб'єктивній та об'єктивній площинах, вони сформульовані як те первинне, що є основою наявної сукупності фактів.

Здебільшого, серед основних принципів фіскального федералізму визначають такі:

- 1) автономії – закріплення власних джерел доходів на кожному рівні влади з можливістю визначення напрямів їхнього використання;
- 2) недопущення вилучень до бюджетів вищого рівня додаткових доходів та невикористаних чи додатково отриманих джерел доходу;
- 3) відшкодування видатків, що виникли внаслідок рішень, які було прийнято органами влади й управління вищого рівня;
- 4) чіткого розмежування видаткових повноважень між державними і місцевими органами влади та управління й бюджетної відповідальності (зокрема, відповідальності за фінансове забезпечення завдань і функцій бюджетними коштами, акумульованими відповідним бюджетом) [¹¹⁴, с. 323];
- 5) консенсусу між різними рівнями влади та управління з питань бюджетно-податкової політики;
- б) територіального підходу до побудови держави тощо.

У результаті моніторингу існуючих підходів до визначення принципів реалізації успішної фіскальної децентралізації, функціонування регуляторних механізмів фіскальної політики держави та регіонів доповнено наявні принципи побудови фіскального федералізму в контексті сприяння ефективному формуванню доходів і раціональному розподілу видатків місцевих бюджетів в умовах децентралізації (рис. 1.9).

У цій сукупності принципи фіскального федералізму забезпечують

¹¹⁴ Педченко Н. С., Заворотній С. І. Бюджетний федералізм у фінансовій системі держави: моделі та принципи. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2013. Вип. 24. С. 320–327.

збалансування й оптимальне розмежування повноважень і відповідальності між рівнями бюджетної системи, а також стимулювання автономії місцевих бюджетів.



Рис. 1.9. Систематизація принципів фіскального федералізму у системі міжбюджетних відносин

Джерело: побудовано автором на основі [115].

На нашу думку, доцільно також акцентувати на ефектах реалізації принципів фіскального федералізму:

¹¹⁵ Вінницька О. А., Бержанір І. А. Принципи формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації. *Економічні горизонти*. 2017. № 2 (3). С. 47–52.

- 1) ефективність фінансового супроводу процесів надання суспільних благ і забезпечення соціальних стандартів;
- 2) пріоритетність фінансування оборонних і медичних установ;
- 3) активізація міжнародного волонтерства та донорства в частині фінансового забезпечення громад (у т. ч. на добровільних засадах);
- 4) гармонізація фіскального потенціалу держави, її суб'єктів та органів місцевого самоврядування;
- 5) фінансова достатність і резерв муніципального розвитку, що передбачає проектування фіскального потенціалу громади з урахуванням майбутніх ризиків фінансового характеру для стабілізації гострих впливів зовнішніх шоків на соціально-економічний та просторовий розвиток.

Моніторинг базових принципів фіскального федералізму засвідчив, що їхнє впровадження та дотримання можливе в Україні [116], адже його метою є надання громадянам публічних послуг за найменшу ціну з дотриманням принципу самостійності кожного рівня влади у веденні бюджетно-податкової політики, досягнення фінансової незалежності як центральної влади, так і місцевого самоврядування [117, с. 740].

Методологічним підходом, який доцільно використовувати у ході дослідження сутнісних детермінант фіскального федералізму, є діалектичний метод. Він ґрунтується на специфічних рисах фіскального федералізму, джерелом і рушієм якого є внутрішні суперечності, які полягають у симбіозі, взаємодії та боротьбі протилежностей за кооперації його детермінант. На думку М. Слатвінської, діалектичний підхід одночасно виступає методологічною основою, що синтезує принципи функціонування фіскального федералізму через систему понять та ідей, а також опосередкованим засобом при використанні окремих методичних прийомів, які застосовуються в економічній теорії. Діалектичний підхід дає змогу досліджувати фіскальний федералізм як

¹¹⁶ Krysovatyi A., Tkachyk F. Implementation of the principles of fiscal federalism under conditions of military risks and threats. *Грааль науки*. 2022. № 12-13. С. 91–94.

¹¹⁷ Кравчук Л. С. Впровадження та адаптація бюджетного федералізму в Україні. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2017. Вип. 16. С. 738–741.

явище, що перебуває в постійному розвитку [118]. Такий підхід за допомогою комплексного аналізу дає можливість ідентифікувати екзогенні й ендогенні чинники впливу, виявляючи зв'язки і взаємодію з іншими явищами, а також з архітектонікою цілей, завдань, чинників, принципів, які визначають їхню необхідність; виявляти епізоди трансформації кількісних змін в якісні, які обґрунтовують певну етапність цього процесу; розглядати фіскальний федералізм як процес, якому властиві внутрішні суперечності між складністю завдань і наявним спектром умов для їхньої реалізації.

Базуючись на діалектичному підході, можна розглядати фіскальний федералізм у динаміці, розкриваючи його зміст, визначаючи інституціональні складові, взаємозв'язок основних елементів між собою, фіскальною політикою та з іншими явищами реальної дійсності, дослідити функціональний механізм симбіозу фіскального федералізму та децентралізму. Отже, використання діалектичного підходу, який характеризується ознакою всезагальності, передбачає одночасне застосування конкретних і загальнонаукових методів при обґрунтуванні сутнісних детермінант та специфічних рис фіскального федералізму. У процесі дослідження цей підхід дає змогу осягнути глибинний зміст взаємозв'язків і взаємовпливів, а також спрогнозувати майбутні орієнтири й перспективи подальшого розвитку фіскальної політики [119].

Сучасні модернізаційні та трансформаційні процеси фіскальної політики України і пов'язані з цим виклики й загрози вимагають від профільних інституцій розробки адекватного інструментарію для стабілізації та ефективного забезпечення виконання стратегічних і тактичних цілей соціально-економічного розвитку. це вказує також на необхідність і доречність використання нових фіскальних технологій та політико-управлінських підходів у прийнятті дієвих рішень, які дадуть

¹¹⁸ Слатвінська М. О. Методологічний інструментарій дослідження фіскальної політики держави. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. 2018. № 10 (262). С. 178–205.

¹¹⁹ Калініна Л. Науковий дискурс сучасних методологій організаційного механізму управління в сфері освіти. *Рідна школа*. 2017. № 1-2. С. 8–17.

можливість більш ефективно, економічно й оперативно реалізовувати фіскальні та соціальні функції держави й органів місцевого самоврядування. При цьому мають створюватись умови для стійкого зростання всіма суб'єктами фіскальної політики, що потребує використання емпіричного підходу та основних елементів емпіричного циклу (спостереження, індукція, дедукція, перевірка гіпотези, оцінювання) [¹²⁰]. На нашу думку, саме емпіричний підхід моніторингу циклів імплементації правил фіскального федералізму (табл. 1.1) сприятиме закріпленню методологічних підходів у побудові ефективної системи міжбюджетних відносин в Україні.

Часткова уніфікація політики фіскального федералізму передбачає також систему загальних правил чи доручень щодо здійснення фіскального федералізму в межах, передбачених національним законодавством. Водночас відбувається вирівнювання спроможності доходів на певному рівні або деякі податки можуть бути призначені для місцевих органів влади [¹²¹].

Результати досліджень правил оптимального використання постулатів фіскального федералізму у фіскальній політиці держави мають бути враховані при формуванні й виконанні Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

У процесі імплементації та дотримання окреслених правил має бути оптимізовано діяльність органів управління на всіх рівнях з урахуванням конкретних обставин кожного рівня [¹²²]. Наприклад, відповідні цілі фіскальної політики можуть охоплювати не тільки класичні цілі ефективного розподілу власного капіталу та стабілізації фінансово-економічних процесів, а й досягнення економічного зростання, збереження регіонального балансу і підтримання національної цілісності

¹²⁰ Ребуха Л. З. Методологія наукових досліджень: способи пошуку та опрацювання наукової інформації. *Наукові записки. Серія : Педагогічні науки*. 2021. № 1 (189). С. 59–62.

¹²¹ Jorge M.-V., Guess G., Loehr B. Fiscal Decentralization: A Methodology for Case Studies. *Consulting Assistance on Economic Reform II: discussion Papers*. 1997. № 3. 40 p.

¹²² Prud'homme R. The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*. 1995. Vol. 10 (2). P. 201–220.

та політичної стабільності.

Таблиця 1.1

Концептуалізація правил фіскального федералізму

№ з/п	Правила	Сутність та пріоритети
1	Фіскальний федералізм потрібно розглядати як комплексну систему	Фіскальний федералізм слід розглядати у системі міжбюджетних відносин, де існує функціональна взаємодія між її елементами. В цьому разі політична автономія є специфічним базисом фіскального федералізму. Управлінські органи місцевого самоврядування мають обиратися на місцях, що пояснюється парадоксальним принципом: якщо місцеве керівництво призначається вищими рівнями влади, їхня підзвітність перед місцевим населенням буде спрямована вгору, а не вниз.
2	Дотримання пріоритетів розподілу обов'язків та відповідальності	Органи місцевого самоврядування мають надавати першочерговий пріоритет розподілу відповідальності за витрати, а потім визначати розподіл відповідальності за доходи. Емпіричний підхід свідчить, що для економічно ефективного розподілу доходів потрібні знання специфіки розподілу видатків. На нашу думку, розробка концептуальних засад імплементації фіскального федералізму має розпочинатися з обґрунтування видаткових повноважень в контексті збалансування владно-ієрархічних повноважень.
3	Формування алгоритму централізованого контролю та оцінювання фіскального федералізму	Поступовий контрольований процес реалізації фіскального федералізму вимагає від відповідних органів державної влади правочинів у таких питаннях, як запровадження єдиної системи фінансових рахунків, процесів казначейського обслуговування, правил аудиту, вимог щодо розкриття інформації про запозичення, способів коригування міжбюджетних трансфертів, формул розподілу грантів, встановлення адекватних обмежень на запозичення тощо. Існує також потреба в технічній допомозі місцевим органам у відповідних профільних напрямках.
4	Фіскальний федералізм потребує значних податкових повноважень для органів місцевого самоврядування	Громадяни-виборці вимагатимуть від обраних керівників місцевих органів більшої підзвітності та відповідальності, якщо соціальні послуги фінансуватимуться значною мірою за рахунок місцевих податків. Податок має бути справедливим та оптимальним, щоб покривати максимальну частку бюджетних видатків. Серед арсеналу податків і зборів в Україні доцільно виокремити такі, як податок на нерухоме майно, єдиний податок, податок на доходи фізичних осіб в оптимізації його перерозподільних механізмів, земельний податок тощо.

Продовження табл 1.1

5	Дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування встановлених норм і правил фіскального федералізму	Імплементация фіскального федералізму означатиме відхід від патерналістського підходу міжбюджетних відносин, оскільки центральний уряд встановлюватиме правила, за якими працюватиме нова система. Якщо державна фіскальна політика надаватиме незначний пріоритет місцевим фінансам, тоді вона має забезпечити нормативне підґрунтя, яке гарантуватиме певний потік доходів, необхідних для виконання базових функцій. Однак у разі, коли автономія видатків місцевого самоврядування залежатиме виключно від центральних рішень щодо оцінювання дій органів місцевого самоврядування, тоді краще не пропагувати автономію.
6	Спрощення фіскального регулювання для оптимізації фіскального потенціалу	Адміністративні системи місцевого самоврядування часто неспроможні управляти складними міжбюджетними механізмами. Уніфікація архітектури фіскального федералізму потребує від органів місцевого самоврядування фіскальної оптимізації: виділяти менше ресурсів на адміністративні й моніторингові заходи.
7	Відповідність системи міжбюджетних трансфертів задекларованим цілям фіскального федералізму як пріоритетної домінанти фіскальної політики держави	Диференціація форм міжбюджетних трансфертів неоднозначно впливає на фіскальний потенціал органів місцевого самоврядування. Концепція такого впливу може бути стимулюючою, стримуючою, стабілізуючою, а в окремих випадках посилювати фіскальну автономію. В усіх випадках органи державного управління мають здійснювати трансфертну політику на основі встановлених та закріплених норм, формул, алгоритмів. Однак вони часто беруть участь у проектуванні розподілу офіційних трансфертів, ґрунтовно не дослідивши альтернативи та наслідки зазначених диференційованих впливів для певних територіальних громад, відповідно до запитів і цілей останніх.
8	Врахування інтересів всіх суб'єктів фіскального федералізму та фіскальної політики держави	Ключове фінансово-політичне питання полягає в тому, чи розробка центральним урядом програми фіскального федералізму охоплюватиме інтереси суб'єктів усіх рівнів управління та чи кожному органу місцевого самоврядування буде делеговано повноваження розробляти власну внутрішню програму. Щодо цього популяризуються два підходи: 1) надання органу місцевого самоврядування дозволу в межах своєї юрисдикції приймати рішення щодо бюджетного розподілу між територіальними громадами; 2) часткова уніфікація політики фіскального федералізму органів місцевого самоврядування.

Джерело: складено автором на основі [123, 122, 124].

¹²³ Bahl R. W. Implementation Rules for Fiscal Decentralization. Georgia State University. International Studies Program. Working Paper. 1999. № 99-1. 30 p.

Крім того, у випадку країн із перехідною економікою додатковими пріоритетними цілями може бути ефективний розвиток інституційної та реальної інфраструктури, що сприятиме розвитку ринкових відносин [124, с. 49-50]. Разом з цим, міжурядова фіскальна політика має враховувати як політичні, так і економічні обмеження. Фіскальні установи, що існують у будь-якій країні світу, відображають результати процесу нарощування політики з плином часу, однак інерцію, властиву таким установам, не можна недооцінювати, коли передбачається чи ініціюється зміна політики. Для вирішення питання проведення модернізованої міжурядової фіскальної політики потрібні інституційні та аналітичні знання. Такий контекст посилює роль та значення фіскального федералізму у політичному, економічному, соціальному, інституційному, інвестиційно-інноваційному, інформаційному та іншому розвитку України на сучасному етапі.

О. Сунцова вирізняє у своїх дослідженнях дві групи моделей фіскального федералізму [125, с. 239]:

1) децентралізовані моделі (США) характеризуються вагомою фіскальною автономією органів регіональної та місцевої влади, слабкістю зв'язків між різними рівнями влади; центральна влада фактично не вирішує проблеми фінансового вирівнювання, а також недостатньо враховує фіскальні дисбаланси в розвитку окремих територій. Така модель спонукає органи місцевої влади до власного розвитку та вирішення проблем акумулювання і розподілу бюджетних ресурсів;

2) кооперативні моделі (Австрія, Німеччина, Скандинавські країни) характеризуються тісною співпрацею різних рівнів влади, активною політикою центральної влади у питаннях подолання фіскальних дисбалансів на різних рівнях управління та фінансового вирівнювання. За такої моделі центральна влада активно турбується про забезпеченість

¹²⁴ Bird R. M., Vaillancourt F. Perspectives on Fiscal Federalism. The World Bank Washington, DC, 2006. 280 p.

¹²⁵ Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб. Київ : Центр уч. л-ри, 2010. 488 с.

єдиних стандартів суспільних послуг у межах усієї території держави.

Будь-яка модель фіскального федералізму базується на трьох основних складових, що є обов'язковими умовами її ефективного функціонування, таких як: чітке розмежування повноважень між усіма рівнями влади за видатками; наділення відповідних рівнів влади достатніми для реалізації цих повноважень фіскальними ресурсами; врегулювання вертикальних і горизонтальних дисбалансів за допомогою системи міжбюджетних трансфертів для забезпечення на всій території країни стандарту державних послуг.

У більшості країн Європейського Союзу фіскальний федералізм не обмежується суто територіальним перерозподілом ресурсів у режимі пасивно-гуманітарної фінансової допомоги (за винятком екстраординарних випадків чи форс-мажорних ситуацій). У моделях фіскального федералізму Європейського Союзу спостерігається активне прагнення до самодостатності, опори на власні сили, нарощування фінансово-економічного потенціалу. Ринок і конкуренція змушують адміністрацію створювати привабливий образ своїх територій з метою залучення інвестицій, вигідних проектів, організації міжнародних ярмарків, конгресів, ворк-шопів, майстер-класів, чемпіонатів. Залучення власних зусиль адміністративно-територіальних одиниць ґрунтується на інституціональному партнерстві згідно з принципом доповнюваності, за яким центральний уряд у деякій пропорції додає свої ресурси до регіональних.

Така пропорція оперативно змінюється залежно від економічної й соціальної кон'юнктури чи рівня розвитку [¹²⁶, с. 92]. Таким чином, в країнах Європейського Союзу спостерігається типологізація регіонів і територій за ознаками стану інфраструктури, конкурентоспроможності виробництв, інвестиційної та інноваційної привабливості, структури населення тощо.

¹²⁶ Андрущенко В. Л., Кириленко О. П. Федералізм міжбюджетних відносин: зарубіжні моделі та вітчизняні проблеми. *Підприємництво, господарство, право*. 2001. № 7. С. 91–94.

Групування моделей фіскального федералізму переплітається з механізмами його здійснення. Здебільшого розподіл коштів між місцевими юрисдикціями може здійснюватися за трьома варіантами. Перший варіант можна вважати найменш привабливим. Він регламентує призначення всіх баз оподаткування місцевим юрисдикціям, а потім вимагає від них перерахування більшої частини доходів, щоб забезпечити виконання розпорядчих обов'язків національного уряду. Ефективність такого варіанта не є високою через наявність перешкод для дієвого перерозподілу доходів між органами державного та місцевого самоврядування, а також дестабілізації фіскальної політики; наявність неадекватних стимулів адміністративно-територіальних одиниць щодо фінансування національної економіки.

Другий варіант передбачає підпорядкування всіх податкових органів центральному рівню управління, а потім здійснювати фінансування субцентральних органів за допомогою грантів чи інших трансфертів або шляхом розподілу загального доходу чи конкретних податкових платежів. Основним недоліком цього варіанта можна вважати розрив логічного зв'язку між обсягом акумульованих податкових надходжень і рішеннями про їхній ефективний розподіл, що може спровокувати ризик так званої «фіскальної ілюзії», який ускладнить створення стабільної системи надання послуг на місцевому рівні.

Третій, більш широкий варіант характеризується передачею деяких податкових повноважень місцевим юрисдикціям, якщо це необхідно (якщо вертикальні дисбаланси зберігаються), доповнюючи доходи, отримані на місцях, за допомогою механізмів розподілу податків або інших трансфертів від центрального уряду [¹²⁷, с. 247-249]. Ефекти такого варіанту проявляються через делегування відповідальності органам місцевого самоврядування за рівень податкового навантаження в регіоні

¹²⁷ Ter-Minassian T. Fiscal federalism in theory and practice. Washington : International Monetary Fund, 1997. 724 p.

та надають їм змогу самостійно впливати на акумулювання фіскальних ресурсів.

Однак, не йдеться про надання повної фіскальної автономії над доходами у вітчизняній практиці, оскільки Україна – унітарна держава. Такий варіант може дискредитувати відносини між державними та місцевими органами управління. Таким чином, актуально приділяти увагу альтернативним системам фіскального федералізму з елементами часткових запозичень світового досвіду, адекватного до реалій соціально-економічного розвитку України. Альтернативна система може бути представлена перекриттям податків з однаковою (або майже однаковою) базою оподаткування для різних рівнів управління, але з правом кожного рівня управління встановити власну ставку податку на загальній основі.

На противагу системам розподілу повноважень щодо адміністрування податків, система перекриття податків може мати адміністративні переваги в контексті оцінювання бази та акумулювання податків, однак це може спричинити нівелювання принципу прозорості, оскільки податок, що справляється на кожному рівні влади, може бути менш ідентифікованим для платників податків.

Загальні міжбюджетні трансферти можуть надаватися для виконання всіх повноважень органів місцевого / регіонального самоврядування або тільки для делегованих повноважень.

У першому разі є можливість витратити отримані бюджетні ресурси також на виконання власних повноважень, тобто з'являється стимул для ефективного їхнього витрачання на надання делегованих повноважень, щоб максимально профінансувати всі напрямки діяльності органів місцевого / регіонального самоврядування.

В другому разі органи місцевого / регіонального самоврядування зацікавлені в зростанні власної податкової бази й ефективному витрачанні своїх фінансових ресурсів, проте позбавлені стимулу ефективно витратити отримані фінансові ресурси (закріплені та у вигляді міжбюджетних трансфертів) на виконання делегованих повноважень.

В Україні діє другий варіант надання загальних міжбюджетних трансфертів у вигляді дотацій вирівнювання [¹²⁸, с. 329].

Згідно з науковими поглядами Н. Савчук, фіскальному федералізму властиві як позитивні, так і негативні характеристики, вияви яких залежать від економічної та соціально-політичної зрілості держави. Позитивний аспект фіскального федералізму полягає не тільки у розподілі повноважень між різними рівнями влади, а й податкового навантаження між різними адміністративно-територіальними одиницями, в результаті чого вони можуть конкурувати між собою за залучення інвестора. Негативна компонента фіскального федералізму в українських реаліях може виявитися через низький рівень економічного розвитку більшості територій, унаслідок чого місцеві бюджети є дотаційними [¹²⁹, с. 326].

Фіскальний федералізм існує не лише у федеративних країнах, певні його риси можуть бути властиві й унітарним державам. С. Ілмаз у своїх наукових дослідженнях проаналізував різні ефекти фіскального федералізму в 17 унітарних і 13 федеральних країнах на основі моніторингу щорічних звітних даних. Автор констатував, що децентралізація видатків на місцевому рівні збільшує зростання реального ВВП на душу населення в унітарних штатах сильніше, ніж у федеральних штатах. Однак децентралізація на середньому рівні у федераціях не є суттєвою [¹³⁰, с. 255].

Протягом останніх десятиліть у багатьох унітарних країнах спостерігається процес децентралізації влади і фінансів, розширення повноважень органів місцевого самоврядування у бюджетно-податковій сфері, з'являються автономні утворення. Центральна влада через відповідні інституції широко використовує механізм консультацій із

¹²⁸ Волохова І. С. Фінансове вирівнювання в Україні: пошук ефективної моделі. *Проблеми економіки*. 2013. № 4. С. 324–330.

¹²⁹ Савчук Н. В. Фіскальний федералізм та перспективи його адаптації до українських реалій. *Світ фінансів*. 2014. Вип. 1. С. 77–88.

¹³⁰ Yilmaz S. The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance. National Tax Association (ed.), *Proceedings of the 92nd Annual Conference on Taxation 1999*, Washington, D.C., 2000. P. 251–260

регіональною і місцевою владою, розширюється фіскальна автономія регіональної та місцевої управлінської системи. Фінансова й економічна децентралізація спонукала до формування нового змішаного виду міжурядових внутрішніх фінансових відносин, що поєднують у собі принципи фіскального федералізму та унітаризму [¹³¹, с. 203].

На нашу думку, подальший розвиток теорії та практики фіскального федералізму в Україні визначений стратегічними пріоритетами посилення ефектів імплементації децентралізаційних процесів за всіма напрямками економічного зростання держави. У сучасних умовах важливо акцентувати на позитивних, перспективних, соціально орієнтованих детермінантах адаптації фіскального федералізму в українську модель державного та місцевого управління. Фіскальний федералізм спроможний трансформуватися у дієвий каталізатор фінансово-економічного розвитку держави, органів місцевого самоврядування та всіх суб'єктів агломерованих адміністративно-територіальних одиниць. Він ефективно функціонує в країнах, подібних за соціально-економічними показниками розвитку до України, а також більш тривалий період слугує потужним інструментом забезпечення фінансової стабільності та добробуту громадян муніципалітетів і держави загалом.

Отже, що розпочата після Революції гідності децентралізація повноважень органів державної влади є однією з основних реформ, яких потребує Україна. Краще розуміння місцевих умов, освоєння ресурсного потенціалу, систематизація адекватних пріоритетів розвитку та наближення до прийняття рішень безпосередньо в інтересах громади продукуватимуть підвищення якості державного управління та сприятимуть посиленню прозорості для громадян.

На наш погляд, найбільш швидким та ефективним механізмом подолання кризи функціонування інституту вітчизняного

¹³¹Ткачик Ф. П. Науково-концептуальні положення розвитку фіскального федералізму в Україні. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2020. № 3 (74). С. 200–206.

самоврядування є запровадження комбінованої моделі фіскального федералізму, що дасть змогу створити правові, організаційні й економічні механізми для досягнення фінансової незалежності місцевих бюджетів, необхідної для ефективного виконання повноважень місцевого самоврядування та забезпечення населення якісними, своєчасними і доступними публічними послугами. Такий підхід слугуватиме перспективною альтернативою у період післявоєнної відбудови економіки України.

РОЗДІЛ 2

ІНСТИТУЦІЙНО-ІНФОРМАЦІЙНІ ПІДВАЛИНИ ФІСКАЛЬНОГО ДЕЦЕНТРАЛІЗМУ ТА ФЕДЕРАЛІЗМУ В УКРАЇНІ

Бюджетний (фіскальний) федералізм — специфічна форма побудови й організації міжбюджетних взаємовідносин. Спрямований на оптимізацію розміру та кількості органів місцевого самоврядування, а також розподілу повноважень і, відповідно, доходів й видатків між окремими бюджетами за ключовими компонентами ефективності: ринковими та демократичними критеріями.

Віктор ФЕДОСОВ

2.1. Інформаційно-сервісне середовище фіскального регулювання економічних процесів

Актуальність визначеної проблеми полягає в тому, що в Україні питання цифровізації інформаційного забезпечення фіскального простору набуває широкого розповсюдження тоді, коли країна зіткнулась з проблемою нестачі коштів у бюджеті для виконання державою своїх функцій. Впроваджуючи дієві інструменти державного регулювання, за допомогою організації ефективної діяльності митно-податкових інститутів держава має створювати оптимальний фіскальний

простір, а також впливати на відповідні процеси у суспільстві й забезпечувати найкращі умови щодо його інформатизації та самовдосконалення. Загалом цей процес є надто трудомісткий і ресурсозатратний, тому використання цифрових технологічних комунікацій має забезпечити якісні трансформації фіскального простору й гармонійне поєднання його складових в умовах посилення інформатизації державного та регіонального управління.

Разом з цим, не менш важливим питанням сьогодні є ефективний розвиток електронної звітності органів Державної податкової служби України (ДПС України) на всіх рівнях її функціонування. Парадоксально, що із зростанням кількості суб'єктів господарювання – платників податків і динамізмом обов'язкових податкових платежів до бюджету значно збільшився потік інформації, що надходить на адресу податківців, зросла кількість документів, що потребують оперативного й адекватного реагування. Це привело також до того, що обсяг інформації перетнув межу, коли прості засоби обробки дають змогу швидко та якісно її обробляти. Це можливо комплексно здійснити за умови ефективного функціонування інформаційних систем у податкових органах, адекватних до глобального інноваційного розвитку.

Однак модернізація інформаційних систем і технологій у податковій сфері потребує постійного моніторингу. В умовах сьогодення важливою є імплементація у фіскальні реформи перспективного зарубіжного досвіду. Водночас малодослідженими залишаються питання ефективного інформаційного забезпечення діяльності податкових органів у контексті активних децентралізаційних процесів. У найближчій перспективі функціонування органів ДПС України на державному та територіальному рівнях потребує цифровізації їхнього функціонального потенціалу.

Сучасним аспектом розвитку соціальних, фінансових і фіскальних процесів у глобальному економічному середовищі є механізм прийняття рішень, що базуються на принципах Industry 4.0 (провідного тренда «Четвертої промислової революції»). Однак в українській практиці

Розділ 2. Інституційно-інформаційні підвалини фіскального децентралізму та федералізму в Україні

фіскального регулювання домінуючими залишаються принципи, властиві третьому етапу цифрової революції, вони ідентифікуються (здебільшого декларативно) через розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, автоматизацію та роботизацію виробничих процесів. Однак основною парадигмою Industry 4.0 є діджиталізація.

Ідеї діджиталізації в публічних фінансах і податковій сфері зокрема не є новими, але потреба безупинного оновлення та підтримка їх відповідно до темпів змін у технологіях, виникнення нових засобів та інструментів їхньої імплементації, а в окремих випадках – цифровізації, має відбуватися на постійній основі. У податковому аспекті актуальним і доступним для кожного платника податків інструментом є платформа електронного кабінету платника податків. Водночас реформування, розрізненість бази моніторингу умов партнерства створюють нові виклики як для платників податків, так і для податкової системи загалом [132, с. 317].

Варто констатувати, що прагматизм більшості країн Європейського Союзу в питанні отримання податкової інформації характеризується доволі широким масивом та виходить за межі усталеної української практики. Зокрема, в багатьох європейських країнах, а також у Канаді та США існує Єдиний державний інформаційний ресурс щодо даних про громадян, нерезидентів, платників податків, об'єкти оподаткування з доступом до нього органів державної влади, податкових адміністрацій, органів прокуратури, місцевого самоврядування, правоохоронних органів, фізичних і юридичних осіб тощо. Це має певні переваги як для органів державної влади (можливість швидко отримувати необхідну та достовірну інформацію, не вимагаючи від громадян різного виду довідок), так і для громадян (фінансові та часові ефекти). При цьому останній формується навіть із даних, отриманих від третіх осіб (наприклад, у Швеції).

¹³² Рудик Н. В. Фіскальна діджиталізація – інструмент партнерства держави та малого і середнього бізнесу. *Бізнес Інформ*. 2019. № 11. С. 316–322.

Вагомим напрямом реалізації інформаційно-консультаційної функції органів ДПС України є інформаційне забезпечення, що komponується на основі сукупності форм документів, нормативно-правової бази і реалізованих рішень щодо обсягу, розміщення, типів організації інформації, яка поширюється в інформаційному просторі суб'єктів податкової політики [133, с. 145]. Здійснення інформаційної функції податкових органів – це один із домінуючих напрямів роботи ДПС України в контексті накопичення та відповідної обробки спектра обліково-податкових даних [134, с. 157], що є важливим при відпрацюванні податкових ризиків, протидії фіскальним правопорушенням, а з іншого боку – це підвищенням рівня добровільності сплати податкових платежів до бюджетів усіх рівнів (консультаційний аспект).

Згідно з Податковим кодексом України інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності контролюючих органів розглядається як «комплекс заходів, що координуються центральним органом виконавчої влади, котрий забезпечує формування та реалізацію державної фінансової політики, щодо збору, опрацювання та використання інформації, необхідної для виконання покладених на контролюючі органи функцій» [135]. Зазначимо також, що податкова інформація, отримана відповідно до податкового законодавства, зберігається у базах даних інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем центрального органу виконавчої влади, що здійснює державну податкову політику. Значну інституційну роль у цьому відіграє Інформаційно-довідковий департамент (територіальні органи) та Департамент електронних сервісів (центральный апарат).

¹³³ Шевчук М. Інформаційне забезпечення органів фіскальної служби України як елемент стратегічного плану розвитку країни. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 144–147.

¹³⁴ Бамбізов Є. Є. Інформаційна функція державної фіскальної служби України: напрями реалізації. *Юридичний вісник*. 2017. № 1. С. 156–160.

¹³⁵ Податковий кодекс України № 2755-IV від 02 грудня 2010 р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

Таким чином, інформаційне забезпечення діяльності податкових органів на державному і територіальному рівнях можна розглядати як комплекс заходів, що здійснюються суб'єктами податкової роботи на всіх рівнях щодо акумуляції, опрацювання, обліку, використання інформаційних масивів, необхідних для виконання покладених на них завдань і функцій. Комплексність цього визначення матиме синергійний ефект завдяки ефективній консультативно-роз'яснювальній роботі та імплементації цифрових технологій.

Органи ДПС України у своїй діяльності використовують значний обсяг різноманітної інформації, яка пов'язана із змістом і результатами функціонування суб'єктів господарювання, звітними даними, характером взаємовідносин з іншими суб'єктами фінансово-господарської діяльності, даними, які описують наявність ліцензій та дозволів на здійснення тих чи інших видів підприємницької діяльності тощо [¹³⁶, с. 149].

Основні джерела інформаційної підтримки податкових органів на державному та територіальному рівнях систематизовано на рис. 2.1.

Останнім часом популяризується практика збору інформації з ресурсів соціальних мереж, однак такий аспект потребує ґрунтовної перевірки.

У цьому контексті варто застосувати досвід Німеччини, де при перевірці інформації про платника податків у мережі Інтернет контролюючі органи звертають увагу на інтернет-сторінку підприємства, а також на той нюанс, в яких соціальних мережах цей суб'єкт зареєстрований («Facebook», «Twitter», «Instagram», «Xing» тощо). Перевіряють також історію інтернет-сторінок (archive.org) і з'ясовують власника домену. Здебільшого основну увагу приділяють інформації, що міститься у таких базах даних, як «Amadeus» та «Markus». Зокрема, у базі даних «Amadeus» міститься деталізована інформація щодо підприємств в

¹³⁶ Литвин Н. А. Окремі проблемні питання інформаційного забезпечення органів Державної фіскальної служби України. АУСПІЦІЯ. Прага, 2016. С. 144–152.

Європі, рейтинг та індикатори надійності членів правління, звіти про діяльність підприємства (галузеві звіти).

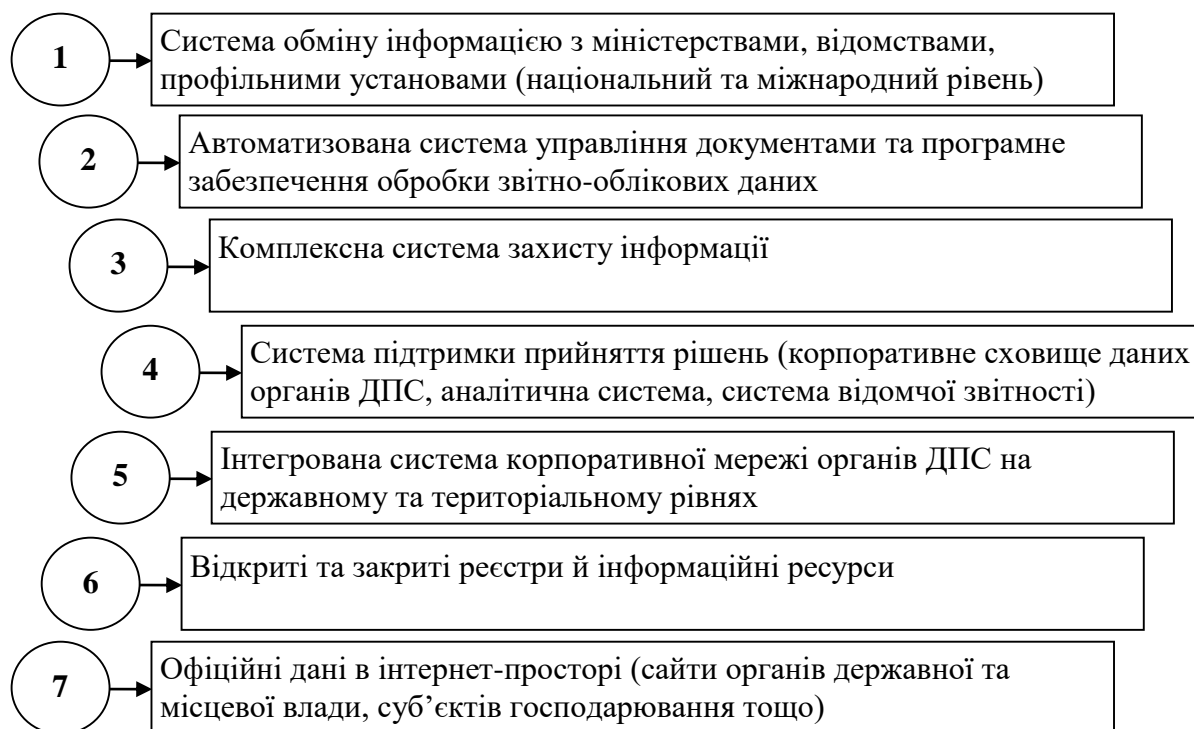


Рис. 2.1. Основні джерела інформаційного потенціалу податкових органів

Джерело: побудовано автором на основі [135, 136].

Інформаційна база даних «Markus» дає змогу отримати більш детальну інформацію щодо підприємств у Німеччині, Австрії, Люксембурзі, внесення їх до торгового реєстру, опису видів діяльності (базових фінансових даних), членів правління (директорів), повідомлень у засобах масової інформації [137, с. 17]. В українській практиці популяризуються такі інформаційні портали, як «YouControl», «Liga Contr Agent», «Опендатабот».

Важливим елементом для дослідження є електронний документообіг як об'єкт діяльності органів ДПС України, який

¹³⁷ Борецько Н. М. Джерела отримання інформації про діяльність платників податків з ознаками ризику: досвід Німеччини. Протидія мінімізації сплати податків: світовий досвід та практика України : зб. матеріалів наук.-практ. круглого столу до Дня науки (м. Ірпін), 17–18 трав. 2018 р. Київ, 2018. С. 16–19.

Розділ 2. Інституційно-інформаційні підвалини фіскального децентралізму та федералізму в Україні

тлумачиться як системна взаємодія процесів створення, оброблення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, що виконуються із використанням перевірки їхньої цілісності, а у разі потреби, з підтвердженням факту одержання таких документів. Відповідно до перспективних цілей функціонування органів ДПС України на державному та територіальному рівнях планується цифрова трансформація адміністративних послуг у таких сферах, як е-податки, е-РРО, е-Акциз.

Здійснити моніторинг тактичних і стратегічних проектів цифровізації сервісів ДПС можна на порталі «Дія». Там міститься необхідна інформація про проекти, зокрема чіткі «дедлайни», пов'язані проекти та відповідальні інституції (особи) за процеси реалізації. Зокрема, йдеться про такі заходи:

- створення інформаційної системи електронного адміністрування акцизного податку;
- розвиток інформаційної системи для збору, зберігання, використання даних РРО/ПРРО;
- оновлення електронних послуг кабінету платника податків [138].

У сучасних умовах зростають інтереси стейкхолдерів щодо оперативності, зручності та зрозумілості отриманої інформації, а з боку держави та її органів управління на різних рівнях вона має трактуватися якомога зрозуміліше для суб'єктів господарської діяльності. Успішним кроком держави стала імплементація проекту функціонування електронного кабінету платника податків, що систематизує і зменшує обсяг затраченого часу на відвідування органів податкової служби (переважно в регіонах). Він є важливим та незамінним інструментом партнерства держави, територіальних органів і суб'єктів бізнесу в умовах фіскальної діджиталізації [139, с. 102]. Після отримання цифрового підпису (на платній та безоплатній основі) відкривається доступ до

¹³⁸ Плани ДПС амбітні: запускаємо е-податки, е-РРО, е-Акциз. Державна податкова служба України. URL: <https://tax.gov.ua/media-tsentr/novini/453824.html>

¹³⁹ Synyutka N. Transformation of Taxation and Tax Procedures in the Information Society: Theoretical Concept. *Облік і фінанси*. 2019. № 3. С. 100–106.

спектра електронних (інформаційних) сервісів органів ДПС України, зокрема до кабінету платника податків. Нині діапазон можливостей електронного кабінету платника податків дає змогу отримати базову інформацію щодо власного статусу суб'єкта господарювання. Внутрішній інтерфейс вказаного сервісу інтерпретується за такими трьома модульними компонентами:

1) загально-інформаційний блок – зміни в законодавстві, актуальні нормативно-правові акти, типи документів, форми звітності тощо;

2) персонально-інформаційний блок – комплексна інформація щодо облікових даних платника податків (винятково суб'єкта підприємницької діяльності), функціональна можливість подання звітних документів, податкове партнерство (в т.ч. листування);

3) інформаційно-моніторинговий блок – відстеження стану розрахунків за податками та платежами; доступна інформація щодо попередніх, поточних і майбутніх податкових зобов'язань платника податків [140].

Функціональний потенціал цього сервісу має розгалужену інформаційно-довідкову та обслуговуючу систему функцій, однак перспективним напрямком його розбудови є діджиталізація (створення відповідних «гаджетів», мобільних додатків, диверсифікація можливостей в інформаційному порталі «Дія») та розширення комунікативних послуг («меседжери», сповіщення на смартфон, консультації в режимі реального часу (онлайн-часу) через «впливаючі вікна» тощо).

Діджитал-трансформація сервісів податкових органів в Україні також має враховувати особливості передових технологій і досягнень у міжнародній площині. На нашу думку, суттєво полегшити обмін податковою інформацією на регіональному, національному та міжнародному рівнях можливо за допомогою використання певних програмних продуктів та інноваційних технологій (рис. 2.2).

¹⁴⁰ Електронний кабінет платника податків. Державна податкова служба України. URL: <https://cabinet.tax.gov.ua>



Рис. 2.2. Інформаційно-сервісне забезпечення податкового регулювання

Джерело: побудовано автором самостійно.

Зауважимо, що зростаючий тренд функціонування податкових органів у світовому масштабі за останні десятиліття продукував імплементацію в інформаційний обмін між суб'єктами оподаткування віртуальні (цифрові) помічники.

Передусім це відбувається для оперативного реагування та надання відповідей на запити платників податків, у т. ч. у режимі самообслуговування.

Практична цінність таких послуг значно посилилась у період домінування пандемічних процесів унаслідок коронавірусної хвороби. Використання штучного інтелекту в податкових сервісах в Україні нині є доволі перспективним, однак це реально.

Досягнення у сфері штучного інтелекту активно популяризуються у діяльності державних і регіональних податкових органів деяких країн світу. Такий контекст раціоналізує відносини між податковими

інспекторами та платниками податків, а також продукує певні ефекти для всіх учасників податкової взаємодії (табл. 2.1) [141].

Таблиця 2.1

Використання основних інформаційних технологій у податковому адмініструванні країн світу*

Статус впровадження та використання	Віртуальні помічники	Штучний інтелект	Прикладне програмування
Технологія впроваджена та активно використовується	46%	38%	86%
Технологія знаходиться на етапі впровадження для майбутнього використання	17%	34%	9%
Технологія не використовується в теперішній період	37%	28%	5%

*Примітка: відсоток податкових адміністрацій, що використовують таку технологію

Джерело: складено автором на основі [141].

У цьому напрямку корисним вважаємо досвід Австралії, де один із найвищих рівнів сплати податків і зборів до бюджетів. Констатуємо, що податкові органи в Австралії в 2016 р. запустили онлайн функціонал цифрового помічника (Alex), що розуміє розмовну мову і дозволяє платникам податків задавати питання у віртуальному режимі. Все відбувається ніби у формі реального, а не віртуального, спілкування з фахівцем із питань оподаткування.

Такий діджитал-проект популяризувався у період пандемічних процесів, а результативність наданих консультацій становила 94%, що є

¹⁴¹ Tax Administration 2021: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies, OECD Publishing, Paris, 2021. URL: https://www.eerstekamer.nl/eu/overig/20211203/tax_administration_2021/document3/f=/vloilcwdu7zh_opgemaakt.pdf

Розділ 2. Інституційно-інформаційні підвалини фіскального децентралізму та федералізму в Україні

доволі високим показником [142]. Податкові органи Австралії працюють над удосконаленням функціонування цифрового помічника, розширенням спектра інформаційної бази для покращення консультування платників податків на державному та регіональному рівнях. Така практика уособлюється певними ефектами, зокрема підвищенням податкової грамотності та культури платників, збільшенням випадків правильного розрахунку, узгодження, декларування і, як підсумок, сплати податків до бюджету, оптимізацією кадрового потенціалу податкових органів тощо.

Варто вказати на динамізм використання мобільних програм податковими адміністраціями, оскільки мобільні додатки стають дедалі більш транзакційними, дозволяючи платникам податків отримувати доступ до відповідних записів та особистих податкових рахунків, спілкуватися з податковими органами, надавати інформацію, податкові декларації, а також здійснювати платежі. Загалом імпонує методичний підхід, що імплементували податкові органи в Бразилії. Вони, зокрема, комплексно підійшли до впровадження мобільних цифрових технологій в оподаткуванні через запуск у 2020 р. мобільного додатка для моніторингу податкових і митних правил «Normas». Функціонал оновленої версії додатка «Normas» дає змогу користувачам бути в курсі податкових і митних інформаційно-довідкових публікацій, отримуючи повідомлення щоразу, коли їхні обрані для сповіщення правила змінені, оновлені або заплановані до трансформацій [143].

Діджиталізація загалом виступає перспективним інструментом соціально-економічного розвитку, однак, на нашу думку, у сфері оподаткування ці процеси мають перебувати у систематичному симбіозі трьох рівнів (рис. 2.3).

¹⁴² OECD Tax Administration Series Report 2021 – ATO submission (supporting Illustrations for Alex, Virtual Assistant). Australian Taxation Office. URL: <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/australia-virtual-assistant-alex.pdf>

¹⁴³ Apps para celular e tablet. Receita Federal. URL: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/download/dispositivos-moveis>

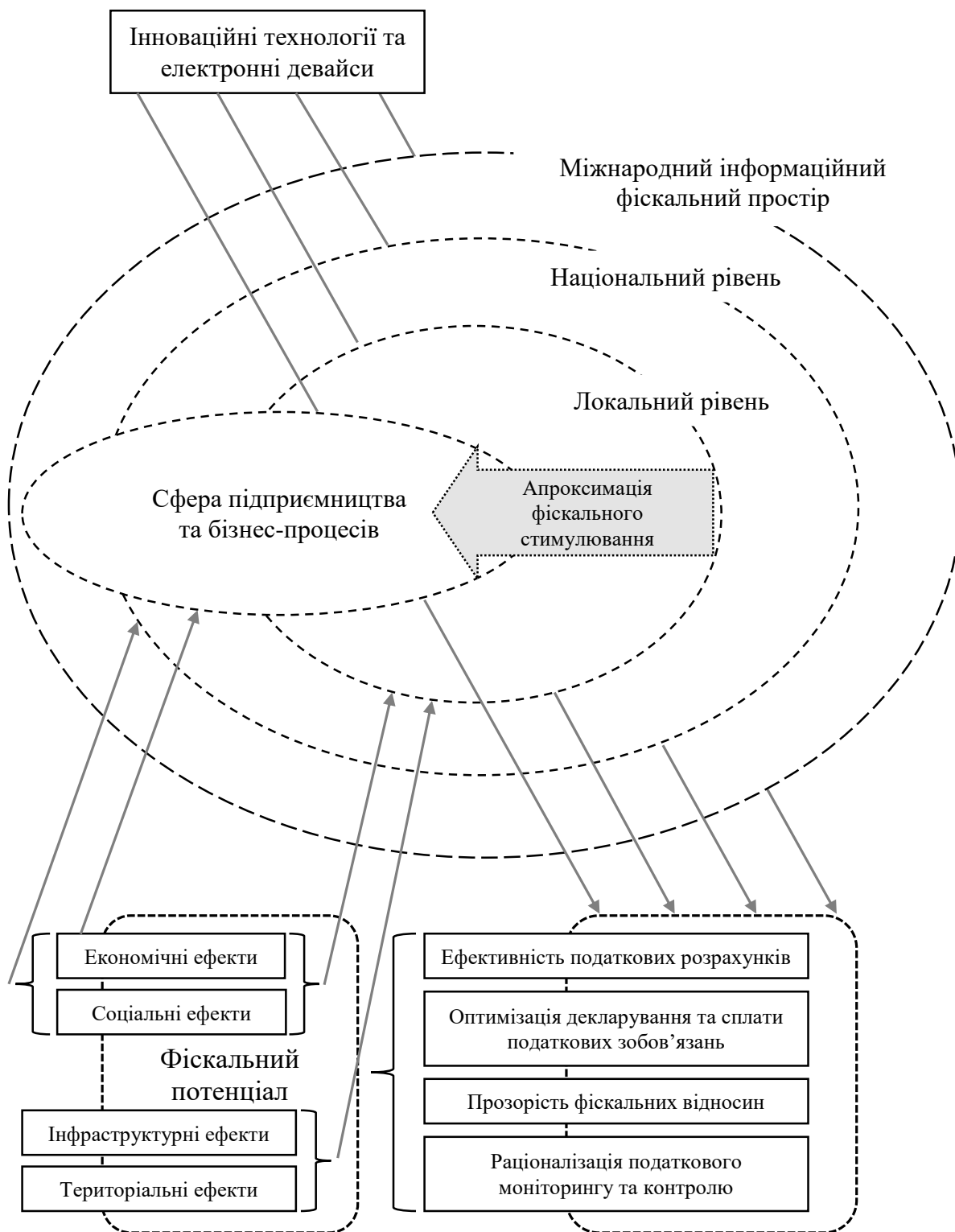


Рис. 2.3. Організаційно-методична схема імплементації цифрових технологій у процеси оподаткування на державному та місцевому рівнях

Джерело: побудовано автором самостійно.

В епоху експансії гаджетів і девайсів із розширеними можливостями доволі зручно користуватися податковими програмами, додатками, чат-ботами, віртуальними помічниками, відповідним інформаційним контентом у соціальних мережах та месенджерах. Вважаємо, що такі ініціативи дуже позитивно вплинуть на рівень податкової грамотності, культури та свідомості платників податків, тому ймовірність допущення ними помилок у податкових розрахунках і звітності значно знижуватиметься. В результаті цього сумлінність сплати податкових зобов'язань до бюджетів усіх рівнів зростатиме, а динаміка податкових перевірок стабілізується.

Як свідчать дані рис. 2.3, інфільтрація у трьохвекторну площину фіскального простору інформаційних технологій і девайсів з урахуванням апроксимації фіскального стимулювання покращить функціональні обов'язки учасників фіскальних відносин та позитивно відобразиться на їхньому соціальному, економічному, інфраструктурному, екологічному, інвестиційно-інноваційному розвитку.

Апроксимація фіскального стимулювання – це процес використання фіскальних інструментів для формування сприятливого бізнес-середовища для суб'єктів господарювання в регіоні, враховуючи специфічні риси та пріоритетну роль результатів його діяльності для розвитку територіальної громади. Органи місцевого самоврядування в тандемі з податковими інспекціями спроможні створити більш сприятливе середовище для суб'єктів бізнесу відповідно до регіональних характеристик і потреб жителів громад. Синергія такого сприяння через механізми податкових інструментів виявиться у зростанні економічних та соціальних показників розвитку об'єднаної територіальної громади певного району.

На нашу думку, територіальні органи влади більш обізнані з особливостями підприємницької діяльності в регіоні, що дасть їм змогу стимулювати інноваційні продукти, зайнятість, екологічні технології та інші пріоритетні види економічної діяльності. Створення (виробництво)

нових продуктів та (або) надання послуг, зростання чисельності зайнятого населення, розвиток логістики, приріст інвестицій, освоєння інновацій, благоустрій територіальних громад є бажаними очікуваннями успішної апроксимації фіскального стимулювання.

Питання цифровізації фіскального простору в умовах модернізації соціально-економічних процесів відображено у нормативно-правовому полі. У Законі України № 1946-IX «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні» запроваджено спеціальний режим оподаткування «Дія Сіті» для ІТ компаній, зокрема щодо окремих доходів працівників резидентів та залучених ними гіг-спеціалістів (фахівців, які виконують роботи (надають послуги) в рамках здійснення резидентами «Дія Сіті» їх господарської діяльності на підставі гіг-контрактів [144]. Такі спеціальні податкові режими певною мірою акумулюють досвід іноземних держав в оподаткуванні ІТ-індустрії.

Зауважимо, що спеціальний режим оподаткування резидентів «Дія Сіті» передбачає можливість переходу ними на систему оподаткування податком на прибуток підприємств за особливими умовами, згідно з якими ставка податку становить 9%, а оподаткування стосується лише певних задекларованих законодавчо операцій. До того ж спеціальний режим оподаткування окремих доходів працівників і гіг-спеціалістів резидентів «Дія Сіті» передбачає оподаткування податком на доходи фізичних осіб за ставкою 5% (заробітної плати працівників резидентів «Дія Сіті», а також винагороди гіг-спеціалістів за гіг-контрактами, укладеними з резидентами «Дія Сіті») [145, с. 72].

¹⁴⁴ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні: Закон України № 1946-IX від 14.12.2021 р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1946-20#Text>

¹⁴⁵ Колісник А. С. Оподаткування в умовах цифровізації економіки: до питання правового регулювання. Актуальні проблеми господарської діяльності в умовах розбудови економіки Індустрії 4.0, 21 трав. 2021 р. Харків : НДІ ПЗІР НАПрН України, 2021. С. 68–75.

Переваги використання цього спеціального режиму в оподаткуванні очевидні, однак основними визначено такі:

1) мінімізація ризиків, пов'язаних із перекваліфікацією суб'єктів підприємницької діяльності у найманих працівників;

2) мінімізація ризиків, пов'язаних зі скасуванням під час перевірок податкових витрат за винагородою на користь ІТ-підприємців. Як зазначає В. Смердов, «часто формальним приводом для скасування таких витрат виступають посилення на недостатньо деталізовані акти/звіти з боку підприємців, що нібито не дає перевіряючим можливості підтвердити реальність операції»^[146];

3) використання податку на виведений капітал для перенесення центру утворення прибутку з іноземних структур в Україні. На нашу думку, такий є позитивним для суб'єктів бізнесу, держави та регіонів, оскільки продукується диверсифікація стимулів для ділової активності та залучення більшої кількості інвестицій. Можливість бізнесу вкладати кошти у розвиток підприємства, сервісу, виробництва товарів приведе до його модернізації, що дасть змогу в майбутньому сплачувати до бюджету більші обсяги податкових надходжень.

Так, зі збільшенням обороту товарів і послуг зросте обсяг надходжень від ПДВ та податку на зарплату. У першому випадку – це макроекономічні фіскальні ефекти, у другому – ефекти трансформуються на мезорівень, зокрема підвищиться фіскальний потенціал органів місцевого самоврядування. Регіональний моніторинг свідчить, що за тяжіння до інноваційних принципів управління територіальними громадами з'являються нові пріоритети та завдання, які мають вирішуватися на рівні окремих територій.

Для результативної роботи з інформаційними ресурсами фінансової звітності та статистичних спостережень на рівні територіальних органів, у т. ч. новоутворених районів і громад, доцільними шляхами є такі:

¹⁴⁶ Смердов В. «Дія City». У чому вигоди порівняно зі звичайним податковим режимом. *Forbes Ukraine*. 2021 18 серп. URL: <https://forbes.ua/money/diya-city-v-chem-vygody-po-sravnenu-s-obychnym-nalogovym-rezhimom-18082021-2285>

- удосконалення спостережень за господарською діяльністю територіальних громад щодо повноти, вірогідності й актуальності бюджетно-податкової інформації [147, с. 390];
- забезпечення взаємодії всіх потоків інформації, які формуються в системі фінансової звітності та статистики суб'єктів господарювання у регіоні;
- підвищення оперативності інформації фінансового характеру тощо.

Зазначимо, що для отримання звітності посадовій (уповноваженій) особі певної територіальної громади потрібно зробити чотири кроки (рис. 2.4).

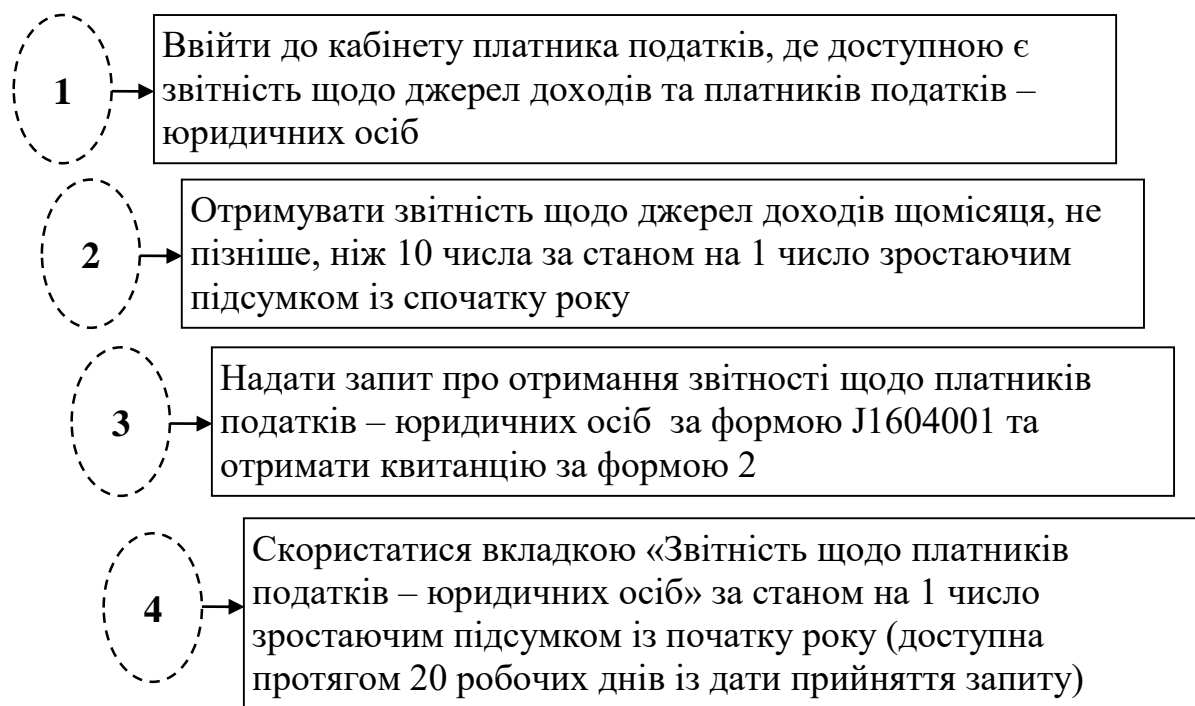


Рис. 2.4. Послідовність дій щодо отримання податкової інформації органами місцевого самоврядування (територіальними громадами)

Джерело: побудовано автором на основі [148].

¹⁴⁷ Цаль-Цалко Ю. С., Мороз Ю. Ю. Інформаційне забезпечення управління територіальними громадами: аспекти статистики і фінансової звітності. *Проблеми економіки*. 2018. № 2 (36). С. 389–395.

Вважаємо, що продуктивним аспектом є запровадження ДПС України в 2021 р. сервісу електронного інформування органів місцевого самоврядування. В підсумку, у першому кварталі 2021 р. понад 1400 територіальних громад отримали звітні інформаційні дані щодо джерел доходів та звітність щодо 425000 платників податків – юридичних осіб про суми нарахованих і сплачених податків, сум податкового боргу та надмірно сплачених сум на відповідних територіях [¹⁴⁸].

Варто також звернути увагу на перші кроки у діджиталізації фіскальних сервісів безпосередньо на місцевому рівні в Україні. Йдеться про активні спільні ініціативи Міністерства фінансів України у межах проекту технічної допомоги «ЄС для підсилення державних фінансових систем місцевих урядів» та створення інформаційно-аналітичної системи управління плануванням і виконанням місцевих бюджетів «LOGICA» (рис. 2.5) [¹⁴⁹].

Основна мета імплементації зазначеної системи – покращення місцевого економічного розвитку на базі спроможної, ефективної, прозорої та підзвітної системи управління місцевими фінансами, орієнтованої на досягнення стійких цілей економіки й розвитку, відповідно до зобов'язань уряду в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і положень Стратегії управління державними фінансами України.

В умовах децентралізації, зміни управлінських підходів у діяльності органів місцевого самоврядування, впровадження нових інструментів забезпечення прозорості й ефективності бюджетного процесу особливого значення набуває розуміння системи державного фінансового контролю.

Проект було імplementовано в 2019-2020 рр. як пілотний у деяких областях України (Вінницька, Дніпропетровська, Львівська та Черкаська області).

¹⁴⁸ Каленіченко Н. Майже 1,5 тис. територіальних громад мають доступ до податкової інформації. Державна податкова служба України. 2021. URL:

<https://www.kmu.gov.ua/news/nataliya-kalyenichenko-majzhe-15-tis-teritorialnih-gromad-mayut-dostup-do-podatkovoyi-informaciyi>

¹⁴⁹ Overall LOGICA Project objective. URL: <http://logica-project.eu/home/page.html>

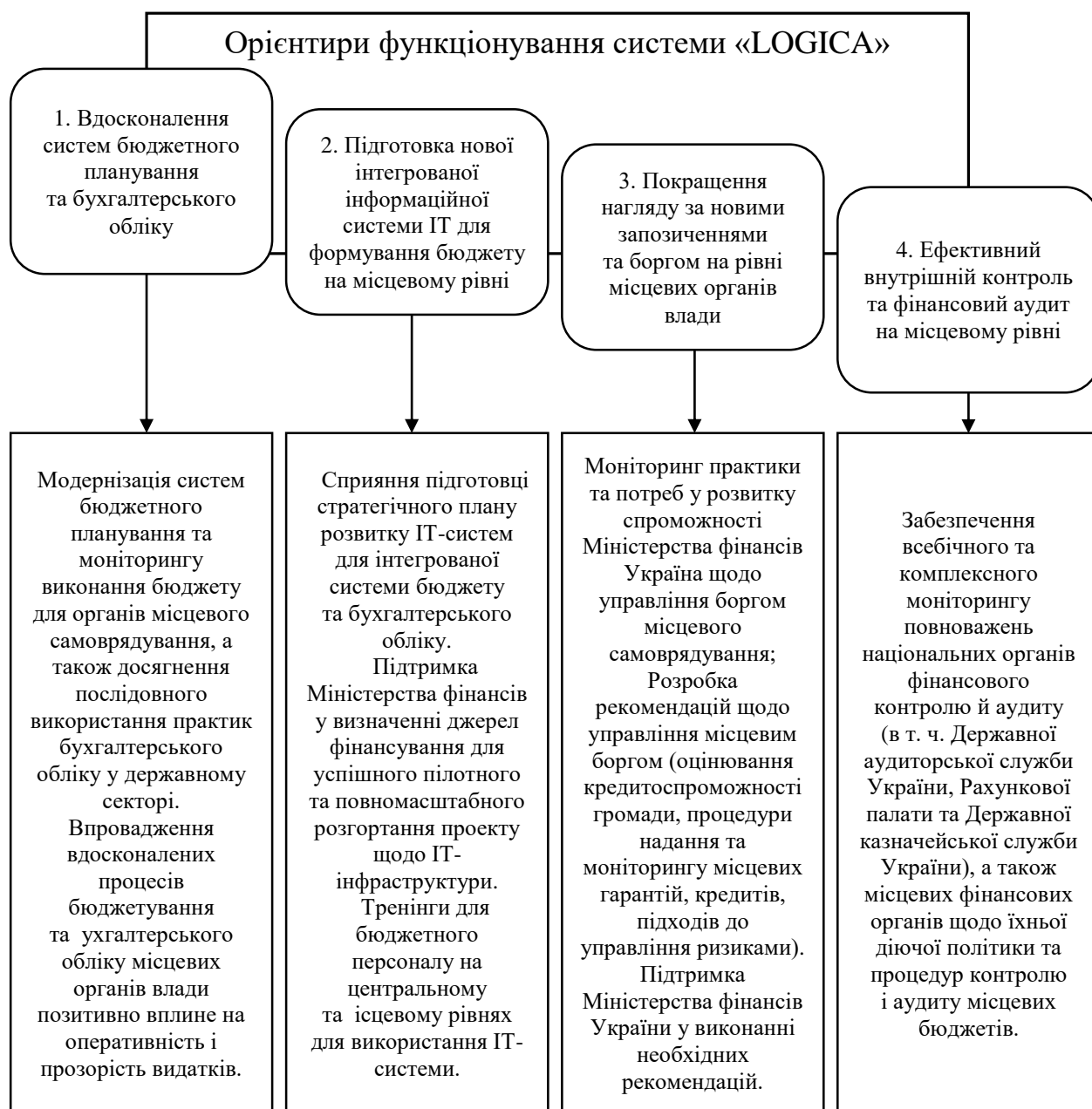


Рис. 2.5. Функціональні старт-блоки інтегрованої інформаційної системи «LOGICA»

Джерело: побудовано автором на основі [149, 150].

Згідно з методикою проекту, бюджетний цикл місцевих бюджетів охоплює такі стадії:

¹⁵⁰ Ефективне та прозоре управління місцевими фінансами. Реалізація проекту LOGICA сприяє процесу децентралізації. Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/news/efektivne-ta-prozore-upravlennia-mistsevimi-finansami-realizatsiia-proiektu-ies-dlia-pidsilennia-derzhavnikh-finansovikh-sistem-mistsevikh-uriativ-logica-z-mitsniuie-protses-detsentralizatsii-1996>

- складання та розгляд місцевого бюджету;
- прийняття рішення щодо бюджету;
- складання проектів бюджету;
- регламентний розгляд проекту та прийняття рішення про місцевий бюджет на відповідний період;
- виконання бюджету;
- внесення корективів і змін до бюджету;
- підготовка та розгляд звіту про розгляд бюджету і прийняття рішення щодо нього [151].

Зазначимо, що пілотний проект передбачав імплементацію певних складових системи «LOGICA», що значною мірою підсилювали очікування від звітно-розпорядчої роботи органів місцевого самоврядування. Методичні підходи щодо планування місцевих бюджетів в ІАС «LOGICA» ґрунтуються на принципах послідовності виконання визначених етапів (рис. 2.6), а також ураховують спектр напрямків бюджетного циклу місцевих бюджетів.

Таким чином, ІАС «LOGICA» у процесі планування та виконання місцевих бюджетів безпосередньо забезпечує:

- реєстрацію учасників бюджетного процесу, тобто відповідальних виконавців і місцевих фінансових органів, а також одержувачів бюджетних коштів;
- подання оцифрованої інформації (у спеціальній формі) на етапі розробки місцевого бюджету, а саме з бюджетних запитів головних розпорядників, проектів рішень про місцевий бюджет;
- подання оцифрованої інформації із затверджених в органах місцевого самоврядування рішень про місцевий бюджет;
- подання оцифрованої інформації щодо виконання місцевого бюджету, а саме з річних розписів місцевого бюджету та

¹⁵¹ Створення інформаційно-аналітичної системи управління плануванням та виконанням місцевих бюджетів «LOGICA». 2020. URL: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/sectors/u-12041/prezentaciya_logica.pdf

паспортів бюджетних програм місцевого бюджету і звітів про виконання паспортів бюджетних програм [152].

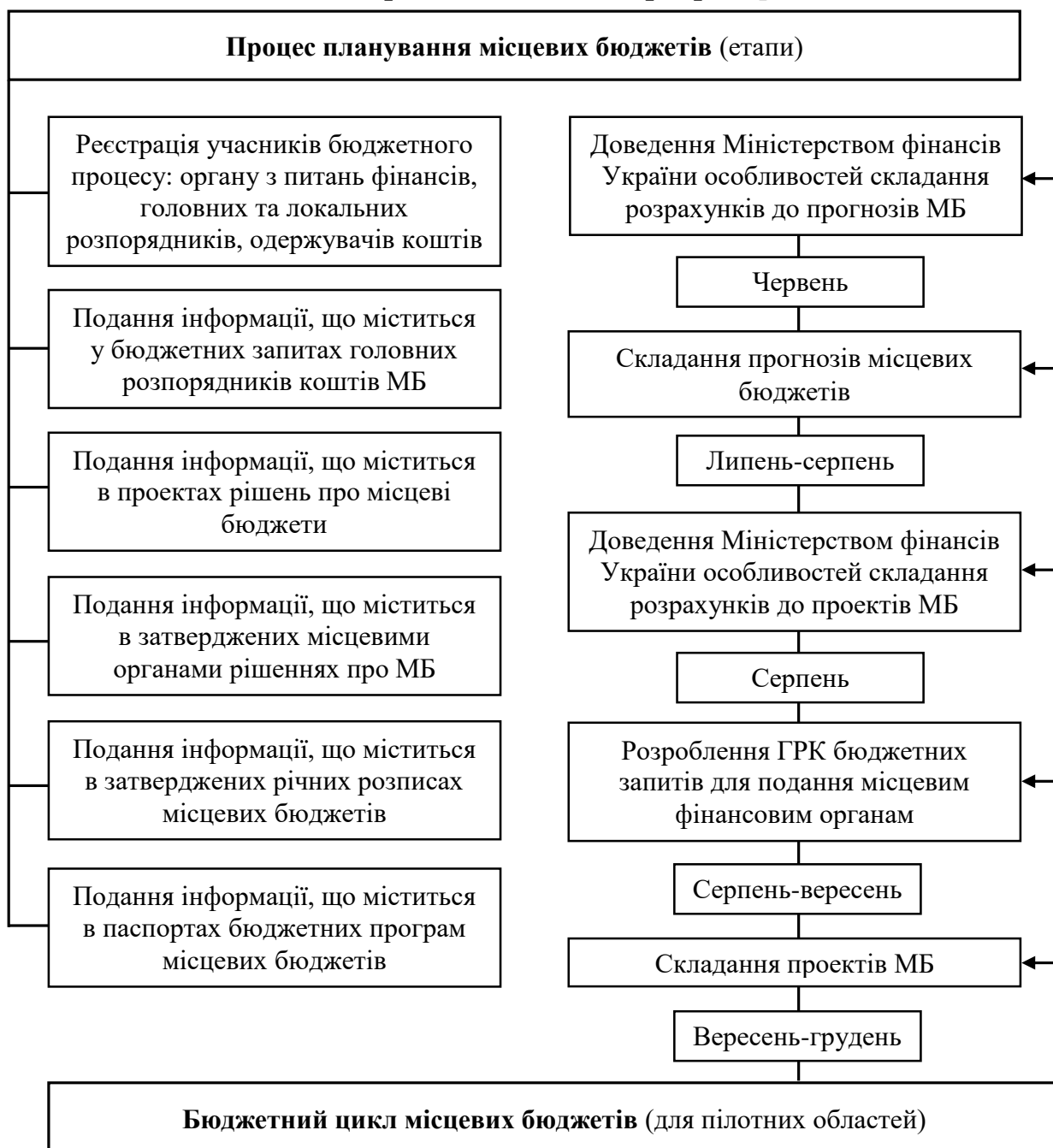


Рис. 2.6. Бюджетне планування та бюджетний цикл місцевих бюджетів в ІАС «LOGICA»

Джерело: побудовано автором на основі [149].

¹⁵² Інструкція до ІАС «LOGICA» при складанні місцевих бюджетів. Бухгалтерія для бюджету та ОМС. 2021. URL: <https://oblikbudget.com.ua/article/1124-as-logica-pri-skladann-mstsevih-byudjetv---nstruktsya>

Зауважимо, що такий контекст сприятиме формуванню спроможної, ефективної, прозорої й автоматизованої системи управління місцевими фінансами. Реалізація компонентів проекту «LOGICA» сприятиме процесу децентралізації та сформує базис для досягнення стійких довготермінових цілей в управлінні фінансами і розвитку територіальних громад в Україні [¹⁵³].

Підбиваючи підсумок, констатуємо, що імплементація інформаційних систем і технологій у фіскальну політику органів місцевого самоврядування продукуватиме вагомі широковекторні ефекти. Зокрема, останні тенденції програмного забезпечення національного та муніципального управління фіскальними відносинами свідчать про гармонізацію з Європейським Союзом у цьому ракурсі, а підвалини, які вони сформували, продукуватимуть у найближчій перспективі спектр певних переваг:

- автоматизація процесів складання прогнозів місцевих бюджетів, проектів рішення про місцевий бюджет, бюджетних документів, пов'язаних із виконанням місцевого бюджету й управлінням коштами місцевого бюджету;
- імплементація електронного обміну інформацією у ієрархічній структурі фіскальних відносин, що зменшить паперовий обіг бюджетних документів;
- поява можливостей обміну інформацією про бюджетні показники в електронному вигляді, що підвищить функціональні можливості персоналу здійснювати швидкий та якісний аналіз отриманої інформації, створювати сучасну візуалізацію даних за допомогою дашбордів;
- структурування бюджетних процедур завдяки впровадженню бюджетного календаря:

¹⁵³ Міністерство фінансів впровадило в дослідну експлуатацію ІАС «LOGICA».

Міністерство фінансів України. 2020. URL:

https://mof.gov.ua/uk/news/ministerstvo_finansiv_vprovadilo_v_doslidnu_ekspluatatsiiu_ias_logica-2412

- покращення контрольних заходів щодо реалізації всіх етапів бюджетного процесу, що посилить фінансово-бюджетну дисципліну серед учасників бюджетного процесу;
- удосконалення заходів із моніторингу, аналізу та контролю за цільовим й ефективним використанням фінансових ресурсів;
- формування прозорих відносин фіскальної політики держави та органів місцевого самоврядування, зокрема за публікації інформації про бюджет у формі відкритих даних тощо.

Таким чином, ефективне інформаційне забезпечення взаємодії (співпраці) податкових органів на державному і територіальному рівнях з органами місцевого самоврядування, платниками податків (фізичними та юридичними особами) й іншими суб'єктами податкової політики продукуватиме певні ефекти. Зокрема, серед найбільш пріоритетних варто виокремити такі: цифровізація фіскального простору, мінімізація податкових ризиків, гармонізація податкової системи з розвиненими країнами світу, підвищення прозорості бюджетних процесів, інтенсифікація фіскальної децентралізації, зростання рівня фінансової грамотності населення та податкової культури платників податків і, як підсумок, зменшення кількості фіскальних правопорушень та збільшення обсягів податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів.

2.2. Архітектоніка міжбюджетних трансфертів та їхній вплив на фінансове вирівнювання місцевих бюджетів

Новітні пріоритети побудови ефективної бюджетно-податкової системи в процесі стимулюючого впливу на розвиток адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів бізнесу і підприємництва потребують адекватного державного регулювання в частині акумуляції та перерозподілу фінансових ресурсів. Нині українському прагматизму властиві також явища дефіциту фінансових потоків як окремих територіальних громад, регіонів, так і держави загалом. Така дилема посилюється в умовах глобальної протидії наслідкам пандемії COVID-19 (різними штамам коронавірусної хвороби), а також в умовах воєнного стану в Україні та в період післявоєнної відбудови економіки держави. Водночас міжбюджетні відносини потерпають від корупційних факторів, ефективний розвиток громад потребує інформатизації та інноватизації в частині нарощування власного фінансового потенціалу. Децентралізація та усі супутні процеси в Україні націлюють на ефективний економічний розвиток новоутворених (укрупнених) районів і громад у перспективі, однак нині гостро постає проблема забезпечення балансу між повноваженнями органів державної влади й органів місцевого самоврядування та видатками відповідних бюджетів. У контексті окресленого значну роль відіграють питання надання міжбюджетних трансфертів, що трансформуються певною парадоксальністю: з одного боку, важливою є фінансова підтримка потребуючих регіонів зі сторони держави, з іншого – пріоритетним завданням виступає бюджетно-податкова автономізація територіальних утворень в Україні.

Прагматика побудови ефективних міжбюджетних відносин в Україні в умовах децентралізації влади й активізації діяльності органів місцевого самоврядування потребує постійного моніторингу. Важливою складовою дослідження є пошук оптимальних шляхів проведення

політики надання трансфертів у вертикальній і горизонтальній розподільчій площині. Сучасна архітектоніка міжбюджетних трансфертів у контексті надання дотацій та субвенцій потребує імплементації обґрунтованих підходів з урахуванням зарубіжного досвіду. Нині існує тактична та стратегічна потреба в посиленні фінансової автономії діяльності органів місцевого самоврядування та нарощуванні економічного потенціалу територіальних громад. Впродовж тривалого часу в Україні залишаються малодослідженими питання гармонізації взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами, що є особливо актуальним в умовах фінансової нестабільності та масштабних делегувань центральною владою повноважень органам місцевого самоврядування.

Адаптація фіскального простору держави до сучасних умов соціально-економічного розвитку має враховувати принципи і методи провідних країн світу та базуватися на новаторстві бюджетно-податкової політики. Ключовою компонентою бюджетного механізму є міжбюджетні відносини, що становлять систему зв'язків між органами державної влади та органами місцевого самоврядування в напрямку забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, які вони потребують для дієвого виконання покладених на них обов'язків і функцій [¹⁵⁴, с. 217].

Важливо, що від якості організації системи міжбюджетних відносин безпосередньо залежить ступінь фінансової автономії органів місцевого самоврядування, а також їхня спроможність забезпечувати мешканців відповідними благами.

У широкому розумінні показник фінансової спроможності територіальної громади складається з бюджетно-податкової спроможності, фінансової спроможності домогосподарств, фінансової спроможності суб'єктів господарювання та залежить від доходів, які

¹⁵⁴ Радіонов Ю. Д. Формування видатків бюджету : моногр. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2019. 616 с.

Розділ 2. Інституційно-інформаційні підвалини фіскального децентралізму та федералізму в Україні

акумулюються у бюджеті громади для забезпечення належного рівня життя мешканців і здатності вирішувати свої проблеми [155].

Згідно з внесеними змінами до Бюджетного кодексу України, що спрямовані на реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади, бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення матеріальної й фінансової основи місцевого самоврядування та стимулювання громад до об'єднання й укрупнення, оновлено також механізм бюджетного регулювання та вирівнювання, а саме перехід від три- до двоступеневої бюджетної моделі. Відтак, починаючи з 2015 р. законодавчо закріплено прями міжбюджетні відносини винятково на двох рівнях:

- 1) обласний бюджет;
- 2) бюджет міст обласного значення, ТГ і районів [156, с. 106].

Місцеві бюджети відіграють важливу роль у кожній країні, тому що вони є фінансовим підґрунтям місцевого самоврядування та одним із важелів перерозподілу валового внутрішнього продукту. Саме за допомогою використання міжбюджетних трансфертів на місцевому рівні врегульовуються питання компенсації бюджетам нижчого рівня витрат на здійснення делегованих повноважень, вартість яких перевищує бюджетні можливості органів місцевого самоврядування, а також вирішуються проблеми, спричинені нерівномірністю у мобілізації доходів бюджету, та соціальні проблеми, пов'язані зі специфічними рисами розвитку регіонів і їх фінансово-економічною спроможністю [157, с. 1100]. Однак у разі відсутності в достатньому обсязі власних доходів видатки місцевих бюджетів перекриваються завдяки наданню трансфертів із державного бюджету (дод. Б).

¹⁵⁵ Баб'юк І., Чепель О. Основні аспекти формування спроможних територіальних громад. *Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування*. URL: [http://buk\\$visnyk.cv.ua/misceve\\$samovryaduvannya/463/](http://buk$visnyk.cv.ua/misceve$samovryaduvannya/463/)

¹⁵⁶ Стричай Н. М., Симоненко Л. І., Довженко В. А. Фінансова спроможність бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах реалізації адміністративно-територіальної реформи. *Економіка та держава*. 2020. № 2. С. 104-109.

¹⁵⁷ Маршук Л. М., Любчак І. С. Роль міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів України. *Економіка та суспільство*. 2018. Вип. 19. С. 1099–1104.

У сучасних умовах трансфери посідають важливе місце у міжбюджетних відносинах (рис. 2.7).

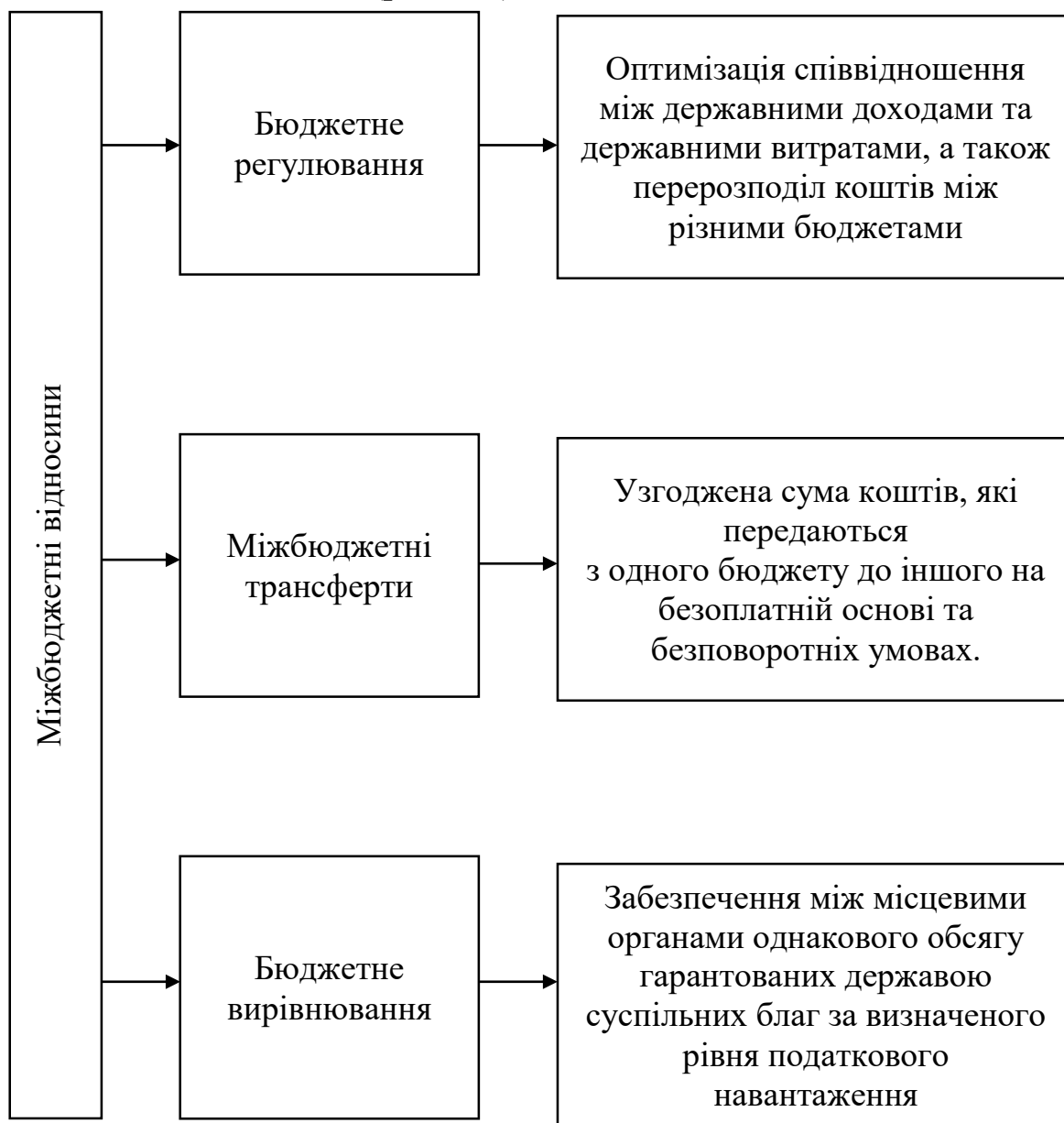


Рис. 2.7. Основні елементи міжбюджетних відносин.

Джерело: побудовано автором самостійно.

Вони є основним методом бюджетного регулювання і відіграють важливу роль у формуванні доходів місцевих бюджетів [158, с. 661]. Міжбюджетні відносини – це система економічних відносин між усіма суб'єктами бюджетного процесу (органами управління різного рівня) з

¹⁵⁸ Шелест О. Л., Сидоренко О. О. Сучасні аспекти міжбюджетних відносин в умовах децентралізаційних перетворень. *Економіка та суспільство*. 2017. Вип. 12. С. 660–664.

Розділ 2. Інституційно-інформаційні підвалини фіскального децентралізму та федералізму в Україні

ціллю раціоналізації розподілу повноважень, видаткових зобов'язань і дохідних джерел для забезпечення фінансової підтримки місцевого економічного розвитку [¹⁵⁹, с. 47]. (дод. В).

Загалом трансфертом називають комплекс фінансових ресурсів, що делегуються з державного до місцевих бюджетів та (або) навпаки, з метою відповідного вирівнювання доходів і видатків. У зарубіжній методиці бюджетні трансферти фактично переміщують фінансування з одного бюджету в інший, саме тому для кожного кредитованого бюджету є інший бюджет – дебетований. Однак діють встановлені правила, які вимагають, щоб бюджетний трансферт був збалансований за бюджетним періодом, фондом і джерелом [¹⁶⁰]. Здебільшого процес надання (отримання) бюджетних трансфертів є автоматизованим.

Міжбюджетні трансферти розглядаються як важливий інструмент бюджетного регулювання, що безпосередньо впливає на забезпеченість громадян суспільними послугами та виконання важливих економічних і соціальних програм [¹⁶¹, с. 365].

Міжбюджетними трансфертами називають бюджетні кошти, які безоплатно та безповоротно передаються з одного бюджету до іншого [¹⁶², с. 82].

На практиці це здійснюється для недопущення виникнення або уникнення постфактум горизонтальних і вертикальних дисбалансів, тобто невідповідності між обсягами бюджетних коштів того чи іншого рівня влади та повноваженнями, які на нього покладаються в процесі розподілу компетенцій і відповідальності.

¹⁵⁹ Сірик З. О. Особливості вдосконалення міжбюджетних відносин в умовах децентралізації влади. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2020. Вип. 2 (142). С. 46–54.

¹⁶⁰ Budget Journals & Budget Transfers. Connect Carolina Finance. URL: https://sph.unc.edu/wp-content/uploads/sites/112/2014/09/PRINT-BUDGETS-STUDENT-PACKAGE-no-exercises_gy.pdf

¹⁶¹ Сидор І. П. Міжбюджетні трансферти в системі доходів місцевих бюджетів: сучасний стан та напрями вдосконалення. *Інфраструктура ринку*. 2019. Вип. 32. С. 363–369.

¹⁶² Глухова В. І., Кравченко Ю. М. Міжбюджетні трансферти як форма бюджетного регулювання. *Економіка і регіон*. 2014. № 4. С. 80–84.

Міжбюджетні трансферти відіграють принципово важливу роль у системі місцевих фінансів: використовуються для того, щоб доходи відповідали видатковим повноваженням різних рівнів влади. Основна проблема, яка на сьогодні характерна для цього інструмента фінансового вирівнювання, – це корупційна складова витрачання (йдеться про зловживання чиновників при визначенні тих чи інших цілей, недостатню прозорість та незадовільну підзвітність громадськості) [¹⁶³, с. 26].

Міжбюджетні трансферти поділяються на чотири види: дотації (базова і реверсна); субвенції; кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; додаткові дотації.

Основа міжбюджетних трансфертів формують базова та реверсна дотації, які призначені для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій і функціонують між державним та місцевими бюджетами, й навпаки. Базова дотація надається з державного бюджету місцевим бюджетам, причому ресурсним підґрунтям для її перерахування є загальнодержавні податки і збори, що надходять до загального фонду державного бюджету [¹⁶⁴].

Комплексно архітектоніку трансфертів, що надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам можна систематизувати в табл. 2.2.

Дотацію варто ідентифікувати як доплату з державного бюджету з метою збалансування бюджетів нижчих рівнів. Дотація – це безвідплатна, безповоротна допомога з бюджету вищого рівня до бюджету нижчого підпорядкування, яка не має цільового характеру та надається у разі перевищення видатків над доходами [¹⁶⁵].

¹⁶³ Письменний В. В. Міжбюджетні трансферти як інструмент фінансового вирівнювання територій. *Економіка та держава*. 2017. № 6. С. 24-30.

¹⁶⁴ Бюджетний кодекс України № 2456-V. від 08.07.2010. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1321257-822961676>.

¹⁶⁵ Адамик О. В. Бюджетні асигнування та дотації суб'єктів державного сектора економіки: їх трактування з метою обліку та відмінності. *Торгівля, комерція, підприємництво*. 2014. Вип. 16. С. 141–144.

Базова дотація вважається основним інструментом підвищення фіскальної спроможності місцевих бюджетів шляхом запровадження механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій за індексом податкоспроможності. Цей індекс розраховується в межах таких місцевих бюджетів, як обласні, бюджети міст обласного значення, бюджети територіальних громад, районні бюджети.

Такий підхід до надання базових дотацій дає змогу враховувати особливості, властиві конкретним адміністративно-територіальним утворенням.

Таблиця 2.2

Характеристика основних видів міжбюджетних трансфертів в Україні

№	Вид трансферту	Сутність та роль
1	Дотація	Дотація – це кошти, що передаються з одного бюджету іншому, у твердій сумі й безповоротно для остаточного збалансування бюджету. Бюджетним кодексом України передбачено певні види дотацій: – базова дотація; – реверсна дотація; – додаткова дотація.
2	Субвенції на здійснення державних програм соціального захисту	Надання пільг і житлових субсидій населенню: на придбання твердого та рідкого півного побутового палива і скрапленого газу; на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття тощо. До цієї категорії також належить надання пільг із послуг зв'язку.
3	Додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою	Надання державою податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюджетів, має супроводжуватися наданням додаткової дотації з державного місцевим бюджетам на компенсацію відповідних втрат доходів місцевих бюджетів.
4	Субвенція на виконання інвестиційних проектів	Ґрунтується на таких основних принципах: 1) об'єктивності та відкритості; 2) єдності; 3) збалансованого розвитку; 4) цільового використання коштів.

Продовження табл. 2.2

5	Освітня субвенція	Спрямовується на оплату поточних видатків закріплених типів навчальних закладів і розподіляється між відповідними бюджетами на основі формули, яка komponується з таких параметрів: 1) кількість учнів загальноосвітніх навчальних закладів у міській та сільській місцевості, гірських пунктах; 2) наповнюваність класів; 3) коригуючі коефіцієнти.
6	Субвенція на підготовку робітничих кадрів	Спрямовується на оплату поточних видатків професійно-технічних й інших навчальних закладів державної та комунальної власності, які надають послуги з підготовки кваліфікованих робітників на умовах державного замовлення.
7	Медична субвенція	Може спрямовуватися на реалізацію заходів з оптимізації мережі закладів охорони здоров'я. Медична субвенція розподіляється між відповідними ланками бюджетів на основі закріпленої формули, яка базується на таких параметрах: 1) кількість населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці; 2) коригуючі коефіцієнти, що враховують відмінності у вартості надання медичної допомоги; 3) особливості надання медичної допомоги у гірських населених пунктах.
8	Субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру	Розподіляється між відповідними бюджетами на основі формули та з урахуванням таких показників: 1) кількість хворих; 2) кількість населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці.
9	Субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження	Субвенція спрямовується бюджетам адміністративно-територіальних одиниць, на територію яких поширюється зона спостереження атомних електростанцій державного підприємства «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом».
10	Субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної й торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50%), інші додаткові дотації та субвенції.	

Джерело: складено на основі [164, 166].

Зазначимо, що механізм функціонування горизонтального вирівнювання функціонує на базі використання таких інструментів трансферної політики, як базова та реверсна дотація (рис. 2.8).

Горизонтальний перерозподіл передбачає порівняння індексу податкоспроможності певного бюджету із середнім показником податкоспроможності всіх бюджетів аналогічного рівня по країні. Співвідношення цих двох показників дає змогу визначити, чи надаватиметься базова дотація цьому місцевому бюджету, чи, навпаки, з такого бюджету вилучатимуться кошти до державного бюджету (реверсна дотація).

Означений підхід покликаний стимулювати органи місцевого самоврядування диверсифікувати базу оподаткування та залучати додаткові фінансові ресурси, що сприятиме збільшенню доходів загального фонду бюджетів ТГ.

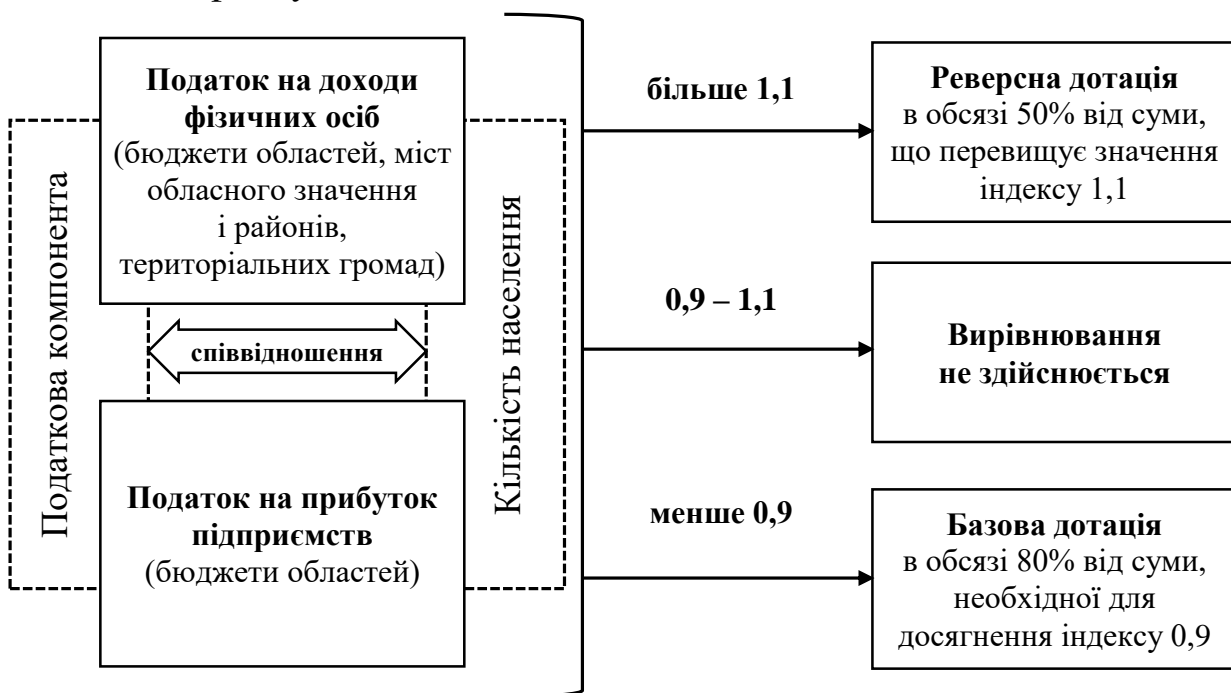


Рис. 2.8. Організаційно-методична схема горизонтального балансування місцевих бюджетів

Джерело: побудовано автором на основі [166].

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності та розрахунок обсягів дотацій здійснюються за такими параметрами: кількість населення;

надходження податку на доходи фізичних осіб за останній звітний бюджетний період; індекс податкоспроможності відповідного бюджету.

Реверсна дотація пов'язана з передачею коштів із місцевого бюджету до державного бюджету для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій [¹⁶⁶, с. 211].

Субвенція застосовується як метод бюджетного регулювання з метою збалансування бюджетів нижчого рівня і надається з конкретно ідентифікованим призначенням часткової державної фінансової допомоги на програми і заходи, спрямовані на підтримку гарантованого законом мінімуму соціальної забезпеченості населення територіальних громад, де такий мінімум не забезпечується власними фінансовими ресурсами з незалежних від них причин соціально-економічного розвитку [¹⁶⁷, 4].

Деякі науковці звертають увагу на недолік системи міжбюджетних трансфертів, що ґрунтується на єдиних соціальних стандартах, властивий всім країнам, незалежно від рівня їхнього економічного розвитку. Це зумовлено тим, що подібна система підриває стимули до ефективного господарювання: в разі нестачі ресурсів за встановленими нормативами буде надано дотацію, а їхній «надлишок» відносно цих нормативів буде вилучено.

В підсумку, адміністративні утворення й населені пункти з обмеженими ресурсами не опікуються потребами нарощення потенціалу – скільки не вистачає коштів, стільки й делегують [¹⁶⁸, с. 67].

Вважаємо, що парадокс виявляється в апатичності власного розвитку, оскільки громади (райони), які мають кращий потенціал, теж не напружуються щодо його раціонального використання, адже «зайве» заберуть.

¹⁶⁶ Генкул Ю. В. Міжбюджетні трансферти: їх види і значення для місцевих бюджетів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 210–213.

¹⁶⁷ Нагребельний В. П. Фінансове право України: методи та правові форми фінансової діяльності держави. URL: <http://libr.org.ua>

¹⁶⁸ Опарін В. М., Сарнецька Я. А. Імперативи бюджетного регулювання в Україні в умовах фіскальної децентралізації. *Фінанси України*. 2020. № 1. С. 58-72.

Субвенції є міжбюджетними трансфертами для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання. Здебільшого вони надаються для здійснення державних програм соціального захисту (наприклад, пільги та житлові субсидії населенню на придбання пічного побутового палива і скрапленого газу, оплату електроенергії, природного газу та комунальних послуг, пільги з послуг зв'язку та інші пільги). Значно менші суми спрямовано на будівництво, реконструкцію, ремонт й утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, утримання об'єктів спільного користування та виконання інвестиційних програм з місцевих бюджетів [169, с. 28].

Також визначимо відмінні ознаки між дотацією та субвенцією:

– цільове призначення (субвенція має чітке спрямування, тоді як дотація не має цільового характеру та видається для збалансування бюджетів нижчих рівнів);

– контроль і звіт (дотація не потребує звіту, а звітування за субвенціями обов'язкове);

– необхідність повернення (використання не за призначенням дотації свідчить про відсутність потреби повернення коштів за нею; субвенцію доведеться повертати в обов'язковому порядку в разі нецільового використання коштів чи суттєвих порушень);

– особливості надання (субвенція виділяється на конкретний проект, ціль, а дотація – у зв'язку з нестачею коштів для поточних витрат нижчестоящого бюджету) [170, с. 48].

Відповідно до звітно-статистичних даних, вагому роль у формуванні доходів місцевих бюджетів упродовж 2015–2018 рр. відігравали офіційні трансферти (53%–59%). Однак податкова компонента місцевих бюджетів посилилась у 2019–2021 рр., зокрема їхня

¹⁶⁹ Письменний В. В. Міжбюджетні трансферти як інструмент фінансового вирівнювання територій. *Економіка та держава*. 2017. № 6. С. 24–30.

¹⁷⁰ Литвинчук А. О., Гайдук І. С. Ідентифікація зарубіжного досвіду застосування субвенцій та дотацій на освіту: вплив на результат навчання. *Освітня аналітика України*. 2019. № 1 (5). С. 47–57.

частка у 2021 р. становила понад близько 60% від загальної суми місцевих доходів, тоді як частка офіційних трансфертів – майже 35% (рис. 2.9).

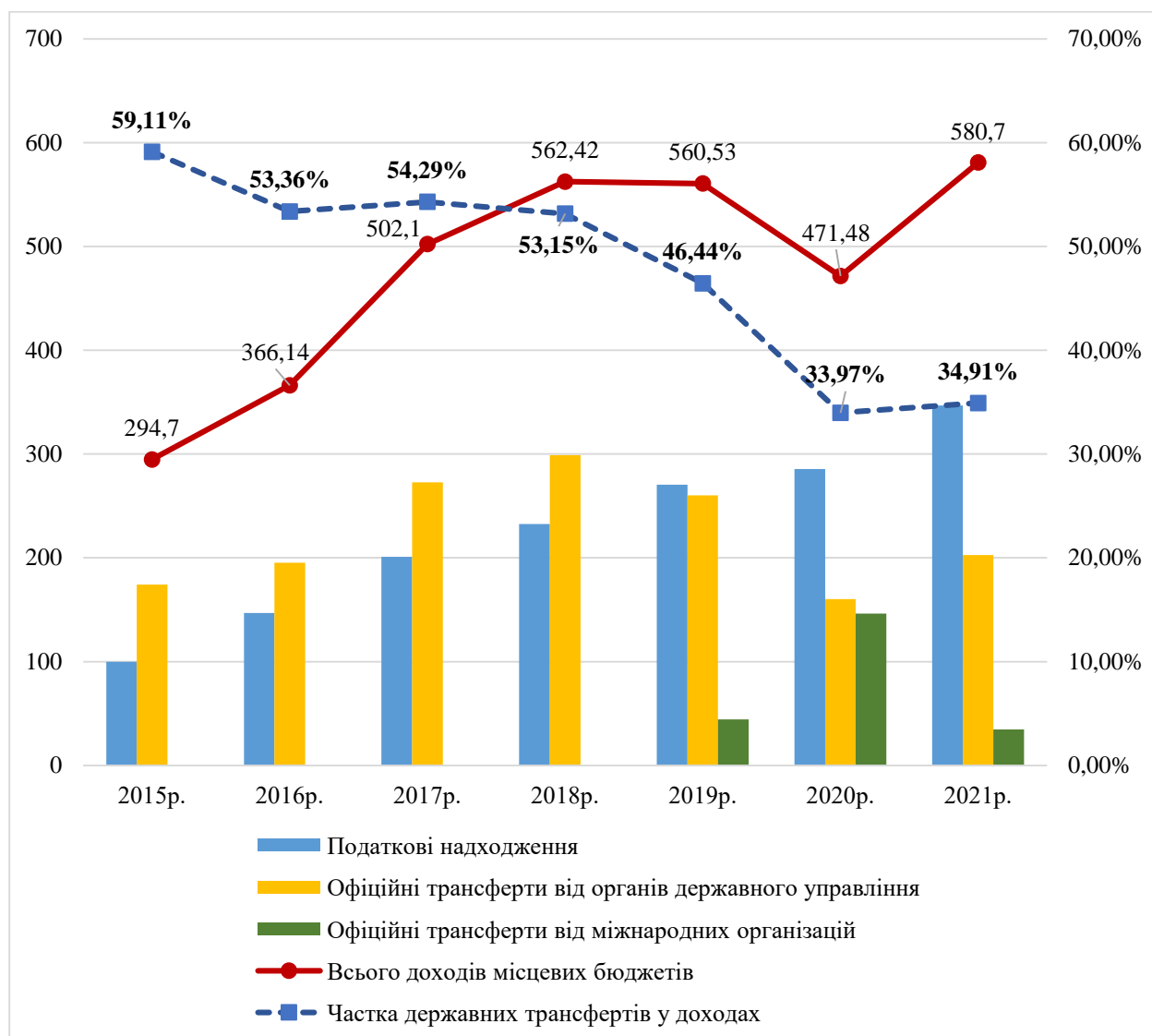


Рис. 2.9. Компонування доходів місцевих бюджетів на основі трансфертів і податкових платежів, млрд. грн.

Джерело: побудовано автором на основі [171].

Можемо спостерігати зростання ролі податкових надходжень у бюджетних ресурсах органів місцевого самоврядування у аналізованому періоді. Такий аспект безпосередньо пов'язаний із ухваленням реформи

¹⁷¹ Звіти про виконання Державного бюджету України за 2015–2020 рр. Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

Розділ 2. Інституційно-інформаційні підвалини фіскального децентралізму та федералізму в Україні

децентралізації в Україні у 2014 р., а також активізацією дій держави й територіальних органів щодо її імплементації, зокрема податкових та бюджетних положень.

Водночас, процес цифровізації фіскального адміністрування та його дифузія серед суб'єктів бюджетно-податкового простору продукував синергичний ефект у відносинах між платниками податків та контролюючими органами у сфері оподаткування. Це сприяло збільшенню податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів. Однак за умов врахування такого різновиду фінансового інструменту, як офіційні трансферти від Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ, не можемо комплексно стверджувати про домінування податкових надходжень над трансфертами в архітектоніці доходів місцевих бюджетів.

Аналіз основних показників дохідної частини бюджетної системи продемонстрував стабільний приріст величини базової дотації в 2016-2021 рр. з 4744,2 млн. грн. до 15702,9 млн. грн., або в 3,3 рази. Зауважимо, що коефіцієнт приросту реверсної дотації становив 1,28. Водночас середній показник приросту базової дотації становить 1,27 щорічно, реверсної дотації – 1,28 (рис. 2.10) [172].

Це свідчить про сподівання та залежність бюджетів органів місцевого самоврядування від фінансових ресурсів держави, в т. ч. які надаються за перерозподілу надлишкових надходжень до бюджету окремих територіальних громад. У цьому разі доречним є комбінування фіскальної децентралізації з фіскальним федералізмом, оскільки останній спроможний диверсифікувати автономні можливості бюджетно-податкового регулювання (стимулювання) органів місцевого самоврядування.

Загалом, останні показники фінансового вимірювання територіального розвитку демонструють збільшення кількості податкоспроможних місцевих бюджетів.

¹⁷² Про Державний бюджет України на 2021 рік : Закон України № 1082-IX від 15 грудня 2020 року. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#n154>

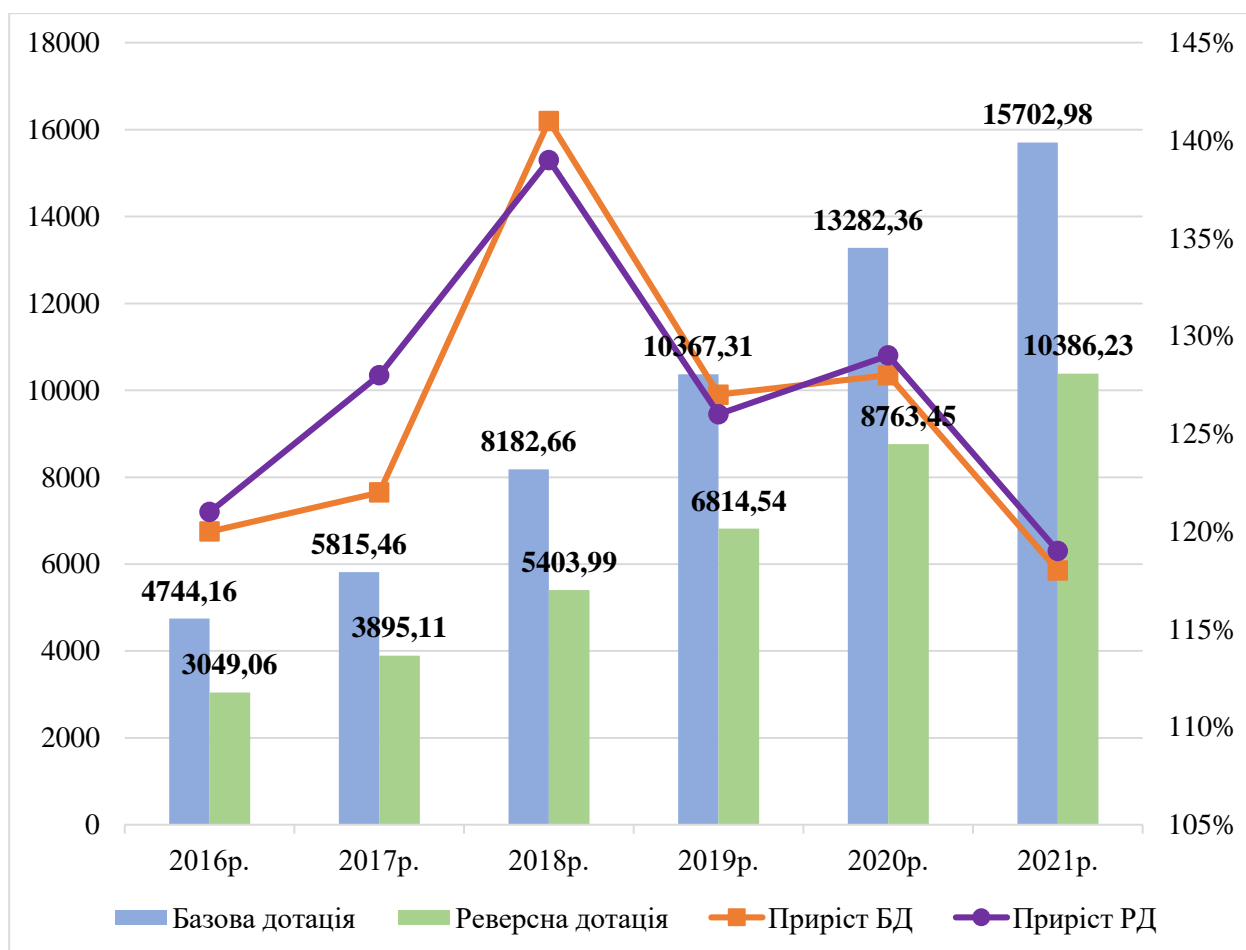


Рис. 2.10. Динаміка обсягів і приросту базової та реверсної дотацій, млн. грн.

Джерело: побудовано автором на основі [173].

Зокрема, кількість бюджетів, в яких вилучатимуть кошти у вигляді реверсної дотації, в 2021 р. зростає на 6%, а бюджетів, вирівнювання яких не здійснювалося, – на 14%. При цьому відбудеться зростання показників для обчислення дотацій на 2021 р., порівняно з 2020 р. Коефіцієнти зростання базової дотації та реверсної дотації у звітному періоді характеризуються ідентичним трендом. Така ситуація, ймовірно, зберігатиметься у майбутньому. Стабільна залежність регіонального розвитку від інструментів дотаційної фінансової політики продукуватиме низькі темпи автономізації фіскальної спроможності ТГ.

¹⁷³ Річна звітність про виконання дохідної частини Зведеного бюджету України за 2016–2020 рр. Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

Аналіз практичної компоненти міжбюджетних відносин в Україні дав змогу ідентифікувати найбільші за фінансовим обсягом трансферти в 2019–2021 рр. Зокрема, в 2021 р. було делеговано з державного бюджету освітню субвенцію в розмірі 100,14 млрд. грн., що еквівалентно близько 50% від загальної суми перерахованих трансфертів у звітному році (202,7 млрд. грн.). Цей показник також перевищив аналогічний минулорічний у 1,23 рази, а позаминулорічний – у 1,42 рази. Значними були фінансування ремонту доріг завдяки субвенції (25,7 млрд. грн.) та перерахування базової дотації (15,7 млрд. грн.), що відображає динаміка на рис. 2.11.

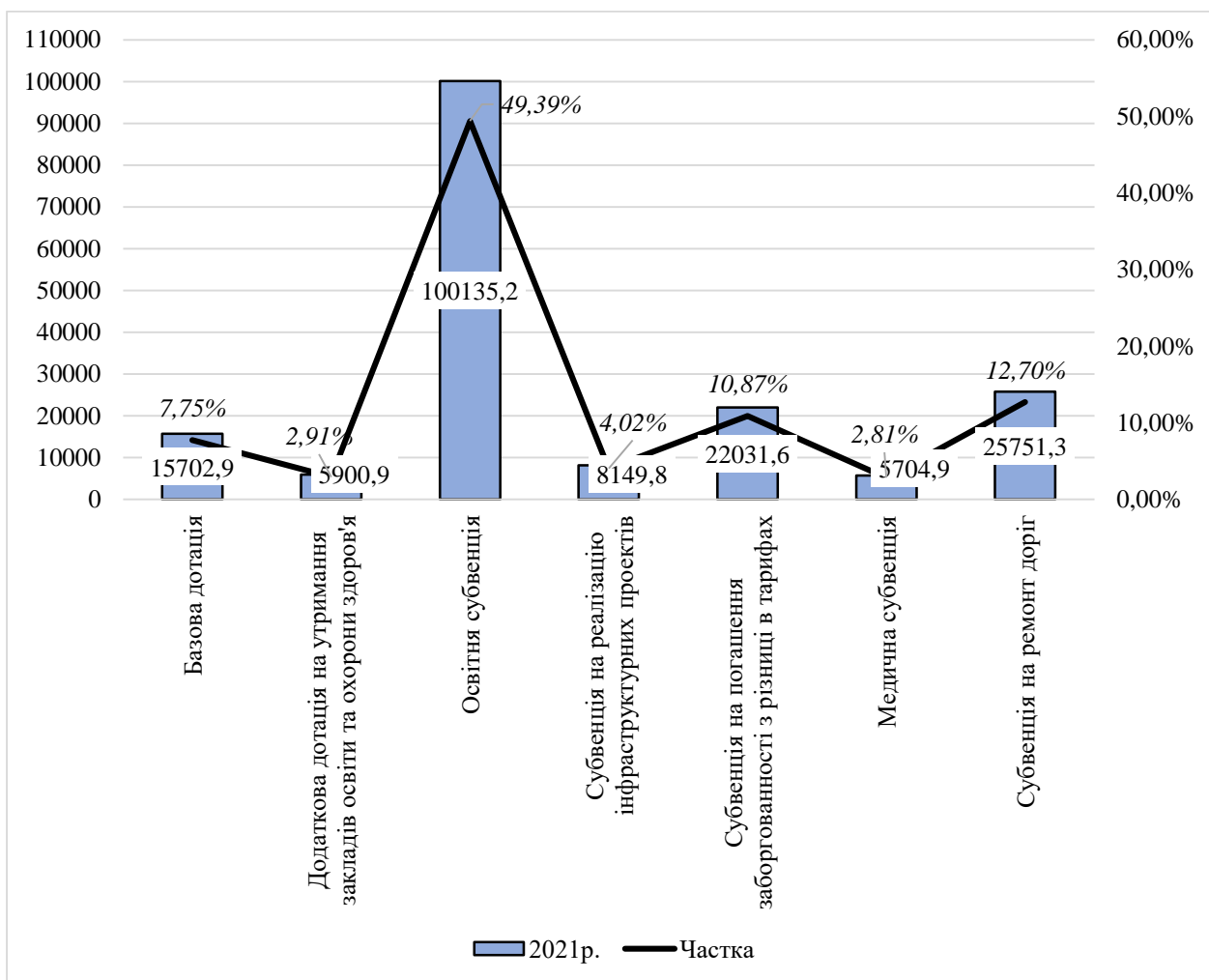


Рис. 2.11. Моніторинг найбільших за фінансовим обсягом міжбюджетних трансфертів у 2021 р., млн. грн.

Джерело: побудовано автором на основі [174].

¹⁷⁴ Звіти про виконання Державного бюджету України за 2015–2020 рр. Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

Прагматизм міжбюджетних трансфертів у 2020 р. характеризувався інакше, зокрема на освітню субвенцію було виділено 81,2 млрд. грн., або понад 50% від загального обсягу, на ремонт доріг – 22,1 млрд. грн, на медичну субвенцію – 56,1 млрд. грн., інші найбільш сумарно-виражені трансфертні потоки відображено на рис. 2.12.

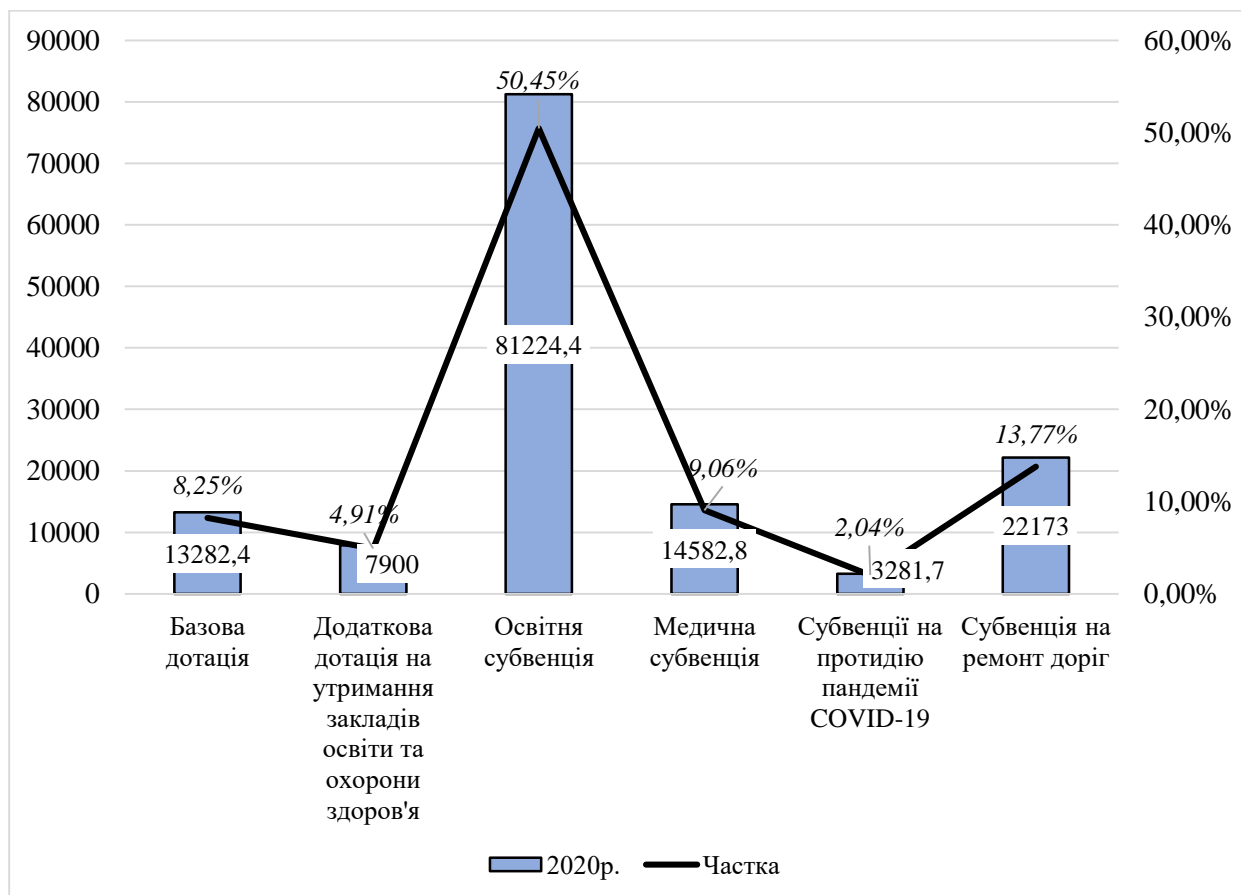


Рис. 2.12. Моніторинг найбільших за фінансовим обсягом міжбюджетних трансфертів у 2020 р., млн. грн.

Джерело: побудовано автором на основі [175].

Динамізм міжбюджетних трансфертів у 2019 р. характеризувався інакше, зокрема на освітню субвенцію було виділено 70,4 млрд., грн. або 27% від загального обсягу, на медичну субвенцію – 56,1 млрд. грн. (21,5%), на субвенцію на допомогу сім'ям з дітьми – 54,9 млрд. грн. (21%), що можна простежити в динаміці на рис. 2.13.

¹⁷⁵ Звіти про виконання Державного бюджету України за 2015–2020 рр. Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

Таким чином, компаративний аналіз засвідчив, що в 2020 р. сума міжбюджетних трансфертів була меншою на 61,6% порівняно з попереднім роком. Крім того, в 2020 р. міжбюджетні трансферти були трансформовані фінансовою допомогою на протидію наслідкам пандемії коронавірусної хвороби (субвенція на кисень лікарням, на медобладнання, на здійснення доплат медичним працівникам тощо), збільшився обсяг фінансування ремонту доріг у 1,5 рази та освітньої субвенції – в 1,15 рази. Однак спостерігалось суттєве зменшення медичної субвенції – в 2,6 рази. Зазначимо, що в аналізовані періоди було здійснено міжбюджетні трансферти у вигляді субвенцій на житло учасникам бойових дій (у т. ч. АТО/ООС) та учасникам Революції Гідності.

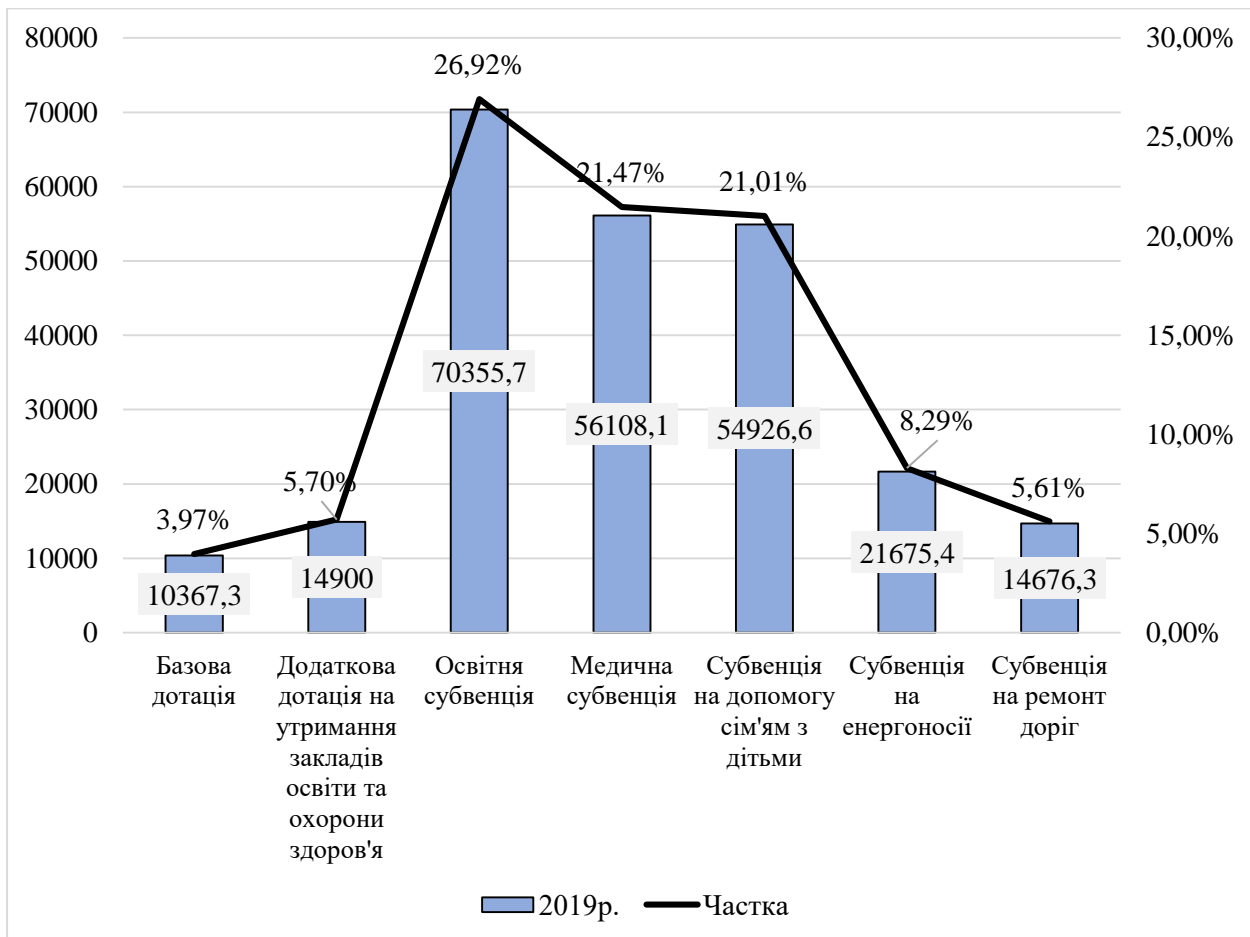


Рис. 2.13. Моніторинг найбільших за фінансовим обсягом міжбюджетних трансфертів у 2019 р., млн. грн.

Джерело: побудовано автором на основі [175].

У результаті аналізу фінансових показників діяльності 872 ТГ (в 2020 р. функціонували прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом), які згруповано за критерієм чисельності населення, в окрему групу виділено міста обласного значення, в яких відбулася процедура об'єднання чи приєднання згідно із законодавством:

- група 1 – ТГ з чисельністю населення понад 15 тис. жителів;
- група 2 – ТГ з чисельністю населення від 10 до 15 тис. жителів;
- група 3 – ТГ з чисельністю населення від 5 до 10 тис. жителів;
- група 4 – ТГ з чисельністю населення менше ніж 5 тис. жителів;
- група 5 – ТГ-міста обласного значення.

На основі наведеної інформації та згідно з даними порталу «Децентралізація» [176] здійснено розрахунки показників місцевих бюджетів 872 ТГ за результатами їхнього виконання в 2020 у контексті моніторингу рівня дотаційності бюджетів.

Механізм розрахунку полягає в ідентифікації співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів загального фонду бюджету ТГ з урахуванням базової чи реверсної дотацій, але не враховуючи субвенцій із державного бюджету.

Дотаційність бюджетів розраховано таким чином:

- для ТГ, які отримують базову дотацію, – як співвідношення базової дотації до суми доходів загального фонду з урахуванням базової дотації;
- для ТГ, які перераховують реверсну дотацію, – як співвідношення реверсної дотації до суми доходів загального фонду [177, с. 110].

Найменш залежними від дотаційних ресурсів із державного бюджету є громади-міста обласного значення з групи 5, в яких із 43 ТГ найвищий рівень дотаційності в 2020 р. становив лише 22,0% (Ізюмська

¹⁷⁶ Оцінка фінансових показників бюджетів 872 ОТГ: рейтинг за 9 місяців 2020 року. Портал «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12952>

¹⁷⁷ Омельчук О. І. Методологічні аспекти оцінювання фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 4 (27). С. 107–113.

ТГ Харківської обл.), перерахунок реверсної дотації мав найбільше значення – 14,0% (Вараська ТГ Рівненської обл.).

Зазначимо, що у групі 1 найвищий рівень питомої ваги базової дотації у доходах становив 54,0% (Печеніжинська ТГ Івано-Франківської обл.), найсуттєвіше значення питомої ваги реверсної дотації у доходах досягло – 19,9% (Слобожанська ТГ Дніпропетровської обл.).

Серед ТГ групи 2 у 7 громадах рівень дотаційності перевищив 50,0%, найвище значення становило 61,5% (Рожнівська ТГ Івано-Франківської обл.), найбільший показник реверсної дотації дорівнював – 22,9% (Богданівська ТГ Дніпропетровської обл.).

У групі 3 у 13 громадах рівень дотаційності перевищував 50,0%, найвище значення становило 64,0% (Космацька ТГ Івано-Франківської обл.), питома вага реверсної дотації у доходах мала найбільший показник – 38,0% (Боратинська ТГ Волинської обл.).

У групі 4 найвищий рівень питомої ваги базової дотації у доходах становив 60,6% (Велимченська ТГ Волинської обл.), найбільше значення питомої ваги реверсної дотації у доходах досягло 37,5% (Мар'янівська ТГ Кіровоградської обл.).

Результати моніторингу дотаційності бюджетів ТГ за п'ятьма групами можна простежити за даними табл. 2.3. Показники проведеного моніторингу засвідчили про помірну кількість громад, які вважаються бездотаційними на кінець 2020 р., всього 135 громад із 872, або 15,5%.

Загалом постає потреба в нарощуванні фіскального потенціалу інших громад, зокрема тих, які отримують базову дотацію. Кількість таких громад наприкінці 2020 р. становила 608, або майже 70%. Низькою також є динаміка реверсних дотацій, мобілізованих із 129 громад, або 14,5% від їхньої загальної кількості.

Виявлена різновекторність основних показників функціонування територіальних громад в Україні пов'язана з багатьма чинниками, зокрема соціально-політичного, кадрового, ресурсного, фінансового, податкового, інфраструктурного, логістичного, екологічного, інвестиційно-інноваційного та іншого характеру.

Проводячи моніторинг фінансового потенціалу громад та аналіз рівня дотаційності їхніх бюджетів, необхідно обов'язково враховувати податкоспроможність територіальної одиниці, наявні земельні ресурси, ефективність бізнес-клімату, стан комунального майна, демографічну й екологічну ситуацію, економічну конкурентоспроможність тощо.

Таблиця 2.3

Показники дотаційності територіальних громад за визначеними групами за підсумками 2020 р.

Група	Кількість громад у групі	Реверсна дотація		Базова дотація		Бездотаційні громади	
		Кількість громад	Середнє значення, %	Кількість громад	Середнє значення, %	Кількість громад	Питома вага у групі
1 група	110	16	-6,3%	82	13,5%	12	10,9%
2 група	134	24	-8,6%	89	21,8%	21	15,7%
3 група	277	37	-12,3%	204	21,6%	36	12,9%
4 група	308	38	-9,9%	218	18,6%	52	16,9%
5 група	43	14	-7,0%	15	7,3%	14	32,6%

Джерело: складено на основі [175, 176].

Варто у фінансово спроможних громадах виділити фінансові ресурси на системні дослідження можливостей застосування методик фінансового аналізу ефективності управління коштами місцевих громад. Це дасть змогу сформувати методичний інструментарій, апробація та практичне використання якого забезпечать позитивний ефект у наповненні місцевих бюджетів [178, с. 128].

Поряд з цим, слід зазначити, що найбільш швидким та ефективним механізмом подолання кризи функціонування інституту вітчизняного самоврядування є запровадження комбінованої моделі фіскального федералізму, що дасть змогу створити правові, організаційні і економічні механізми для досягнення фінансової незалежності бюджетів

¹⁷⁸ Лучко М.Р. Децентралізація: окремі питання методики аналізу ефективності управління коштами місцевих бюджетів. *Галицький економічний вісник*. 2018. № 2. С. 121–128.

Розділ 2. Інституційно-інформаційні підвалини фіскального децентралізму та федералізму в Україні

територіальних громад, яка необхідна для ефективного виконання повноважень місцевого самоврядування та забезпечення населення якісними, своєчасними і доступними публічними послугами [¹⁷⁹, с. 205].

Вважаємо, що фінансова політика держави й територіальних громад має перебувати у симбіозі стимулюючого впливу останніх до саморозвитку. Така практика властива більшості розвинених країн світу як федеративної, так й унітарної форми державного устрою. Фіскальний федералізм разом із децентралізмом у політиці зарубіжних країн за допомогою податкового та грантового інструментарію спонукають муніципалітети до покращення інвестиційного клімату для ефективного їхнього розвитку.

Досліджуючи питання питомої ваги міжбюджетних трансфертів, зазначимо, що вона відрізняється за значеннями у загальному обсязі доходів бюджетів різних рівнів. У федеративних країнах, зокрема в Австрії, їхній розподіл між центральним, регіональними і місцевими бюджетами становить 0,45%, 81,05% та 64,99%, у Бельгії – 0,13%, 62,73% і 47,26%, у Німеччині – 0,66%, 14,62% і 37,48%, у Швейцарії – 0,64%, 24,24% і 10,97%.

Водночас, в унітарних країнах найбільша питома вага міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів характерна для Данії (58,46%), Естонії (81,54%), Люксембургу (52,76%) та Нідерландів (71,42%), менш як 50% – для Ізраїлю, Італії, Латвії, Норвегії, Польщі, Португалії, Угорщини, Чехії, Франції, Швеції [¹⁸⁰, с. 462].

Зазначимо, що в Державному бюджеті України затверджується обсяг міжбюджетних трансфертів окремо для кожного з місцевих бюджетів, якщо є підстави для надання й отримання відповідних міжбюджетних трансфертів. Однак сучасна ситуація у сфері фінансового забезпечення регіонального розвитку підтверджує, що, незважаючи на

¹⁷⁹ Ткачик Ф. П. Науково-концептуальні положення розвитку фіскального федералізму в Україні. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2020. Вип. 3 (74). С. 200–206.

¹⁸⁰ Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: моногр. / за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів : ДУ «Ін. регіон. дослідж. ім. М. І. Долишнього НАН України», 2020. 531 с.

дієві заходи, які здійснюються впродовж реформування бюджетної галузі, фінансове становище органів місцевого самоврядування значною мірою залишається декларативним. Однією з вагомих проблем фінансового забезпечення регіонів є саме залежність місцевих бюджетів від загальнодержавних трансфертів. Вирішити таку проблему можливо за умови імплементації збалансованого, обґрунтованого й ефективного механізму фіскального федералізму. В північно-американській моделі йому притаманні такі особливості: поєднання інтересів різних рівнів влади на всіх рівнях бюджетної системи при розмежуванні доходів і видатків; поєднання фіскальних інтересів держави з інтересами її суб'єктів; розподіл і перерозподіл бюджетних ресурсів між державним бюджетом і місцевими тощо. Важливою умовою також є фіскальна децентралізація, коли кожна місцева влада має всі права та зобов'язана ухвалювати рішення щодо наповнення своїх бюджетів і повноцінного фінансування видатків.

На нашу думку, прагматизм існування міжбюджетних відносин у процесі надання трансфертів в Україні характеризується неоднозначністю та необґрунтованістю, оскільки прослідковується надмірний централізований вплив, з характерними тенденціями суб'єктивізму. Враховуючи зарубіжний досвід і національні особливості, зазначимо, що тренд поступової мінімізації міжбюджетних трансфертів у тандемі з диверсифікацією податкових повноважень органів місцевого самоврядування можна вважати адекватним для ефективного соціально-економічного розвитку України.

Отже, перспективним напрямом розвитку фінансових відносин в Україні вважаємо фіскальний федералізм, суть якого визначається контрольованою автономізацією органів місцевого самоврядування в частині бюджетно-податкових повноважень. Такий підхід дасть змогу удосконалити бюджетні відносини всіх рівнів державного управління та місцевого самоврядування, зокрема продукуватиме фінансові, інвестиційні, інноваційні й соціальні ефекти. Фіскальний федералізм перспективно вплине на посилення фінансового потенціалу регіонів,

стимулюватиме об'єднані територіальні громади до формування сприятливого інвестиційного й інноваційного клімату, надасть змогу повноцінніше розпоряджатися власними бюджетними ресурсами (в т. ч. застосовуючи підходи щодо мінімізації реверсної дотації), а також покращити інфраструктурний розвиток територіальних утворень і підвищить соціальні стандарти.

Бюджетна децентралізація дала змогу побудувати нову стимулюючу модель фінансового вирівнювання податкоспроможності територій і запровадити нові підходи у взаємовідносинах державного бюджету з місцевими бюджетами. Система балансування доходів і видатків місцевих бюджетів за принципом горизонтального вирівнювання засвідчила прогресивні результати, і місцеві органи влади стали більш зацікавлені в нарощуванні власної дохідної бази, залученні додаткових надходжень і розширенні наявної бази оподаткування.

2.3. Методологічні аспекти формування фіскального потенціалу та податкоспроможності органів місцевого самоврядування

Фіскальна політика України нині стабільно перебуває під впливом зовнішніх і внутрішніх політико-економічних флуктуацій. У 2022-му р. унаслідок загострення військових дій з боку Росії активізувався вплив на функціонування економіки України в усіх напрямках її забезпечення, в т. ч. через розбалансування фінансової системи держави. Соціально-економічний розвиток держави та її адміністративно-територіальних одиниць потребує належного фінансового забезпечення з пошуком національних і закордонних можливостей. Імплементация фінансового інструментарію в практику функціонування територіальних громад вимагає врахування сучасних концепцій протидії бюджетним ризикам у частині ймовірного недофінансування пріоритетних напрямків їхнього розвитку. Діяльність органів місцевого самоврядування, спрямована на соціально-економічний розвиток громади, має враховувати передусім стратегічні ініціативи оборонного, інвестиційного, інноваційного, інфраструктурного й екологічного прогресу. Національна система фінансового забезпечення функціонування муніципальних утворень перебуває під впливом симбіозу горизонтального і вертикального вирівнювання та в постійному пошуку балансу між ними. Однак вивчаючи фіскальну політику адміністративних одиниць у зарубіжній практиці, наголосимо, що перспективними цілями для України виступають такі як посилення фіскального потенціалу, податкоспроможності та фінансової автономії органів місцевого самоврядування для оперативного реагування на сучасні економічні виклики та військово-політичні флуктуації.

Разом з цим, внаслідок запровадження нової моделі міжбюджетних відносин, середньострокового бюджетного планування на державному та

Розділ 2. Інституційно-інформаційні підвалини фіскального децентралізму та федералізму в Україні

місцевому рівнях, ефективного адміністрування податків і зборів, нового адміністративно-територіально устрою базового та субрегіонального рівнів, частка надходжень податкових платежів у структурі доходів місцевих бюджетів у найближчій перспективі, високоюмовірно, матиме зростаючий тренд. Сьогодні перед органами місцевого самоврядування постають пріоритетні та, водночас, критичні виклики, однак реформа децентралізації влади, яка імплементується та закріплюється в українській практиці, продукує об'єднаним територіальним громадам активізацію економічного розвитку. Пропонуємо приділити більше уваги детермінантам формування податкового потенціалу та податкоспроможності територій задля акумулювання фінансових ресурсів щодо задоволення потреб суспільного розвитку громад.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування № 994_036 від 15 жовтня 1985 р., зміст місцевого самоврядування трактується як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону забезпечувати регулювання й управління відповідною часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [¹⁸¹].

Згідно з нормами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р., місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України і законів України [¹⁸²]. В нинішніх умовах система органів місцевого самоврядування формується з таких елементів: територіальна громада; міська, сільська та селищна ради; міський, сільський і селищний голови;

¹⁸¹ Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 р. (Хартію ратифіковано Законом України № 452/97-ВР від 15 липня 1997 р.). Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

¹⁸² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

виконавчі органи міської, сільської, селищної рад; староста; обласні та районні ради, які представляють інтереси територіальних громад міст, сіл та селищ; органи самоорганізації населення.

Основною характеристикою місцевого самоврядування є спроможність. Спроможні територіальні громади самостійно або через певні органи місцевого самоврядування можуть забезпечити належний рівень надання послуг у сфері охорони здоров'я, соціального захисту, освіти, культури, житлово-комунального господарства, враховуючи при цьому наявні кадрові ресурси, фінансове забезпечення та розвиток інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [183]. У цьому контексті важлива роль відводиться фіскальному регулюванню розвитку територіальних громад.

Ефективність фіскального регулювання економічного розвитку значною мірою залежить від повноти реалізації фіскального потенціалу держави чи регіону, а також окремих податків і платежів зокрема; здатності податкового механізму своєчасно та в повному обсязі трансформувати податковий потенціал у бюджетні ресурси.

Фіскальний потенціал податкової системи – це реалізована та потенційно можлива податкова компонента бюджетних ресурсів держави, оптимальне і раціональне використання якої сприятиме реалізації стратегії суспільного розвитку [184, с. 318]. У світовій практиці податковим потенціалом («tax capacity») називають потенційний бюджетний дохід на душу населення, який може бути отримано органами влади за відповідний фінансовий рік, при використанні єдиних умов оподаткування на всій території країни [185].

Податковий потенціал – це показник, що використовується для визначення максимальної межі податкових надходжень, які можуть бути зібрані в країні протягом певного періоду. Він вказує на оподатковуваний

¹⁸³ Куценко Т., Сіренко Я. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління : аналіт. доп. Київ, 2019. 28 с.

¹⁸⁴ Сідельникова Л. П. Фіскальний потенціал податкової системи у механізмі регулювання економічного розвитку. *Приазовський економічний вісник*. 2019. Вип. 5 (16). С. 317–323.

¹⁸⁵ Tannenwald R. The Representative Tax System – Tax Capacity and Tax Effort in the Ocean State. URL: <http://www.ripec.com/rts2k.html>

Розділ 2. Інституційно-інформаційні підвалини фіскального децентралізму та федералізму в Україні

економічний потенціал країни протягом певного проміжку часу. Основним чинником, що визначає податковий потенціал, є показник національного доходу, який також може змінюватись залежно від країни (регіону) та рівня розвитку [¹⁸⁶].

Застосовують двоаспектне визначення податкового потенціалу в абсолютному та відносному форматах. Абсолютний податковий потенціал вказує на ступінь або межу, до якої держава може оподатковувати особу чи групу осіб. Відносний податковий потенціал означає ступінь оподаткування, який слід застосовувати до різних осіб або громад для фінансування спільних витрат, здійснених в інтересах цих осіб або громад [¹⁸⁷]. На наш погляд, другий підхід адекватний до особливостей фіскальних відносин на місцевому рівні. Органам місцевого самоврядування насправді необхідно знати, до якої міри її громадяни – платники податків спроможні сплачувати податкові платежі. Водночас бажано з'ясувати, в якій пропорції загальний податковий тягар має розподілятися між різними територіальними громадами для фінансування витрат, здійснених для певних спільних цілей.

На нашу думку, податковий потенціал органів місцевого самоврядування доцільно розглядати як економічні відносини адміністративно-територіальної одиниці в процесі пошуку можливостей формування бази податкових доходів бюджету та їхнього раціонального суспільно орієнтованого перерозподілу. Податковий потенціал органів місцевого самоврядування виявляється у майстерності та здатності акумулювати фінансові ресурси територіальної громади з метою якісного розподілу й ефективного використання для подолання ймовірних дестабілізаторів і забезпечення стабільності соціально-економічного розвитку регіону як у коротко- так і в довготерміновій перспективі. Спроможність та можливість розвитку регіону визначається як єдність

¹⁸⁶ Atsan E. The determinants of tax capacity and tax effort in turkey for the period of 1984-2012. *Omer Halisdemir Universitesi Iktisadi ve Idari Bilimler Fakültesi Dergisi* . 2017. Vol. 10, Is. 4. P. 214–234.

¹⁸⁷ Bhargava R. N. The Concept of Taxable Capacity. *Indian Economic Review*. 1954. Vol. 2, no. 1. P. 115–21.

результативності використання ним фінансових ресурсів, достатності його податкового потенціалу, а також можливості самостійного забезпечення соціально-економічного розвитку.

В більшості країн Європейського Союзу основними складовими фінансових ресурсів місцевого самоврядування є такі: розвиток господарства; фінансове забезпечення соціальної сфери; доходи місцевих бюджетів; муніципальні запозичення [¹⁸⁸, с. 64], кошти цільових фондів; фінансові ресурси підприємств комунальної власності, доходи від управління комунальною власністю, приватизації та ін.; пожертвування, благодійні та спонсорські внески тощо.

В українській практиці доходи місцевих бюджетів компонується з власних джерел та міжбюджетних надходжень (дод. Д). Понад 88% від загальної суми власних доходів місцевих бюджетів становлять податкові надходження, близько 10% – неподаткові надходження, решта – інші надходження (кошти від продажу основного капіталу, цільові фонди, донорські кошти, отримані від ЄС та міжнародних організацій тощо) [¹⁸⁹]. Значення того чи іншого джерела доходів у структурі конкретного місцевого бюджету зумовлено специфікою розподілу у Бюджетному кодексі України податків і зборів між бюджетами різних рівнів. Другу частину доходів місцевих бюджетів становлять кошти, які їм передають із держбюджету (чи іншого місцевого бюджету) у вигляді дотацій та субвенцій (тобто міжбюджетних трансфертів).

Сучасна ситуація у сфері фінансового забезпечення місцевого економічного розвитку підтверджує, що фінансова міцність органів місцевого самоврядування, незважаючи на тривале реформування бюджетно-податкової сфери, певною мірою ще є декларативною. Як зазначено у попередньому підрозділі, однією з вагомих проблем фінансового забезпечення регіонів є залежність місцевих бюджетів від

¹⁸⁸ Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. Київ : ТзОВ «Софія», 2012. 128 с.

¹⁸⁹ Доходи і видатки місцевих бюджетів: коротко про головне. Ціна держави. 2019. URL: <https://cost.ua/687-revenues-and-expenditures-of-local-budgets/>

загальнодержавних трансфертів, тоді як досвід розвинених країн світу спонукає до посилення фіскальної спрямованості муніципальних бюджетів за рахунок проведення адекватної податкової політики.

Відповідно до звітно-статистичних даних, вагому роль у формуванні доходів місцевих бюджетів упродовж 2015–2018 рр. відігравали офіційні трансферти (53%–59%) (рис. 2.14).

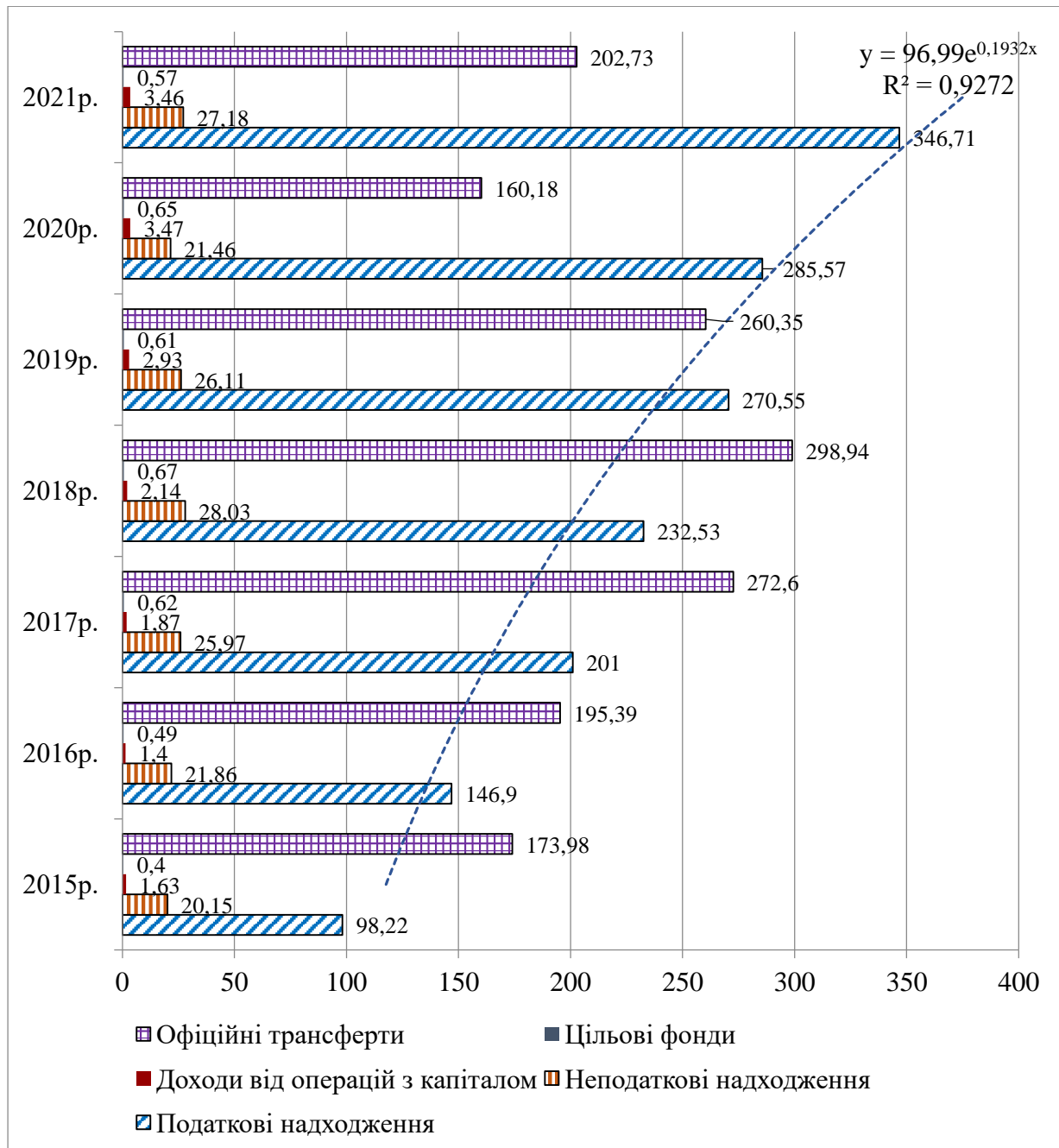


Рис. 2.14. Динаміка та структура фактичних показників дохідної частини місцевих бюджетів, млрд. грн.

Джерело: побудовано автором на основі [175].

Однак податкова компонента місцевих бюджетів посилилась у 2019 р., зокрема їхня частка становила 48,28% від обсягу загальних доходів, тоді як частка офіційних трансфертів знизилась на 6,7% порівняно з попереднім періодом і становила 46,45%. У 2020-2021 рр. можемо простежити чіткий тренд до зростання податкових надходжень до місцевих бюджетів – 5,5% та 21,4% відповідно.

Податкова домінанта місцевих бюджетів за останні три роки аналізованого періоду зміцнилась, а їхня питома вага перевищила питому вагу офіційних трансфертів.

Такі тенденції засвідчують про посилення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування завдяки податковим надходженням, однак кореляція доходів із витратами потребує більших фінансових потоків, що можливо реалізувати шляхом нарощування податкового потенціалу органів місцевого самоврядування.

На нашу думку, ефективна податкова політика і перерозподіл податкових надходжень (якісне виконання фіскальної та розподільної функцій податків на місцевому рівні) спроможні посилити автономію місцевого економічного розвитку, адекватну до рівня розвинених країн світу.

Недовиконання планових показників офіційних трансфертів за досліджуваний період пов'язано також із частковим недовиконанням програм із соціального захисту громадян, зокрема щодо надання допомоги сім'ям з дітьми і субсидій населенню у зв'язку із проведенням його верифікації, тобто комплексу заходів стосовно тимчасово переміщених осіб [¹⁹⁰, с. 365].

Хоча з 2015 р. в Україні активно проводиться фінансова децентралізація, однак обсяг офіційних трансфертів у розмірі більш як 53% у 2015–2018 рр. насторожує високим рівнем залежності місцевих бюджетів від коштів, наданих у вигляді трансфертних платежів. Таке

¹⁹⁰ Сидор І. П. Міжбюджетні трансферти в системі доходів місцевих бюджетів: сучасний стан та напрями вдосконалення. *Інфраструктура ринку*. 2019. Вип. 32. С. 363–369.

явище свідчить про недостатність власних фінансових ресурсів окремих органів місцевого самоврядування.

Децентралізаційні механізми дали змогу формувати доходи місцевих бюджетів з урахуванням частки зарахування деяких податків і зборів (ПДФО, акцизний податок, рентна плата тощо), а також із делегуванням єдиного податку до категорії місцевих платежів. Правила зарахування та обсяги частки задекларовані в Бюджетному кодексі України.

Розподіл надходжень від рентних платежів у архітектоніці бюджетних надходжень відображено у дод. Г. Такий підхід характеризується позитивним впливом на формування фіскального потенціалу органів місцевого самоврядування, про що свідчить прагматизм акумулювання податків і зборів до місцевих бюджетів у 2019–2021 рр. (табл. 2.4).

У цей період традиційно податковий потенціал органів місцевого самоврядування ідентифікувався податковою спроможністю на основі чотирьох податків, які сукупно становлять понад 93% від обсягу загальних податкових надходжень до місцевих бюджетів:

- податок на доходи фізичних осіб (середній показник дорівнює 62,7%);
- єдиний податок (13,2%);
- податок на нерухоме майно (13,2%);
- акцизний податок у двох категоріях (4,62%) тощо.

Як свідчать дані табл. 2.14, реалізація податкового потенціалу органів місцевого самоврядування може бути забезпечена першочергово за мобілізації надходжень податку на доходи фізичних осіб (понад 60% від всіх податкових надходжень і майже 30% від загальної суми доходів місцевих бюджетів), інші податкові платежі мають менш виражений фіскальний ефект, однак можуть бути регулятивним потенціалом для місцевого економічного розвитку (дод. Е).

Таблиця 2.4

**Формування податкової спроможності місцевих бюджетів
в Україні, млн. грн.**

№	Податкові платежі	Відсоток зарахування до місцевого бюджету	2019 р.	Частка у ПН	2020 р.	Частка у ПН	2021 р.	Частка у ПН
1	Податок на доходи фізичних осіб	60%	165504,4	61,18%	187602,7	65,69%	212230,3	61,21%
2	Екологічний податок	55%	2238,9	0,83%	2090,4	0,73%	2073,4	0,60%
3	Акцизний податок з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального	13,44%	5949,1	2,20%	6519,7	2,28%	7426,9	2,14%
4	Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів		6323,1	2,34%	7168,9	2,51%	8236,3	2,38%
5	Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної форми власності	100%	375,3	0,14%	605,3	0,21%	341,6	0,10%
6	Єдиний податок	100%	35270,2	13,04%	38030,9	13,32%	46282,4	13,35%
7	Податок на майно	100%	37993,9	14,04%	37433,4	13,11%	43242,7	12,47%
8	Податок на прибуток приватних підприємств	10%	6968,1	2,58%	5839,8	2,04%	11440,8	3,30%
9	Туристичний збір	100%	196,2	0,07%	130,6	0,05%	243,9	0,07%
10	Збір за місця для паркування транспортних засобів	100%	114,9	0,04%	91,2	0,03%	127,1	0,04%
11	Рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів	Згідно з нормами БКУ*	5277,9	1,95%	4636,9	1,62%	8569,2	2,47%
12	Інші податкові надходження	-	2744,2	1,01%		1,60%		1,87%
13	Податкові надходження	-	270545,8	100,0%	285571,5	100,0%	346713,2	100,0%
14	Доходи місцевих бюджетів	-	560531,3	-	471479,9	-	580699,2	-

*Примітка: див. Дод. Г.

Джерело: складено автором на основі [175, 214].

Графічно можна простежити ідентичність динаміки частки адміністрування податків і зборів до місцевих бюджетів у структурі

Розділ 2. Інституційно-інформаційні підвалини фіскального децентралізму та федералізму в Україні

податкових надходжень, зокрема за аналізований період значних відхилень не спостерігалося (рис. 2.15).

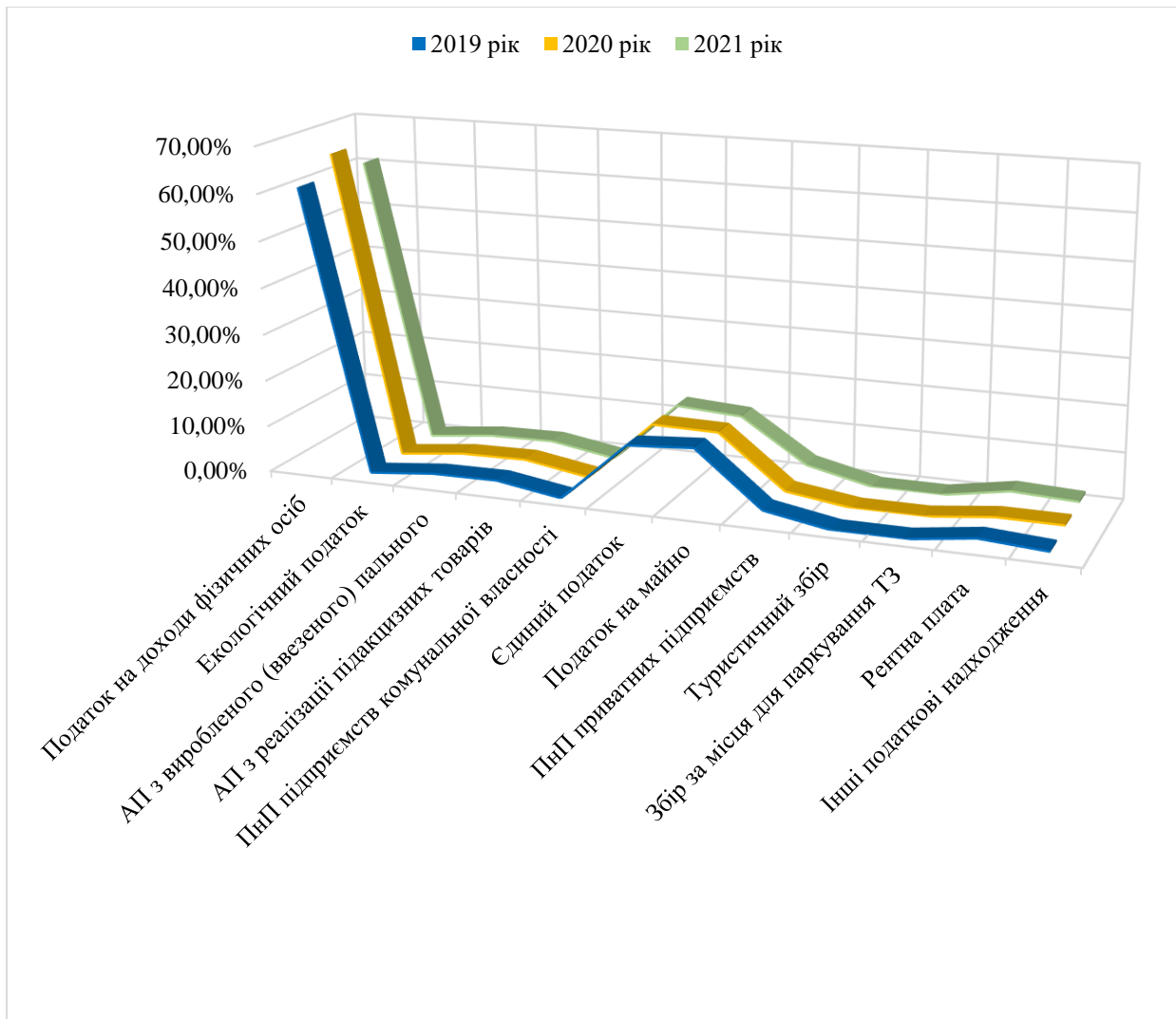


Рис. 2.15. Графічна інтерпретація частки надходжень податкових платежів до місцевих бюджетів, %

Джерело: побудовано автором на основі [175, 214].

Звернемо також увагу на дискусійність алгоритму зарахування податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів, оскільки сформовано законодавчі ініціативи щодо збільшення цього показника з 60% до 65% [191].

¹⁹¹ Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо подальшого зміцнення фінансової спроможності громад № 5066 від 15.02.2021 р. Верховна Рада України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71093

Такі ініціативи планується реалізувати, зменшуючи відсоток зарахування до державного або обласного бюджету (рис. 2.16).

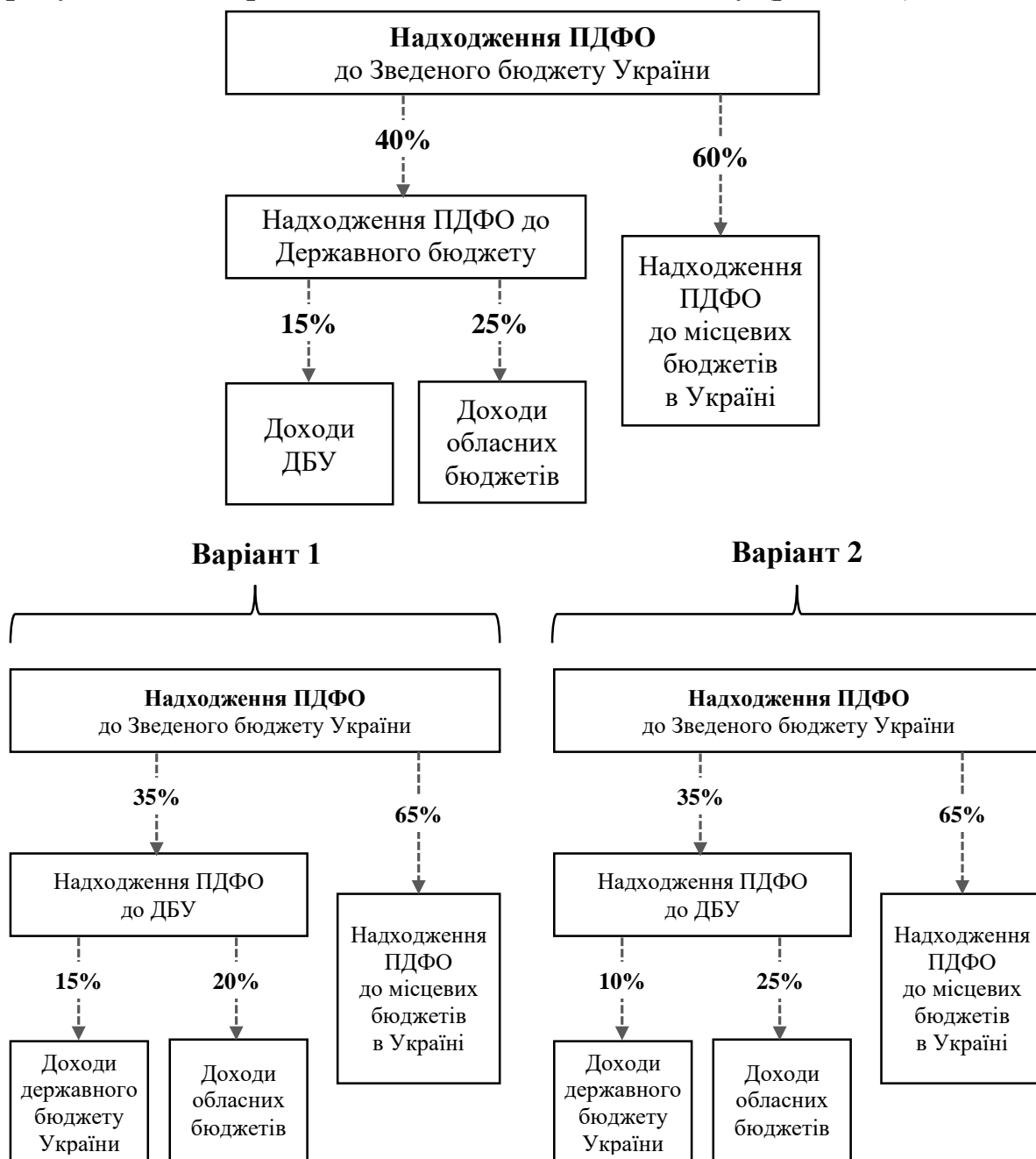


Рис. 2.16. Проекти диверсифікації зарахування ПДФО до бюджетів в Україні*

*Примітка: не застосовується для міст Києва та Севастополя.

Джерело: побудовано автором на основі [191].

Вважаємо, що такий напрямок реалізації ініціатив є логічним і перспективним. Водночас, посилити ефективність формування

Розділ 2. Інституційно-інформаційні підвалини фіскального децентралізму та федералізму в Україні

податкового потенціалу територіальних громад, застосовуючи податок на доходи фізичних осіб доцільно з впровадженням прогресивної системи оподаткування за одночасної цифровізації контрольної функції для мінімізації тіньових схем та інших ризиків.

Загалом практика прогресивного оподаткування застосовувалась в українській фіскальній політиці, зокрема 24 квітня 2012 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України № 4661-VI «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законів України щодо впорядкування податкового декларування», яким змінила редакцію п. 1 ст. 167 Податкового кодексу України щодо диференціації ставок податку на доходи фізичних осіб залежно від величини місячного оподаткованого доходу. Тоді ставки податку були встановлені на рівні 15%, якщо дохід не перевищував десятикратний розмір мінімальної зарплати, та 17% у разі перевищення (20% – у 2015 році) (рис. 2.17).

Незважаючи на відсутність широкого спектра прогресивності в адмініструванні ПДФО в 2013–2015 рр., його частка у податкових надходженнях Зведеного бюджету України почала зростати після запровадження єдиної ставки податку в розмірі 18% у 2016 р. і становила 21,3%, за станом на початок 2022 р. цей показник дорівнює 21%.

Парадоксальність окресленої ситуації полягає в недостатньому ранжуванні категорій платників для цілей оподаткування доходів фізичних осіб. ПДФО потребує реформування в частині оптимального забезпечення розвитку території проживання платників цього податку з урахуванням досвіду країн, подібних за рівнем розвитку до України.

Вважаємо, що ключова роль у формуванні податкового потенціалу і надалі зберігатиметься за надходженнями від ПДФО, однак на сумлінність його декларування та сплати впливатиме зворотний соціальний ефект, тобто мешканці територіальних громад мають отримувати певні соціальні, інфраструктурні, екологічні, економічні й інші вигоди через розподільні процеси від утримання податків з їхніх доходів до відповідних бюджетів.

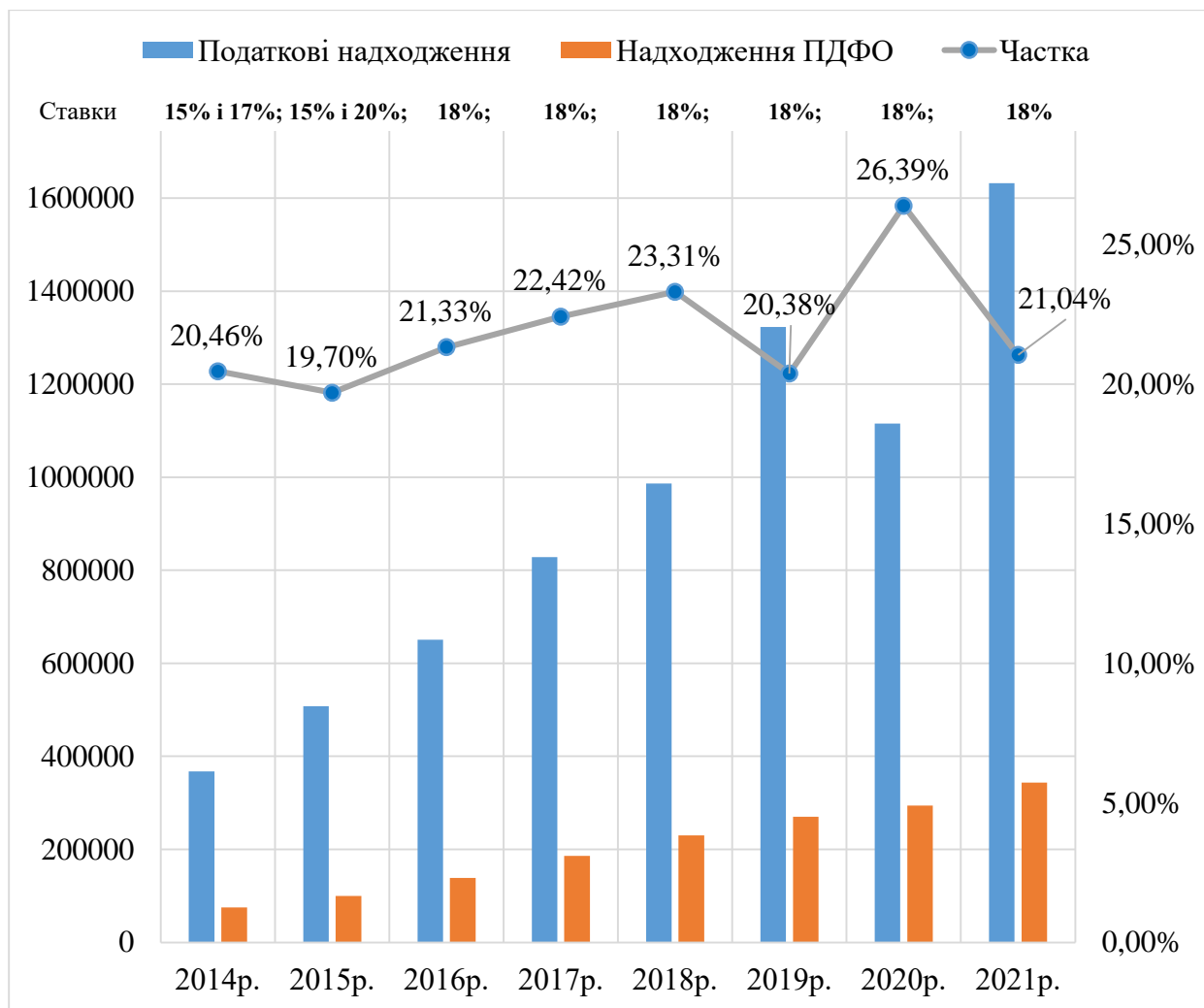


Рис. 2.17. Динаміка частки ПДФО у податкових надходженнях у період варіації ставок податку

Джерело: побудовано автором на основі [175, 214].

У цій парадигмі стратегічна роль належатиме фіскальному федералізму, оскільки його принципи дають змогу продуктивніше акумулювати та розподіляти фінансові ресурси безпосередньо на місцях (нижчих адміністративно-територіальних утвореннях, ТГ). До того ж фіскальний федералізм спонукає органи місцевого самоврядування до залучення інвесторів та суб'єктів підприємницької діяльності через податкові регулятори, підсилюючи при цьому фіскальну автономію територіальних громад.

Бюджетна автономія розвитку адміністративно-територіальних утворень є пріоритетною ланкою і симбіозом державної та місцевої

Розділ 2. Інституційно-інформаційні підвалини фіскального децентралізму та федералізму в Україні

політики. В умовах надзвичайних ситуацій і військових загроз податковий інструментарій стимулювання місцевого соціально-економічного розвитку певною мірою нівелюється, однак не повинен втрачати пріоритетності, навіть у випадках зниження активності суб'єктів бізнес-середовища через загрозливу ситуацію в певному регіоні. В контексті цього важливим завданням виступає мінімізація ризиковості принципів адекватності та стабільності фіскальної політики. В ракурсі висвітленого контенту, трансфертна політика потребує активізації більшою мірою в міжнародній, аніж національній, площині [192, с. 88].

У воєнний період в Україні процедури формування дохідної частини державного та місцевих бюджетів перебувають під впливом певних викликів, загроз і ризик-чинників. Зокрема, йдеться про непрогнозовану динаміку небезпечних військових дій територіального характеру, інфляційні чинники, валютні ризики, інвестиційні дисбаланси, незавершені інноваційні проекти, внутрішні та зовнішні міграційні процеси, нестабільні аспекти діяльності державних органів, зокрема у бюджетно-податковій сфері, згортання та (або) перенесення виробничих потужностей багатьох підприємств, проблеми ефективного функціонування кадрового потенціалу державних та приватних організацій тощо.

З практичної точки зору, важливо здійснювати моніторинг основних звітно-статистичних даних діяльності державних органів процесі формування бюджетних ресурсів, а також належного опрацювання та оприлюднення цих даних відповідними органами. Довідкову інформацію щодо надходження фінансових потоків до Зведеного бюджету України можна отримати завдяки офіційним урядовим інтернет-ресурсам (Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, Державна податкова служба України), тоді як деякі інформаційні портали перенесли сервіси на соціально-мережеві

¹⁹² Бенювська Л. Я. Фінансове вирівнювання в контексті реформи децентралізації влади: проблеми та перспективи. *Світ фінансів*. 2019. № 2 (59). С. 85–97.

платформи (Державна казначейська служба України тощо), однак доступність до поширених джерел даних в умовах воєнного стану мінімізована (раціональний, ситуативний підхід до оприлюднення важливої інформації) [193].

У сучасних реаліях актуалізується проблематика забезпечення податкоспроможності територіальних громад. Відповідно, податкоспроможність території трансформується можливістю сплати до державного бюджету податків після задоволення потреб власних відтворювальних процесів [194, с. 34].

Податкоспроможність територіальної громади характеризує її здатність мобілізувати податкові надходження до бюджетів за умови вилучення суми коштів, потрібних для задоволення власних потреб (пріоритетно оборонних і відновлювальних запитів громади).

Визначення реальної та потенційної податкоспроможності дає змогу розглядати їх у певному часовому інтервалі й згідно з рівнем реалізованості можливостей місцевих органів влади щодо накопичення податкових надходжень, що посилює принципи справедливості та мобільності податкової політики територіальних громад.

Водночас самоврядність територіальних громад, їхня самостійність будуються на інструментарії фінансової автономії. Податкоспроможність позиціонується важливим параметром рівня такої автономії. Територіальні утворення (агломерації) з низьким рівнем податкоспроможності характеризуються нижчим рівнем фінансової автономії і, навпаки, території з високим рівнем податкоспроможності мають вищий рівень фінансової автономії.

Цікавим є те, що податковий потенціал територіальної громади за суттю не можна спостерігати, однак його можна оцінити емпірично. Ступінь, відповідно до якого оцінювання може охопити основні

¹⁹³ Ткачик Ф. П. Податкові доміанти фінансового вирівнювання розвитку територій в умовах воєнного стану. *Причорноморські економічні студії*. 2022. Вип. 74. С. 203–210.

¹⁹⁴ Тарангул Л. Л., Коляда Т. А. Особливості формування міжбюджетних фінансових потоків в умовах запровадження бюджетної децентралізації в Україні. *Фінанси України*. 2015. № 3. С. 30–44.

Розділ 2. Інституційно-інформаційні підвалини фіскального децентралізму та федералізму в Україні

детермінанти, які потрібно охарактеризувати, і точна інтерпретація отриманих результатів, з одного боку, є важливою догмою податкового потенціалу. З іншого боку, податкова спроможність – це рівень, за якого фактичні податкові надходження досягають розрахункової потужності і є певним базисом для її формування. Такі засади враховують діалектику та симбіоз політичних чинників (управлінська площина) та ризики у застосуванні інструментів податкової політики (переважно ставки, база, преференції). Політична компонента має враховувати низку детермінант, у т. ч. суспільні переваги, однак вони можуть містити свідоме рішення не прагнути до максимально можливого акумулювання податків у верхній частині гіпотетичної кривої А. Лаффера. Неefективність правозастосування охоплює стан нормативно-правового, інституційного забезпечення податкового адміністрування, а також рівень податкової свідомості платників податків і взаємодію між цими детермінантами. І. Алфірман податкову спроможність розглядає як максимально невикористаний податковий потенціал, що до того ж може трансформуватися певною зведеною мірою політики примусу [¹⁹⁵, с. 19].

Існує також точка зору, за якою податковий потенціал ототожнюється з податковою спроможністю території, базуючись на традиційному регресійному підході, в якому стандартні звичайні методи найменших квадратів поперечного перерізу або панелі даних застосовано до регресії співвідношення податку до ВВП за рядом потенційних детермінант. Податковий потенціал інтерпретується як прогнозований податковий коефіцієнт із розрахункової моделі, а податкова спроможність може бути меншою або більшою за 1 залежно від того, чи є фактичний збір меншим або більшим за прогноз регресії. Таким чином, показник податкового потенціалу більше схожий на середній рівень, досягнутий для такого набору детермінантів, а не на показник справжніх

¹⁹⁵ Alfirman L. Estimating Stochastic Frontier Tax Potential: Can Indonesian. Local Governments Increase Tax Revenues Under Decentralization? *University of Colorado at Boulder Working Paper*. 2003. Vol. 3. 35 p.

максимальних можливостей. До того ж за його допомогою не зовсім можливо кількісно виявити наявні та майбутні перспективи [196].

Зазначимо, що коефіцієнт податкоспроможності є показником автономії місцевого органу влади від заходів фінансового вирівнювання його доходів і видатків, котрі здійснюються центральною владою. На використанні цього коефіцієнта побудовано систему горизонтального вирівнювання податкоспроможності територіальних громад, якою замінено формулу розподілу міжбюджетних трансфертів, яка на практиці засвідчила неефективність її застосування [197, с. 14–17].

Виникнення горизонтальних фіскальних дисбалансів пов'язане з: відмінностями розташування територіальних одиниць за історичних, географічних, економічних, природних та інших особливостей розвитку; асиметрією податкового потенціалу територій; різними потребами в обсягах соціальних послуг між територіями одного рівня; відмінністю у вартості державних і громадських послуг у межах однієї території відносно іншої території одного рівня [198, с. 64].

Система вирівнювання податкоспроможності характеризується вищим рівнем прогресивності порівняно із системою балансування, оскільки має на меті спонукати зацікавленість органів місцевого самоврядування щодо залучення додаткових коштів до бюджету та розширення наявної бази оподаткування.

Таким чином, пріоритетним завданням фінансового вирівнювання є підвищення ефективності бюджетного регулювання й усунення фіскальних дисбалансів. По-перше, це можливо здійснити за комплексного застосування вертикального й горизонтального фінансового вирівнювання шляхом надання «бідним» і «слабшим» територіям у формі міжбюджетних трансфертів (дотацій, субсидій,

¹⁹⁶ Langford B., Ohlenburg T. Tax revenue potential and effort – an empirical investigation International Growth Centre Working Paper Version. 2015. 3 August. 32 p.

¹⁹⁷ Коломієць Т. В., Патицька Х. О. Податкова спроможність як показник фінансової автономії територіальної громади. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. Вип. 4. С. 14–17

¹⁹⁸ Волохова І. С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні: моногр. Одеса : Атлант, 2014. 462 с.

Розділ 2. Інституційно-інформаційні підвалини фіскального децентралізму та федералізму в Україні

субвенцій) фінансових ресурсів, які вилучатимуться у «багатих» територій [199, с. 110]. По-друге, важливо посилювати податкоспроможність території, раціонально освоюючи податковий потенціал. Сприятливий податковий режим на місцевому рівні продукуватиме інвестиційні ефекти та покращить соціально-економічний розвиток регіону.

Упорядкування регулюючих цілей фіскальної політики дає змогу досягти відповідного збалансування у процесі перерозподілу фінансових ресурсів у суспільстві в контексті задоволення потреб населення. Необхідним є забезпечення перетворення фінансового механізму в ефективний засіб реалізації соціально-економічної політики країни й адміністративно-територіальних одиниць. Важливими завданнями в умовах трансформаційних перетворень є проведення ефективної бюджетної політики, підвищення рівня прозорості бюджетного процесу [200, с. 136].

Фінансова стійкість місцевого бюджету – це комплексне поняття, що відображає такий стан сукупності грошових фондів, за якого місцевий орган влади має стабільно розвиватися, забезпечуючи власну фінансову безпеку в умовах додаткового рівня ризику. Умовами фінансової стійкості місцевого бюджету є: збалансованість доходів і видатків для розвитку; бюджетна самостійність і платоспроможність, які характеризуються спроможністю органу місцевого самоврядування мобілізувати фінансові ресурси у бюджет без запозичення фінансової допомоги, а також повно і своєчасно виконувати свої повноваження [201, с. 87].

¹⁹⁹Сорговицька Я. Г. Теорія і практика функціонування фінансового вирівнювання в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2016. Вип. 7(3). С. 107–111

²⁰⁰ Гнидюк І. Фінансова стійкість бюджету Вінницької області. *Вісник КНТЕУ*. 2017. № 3. С. 133–145.

²⁰¹ Микитюк І. Фінансова стійкість та безпека місцевого бюджету. *Вісник КНТЕУ*. 2013. №1. С. 86-97.

Основними проблемами оцінювання фінансової стійкості місцевого бюджету є не тільки вибір і визначення фінансових показників, а й можливість їхнього використання на практиці (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

Методологічні засади аналізу та моніторингу фіскальної стійкості місцевого бюджету

Сфера аналізу	Основний показник	Алгоритм розрахунку	Рекомендоване значення
Аналіз збалансованості місцевого бюджету	Коефіцієнт бюджетного покриття	$K_{БП} = БД / БВ$	Зростання
	Коефіцієнт стійкості бюджету	$K_C = МТ / БВ$	$< 0,30$
	Коефіцієнт загальної податкової стійкості	$K_{ЗПС} = ПД / БВ$	$\geq 0,2-0,5$
	Коефіцієнт покриття видатків міжбюджетними трансфертами	$K_{ПТ} = МТ / БД$	$< 0,3$
Аналіз фіскальної самостійності	Коефіцієнт бюджетної залежності	$K_3 = МТ / (БД + МТ)$	$\leq 0,10$
	Частка дотації вирівнювання у загальній сумі трансфертів	$K_{ДЗ} = МТ_{Д} / МТ$	$< 6,0$
	Коефіцієнт податкової самостійності	$K_{ПА} = ПТ / БД$	$\geq 0,3$
	Коефіцієнт стійкості дохідної бази	$K_{СБ} = ПД / (БД + НД)$	$\geq 0,6$
Аналіз ефективності бюджету	Коефіцієнт дефіцитності місцевого бюджету	$K_{БД} = (ББ - БВ) / БВ$	≤ 0
	Коефіцієнт бюджетної результативності	$K_{БР} = БД / Ч$	Зростання
	Коефіцієнт бюджетної забезпеченості населення	$K_{БЗ} = БВ / Ч$	Зростання
	Показник стабільності дохідної частини бюджету	$K_{СД} = ПД / МТ$	≥ 1
<i>Примітка:</i> <i>БД – бюджетні доходи; БВ – бюджетні видатки;</i> <i>МТ – міжбюджетні трансферти з державного бюджету;</i> <i>ПД – податкові доходи; МТД – сума дотацій вирівнювання;</i> <i>НД – неподаткові доходи; Ч – середня чисельність населення за рік.</i>			

Джерело: складено автором на основі [199, 201].

Бюджетна стійкість кожної області пов'язана насамперед зі структурою фінансування регіонального розвитку та рівнем залежності від зовнішніх джерел. Відповідно для оцінювання фінансової стійкості місцевого бюджету використовують комплекс показників, які найбільш повно її характеризують. Це передбачає необхідність розгляду динамічного інформаційного масиву статистичних даних для кількісного та якісного оцінювання структури бюджетних ресурсів області [202].

Система формування міжбюджетних відносин, яка ґрунтується на чіткому розмежуванні бюджетних повноважень між державним та усіма видами місцевих бюджетів, довгостроковій основі дохідних джерел за місцевими бюджетами, прозорому формульному визначенні обсягу трансфертів на базі застосування відповідних показників, створює стабільність і передбачуваність при плануванні місцевих бюджетів, передумови до впровадження програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів [203].

Проблему дисбалансу між бюджетами одного рівня фактично неможливо вирішити лише через здійснення розмежування дохідної та видаткової частин відповідних бюджетів. Гармонізація та збалансованість уможливлються через застосування перерозподільних процесів у фокусі бюджетної системи загалом. Податкова конкуренція як домінанта фіскального федералізму деяких розвинених країн може бути каталізатором ефективного фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні в умовах сучасних викликів і загроз національній безпеці держави.

Таким чином, податкова самостійність територіальної громади вказує на рівень її фінансової автономії, проте політика фінансового вирівнювання не може бути ефективною без забезпечення реальної, а не декларативної фінансової автономності місцевих бюджетів.

²⁰² Костирко Л. А., Велентейчик Н. Ю. Методичні засади комплексного аналізу фінансової стійкості місцевих бюджетів. *Фінансовий простір*. 2016. № 1(21). С. 83–90.

²⁰³ Воробйов Ю. М., Когут І. А. Формування фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах підвищення самостійності регіонів : моногр. Мелітополь : ММД, 2012. 249 с.

Імплементуючи механізми фіскального федералізму, можна покращити процес збалансованого та чіткого розмежування обов'язків між центром і регіонами в процесі надання суспільних благ та послуг. У цьому разі важливим є окреслення їхніх стандартів і визначення ефективності здійснення видатків на забезпечення бюджетних потреб, стимулювання розвитку «не дуже» розвинених регіонів із застосуванням фіскального, інноваційного, інвестиційного, інфраструктурного сприяння.

Отже, проведене дослідження дало змогу з'ясувати, що великі (укрупнені) об'єднані територіальні громади мають вигідніші перспективи для фінансово-економічного розвитку; менші громади на сьогодні не можуть ефективно функціонувати без дотацій. Це підтверджує, що новоутворені та фінансово неспроможні громади мають здійснювати пошук джерел посилення рівня фіскальної спроможності. Позитивним чинником у цьому аспекті виступає нарощування можливостей для більш вигідного розвитку малого та середнього бізнесу через наявність кваліфікованих трудових ресурсів й великий за обсягом ринок збуту товарів і послуг на місцевому рівні. Муніципалітети федеративних держав (штати США, кантони Швейцарії, землі Німеччини тощо) за допомогою інструментів податкової політики формують сприятливий інвестиційний клімат у регіоні. Водночас, вони мають більше фіскальної автономії та здатні нарощувати фінансовий потенціал території самостійно. Здебільшого мінімізація потреби у трансфертних механізмах національного уряду для територіальних громад трансформована через інструменти оподаткування в частині податку на доходи, податку на майно, акцизів, податку на електронну комерцію.

Нині в Україні на законодавчому рівні ініційовано перші заходи щодо збільшення частки зарахування ПДФО до місцевих бюджетів з 60% до 65%. Такий крок є адекватний щодо європейської практики та спроможний пожвавити фінансовий розвиток територіальних громад, що також дасть змогу частково компенсувати видатки, перекладені державою на органи місцевого самоврядування. В умовах пандемії коронавірусної хвороби регіони України зіткнулися з проблемою

Розділ 2. Інституційно-інформаційні підвалини фіскального децентралізму та федералізму в Україні

повноцінного фінансування закладів охорони здоров'я, тому диверсифікація податкового потенціалу громад на базі ПДФО позитивно вплине на функціонування медичних закладів, а також на розвиток освіти, інфраструктури, благоустрій, соціальний розвиток громади тощо.

Нині держава має постійно та повноцінно здійснювати моніторинг фінансової спроможності територіальних громад, однак у перспективному практицизмі для України доцільною є поетапна максимізація фіскальної самостійності громад із одночасним обґрунтованим зменшенням кількості дотаційних бюджетів. Важливо не перейти тієї межі, коли реверсна дотація виконуватиме анти-стимулюючу функцію, а базова дотація буде основною у забезпеченні функціонування громади.

Під час дії на території України воєнного стану варто забезпечити стабільність законодавчої бази, прогнозованість обсягів трансфертів місцевим органам влади та прозорість порядку їхнього розподілу. Нині даний час оптимальна система міжбюджетних відносин є актуальною, особливо у фінансовому забезпеченні розвитку територій, які постраждали (зруйновані) внаслідок військових дій або перебувають у тимчасовій окупації. В цьому напрямку важливо освоювати запозичення для покриття витрат фінансування інвестиційних проектів за допомогою фінансових ресурсів іноземних держав, міжнародних фінансових установ і організацій.

Водночас у найближчій післявоєнній перспективі необхідно вжити певні заходи з поступового зниження трансфертної залежності місцевих бюджетів від державного шляхом перерозподілу доходів і делегованих повноважень між рівнями влади та забезпечення відповідності між ними. В даному аспекті важливо формувати податкову конкуренцію між регіонами (територіальними громадами) в контексті підвищення рівня їхньої фінансової автономії, зокрема внаслідок імплементації елементів фіскального федералізму.

РОЗДІЛ 3.

ЕФЕКТИВНІСТЬ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Важливе призначення бюджетного (фіскального) федералізму полягає в тому, щоб при адекватних пропорціях розподілу зібраних податків забезпечити витрачання іманентно обмежених бюджетних коштів на тому рівні державної ієрархії, де вони дають максимальний ефект.

***Ольга КИРИЛЕНКО,
Володимир АНДРУЩЕНКО***

3.1. Вплив податкових інструментів фіскального федералізму на соціально-економічний розвиток територіальних громад

Антропологічні цінності у сучасному місцевому економічному розвитку зумовлюють раціоналізацію інтелектуальних здібностей у прийнятті рішень щодо диверсифікації фінансових ресурсів територіальних громад.

Становлення та розвиток територіальних громад у результаті імплементації реформи децентралізації перебувають під впливом нестабільних чинників (переналагодження політичної системи в державі

й регіонах, пандемія та наслідки коронавірусної хвороби, епізодичність валютних і фіскальних ризиків, інфляційні процеси, воєнний стан тощо). Це сприяє зміцненню фінансової політики територіальних громад (ТГ) у частині протидії бюджетно-податковим і соціально-політичним ризикам, з одного боку, однак з іншого боку, відбувається дефіцит фіскальних ресурсів для виконання різного ступеня пріоритетності завдань соціально-економічного розвитку територій. Ефективна адаптація функціонування ТГ в умовах децентралізації владних повноважень і воєнного стану вимагає часу, фінансових ресурсів, інтелектуальних здібностей, інноваційних підходів та ситуативних рішень місцевої влади щодо стимулювання економічної активності території.

Фінансова компонента забезпечення ефективного розвитку адміністративно-територіальних одиниць базується першочергово на податкових надходженнях місцевого бюджету, а також залежить від ділової активності в регіоні. В цій парадигмі головну роль відіграє майстерність органів місцевого самоврядування у сферах оптимізації акумулювання бюджетних ресурсів (фіскальна складова) та покращення інвестиційного клімату в регіоні (регулятивна складова) залежно від делегованих повноважень (фіскальна децентралізація, фіскальний федералізм тощо).

Фіскальний федералізм як вища форма фіскальної децентралізації активно застосовується у розвинених країнах світу з унітарним устроєм (Швеція, Данія, Франція). Він через заходи раціоналізації розподілу функціональних повноважень між центральним урядом і територіальними громадами має забезпечити знаходження компромісних рішень для ефективного фінансового забезпечення муніципального розвитку. Таким чином, актуальним завданням сьогодення є дієвий моніторинг впливу потенціалу фіскального федералізму (децентралізму) на соціально-економічний розвиток наявних територіальних громад в Україні, особливо в умовах воєнного стану й активізації процесів євроінтеграції.

Однак низький рівень фіскальних можливостей територіальних громад, централізований підхід до управління видатками, маніпулювання системою міжбюджетних трансфертів, лімітованість доступу місцевого самоврядування до фінансово-кредитних ресурсів, несприятливий інвестиційний клімат у більшості регіонів України, нестабільність законодавчої бази, запровадження воєнного стану в комплексі вимагають від органів державного управління та місцевого самоврядування агломерації зусиль у процесі ефективного використання податкового інструментарію для підтримання стабільного функціонування ТГ.

Для врегулювання наявних проблематичних ситуацій і мінімізації ризик-чинників необхідний подальший (післявоєнний) розвиток політичної, адміністративної та фіскальної децентралізації. Особливо важливим при цьому є раціональне поєднання доктрин фіскального децентралізму та федералізму. Такий підхід спрямований на підвищення рівня фінансової незалежності місцевих бюджетів, що є фундаментальною основою життєдіяльності місцевого самоврядування; він сприятиме ефективному забезпеченню населення публічними послугами шляхом узгодження переліку найбільш затребуваних їхніх видів і наявної дохідної бази місцевих бюджетів; покращить інфраструктурний розвиток територій; зміцнить алгоритми ухвалення ефективних управлінських рішень.

Разом з цим, у межах фіскальної децентралізації досягається ефект соціальної відповідальності, оскільки громадяни обирають пріоритетні послуги за чітко визначеного бюджету, який формується на основі сплачених ними податків і зборів [204].

Традиційно за декілька останніх періодів базовим джерелом посилення фінансового потенціалу та зростання економічного розвитку територіальних громад є наповнення місцевих бюджетів податковими

²⁰⁴ Ткачик Ф. П. Вплив податкових інструментів фіскального федералізму на соціально-економічний розвиток територіальних громад. *Інтернаука. Серія економічні науки*. 2022. № 5. URL: <https://doi.org/10.25313/2520-2294-2022-5-8021>.

Розділ 3. Ефективність фіскальної політики в умовах становлення децентралізованої системи міжбюджетного регулювання

надходженнями від бізнес-структур й інвесторів, освоєння інновацій, розвитку підприємництва, аграрного бізнесу, фермерського господарства, сприяння переробці сільгосппродукції тощо [²⁰⁵, с. 42].

Бюджетне забезпечення територіального розвитку безпосередньо залежить від фінансово-економічної активності суб'єктів господарювання. Водночас фіскальний потенціал функціонування ТГ компонується на основі наступних елементів:

- місцевого бюджету, який трансформується через фонд фінансових ресурсів та є інструментом забезпечення завдань і функцій місцевого рівня. Серед доходів місцевих бюджетів значну частку займають податкові надходження, а також неподаткові потоки та доходи від операцій із капіталом;

- трансфертів із державного бюджету у вигляді грошових потоків, які націлені збалансувати та вирівняти фінансову спроможність бюджетів ТГ (дотації та субвенції);

- коштів Державного фонду регіонального розвитку як фінансового сприяння за допомогою субвенцій на виконання програм і проектів місцевого економічного розвитку;

- фінансових потоків зарубіжних країн і міжнародних компаній (зокрема коштів Європейського Союзу за Програмою підтримки секторальної політики в Україні) [²⁰⁶, с. 138].

В умовах воєнного стану актуалізується міжнародна фінансова допомога, зокрема кошти від закордонних країн і міжнародних організацій у 2022 р. забезпечили 27% виконання дохідної частини Державного бюджету України [²⁰⁷], які потім були трансформовані на підтримку соціально-економічних та інфраструктурних процесів у регіонах. Зазначений показник більший, ніж у 2021 р. у 367 разів, тобто

²⁰⁵ Пальчук В. Е. Розвиток економічного потенціалу громад у рамках реформи з децентралізації. *Україна: події, факти, коментарі*. 2018. Вип. 11. С. 38–50.

²⁰⁶ Сахно Т. А. Економічне забезпечення діяльності об'єднаних територіальних громад. *Бізнес Інформ*. 2020. № 1. С. 135–142.

²⁰⁷ Інформація Міністерства фінансів України про виконання Державного бюджету України за 2022 рік. Міністерство Фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk/budget_2022-538.

його гіперзростання виконує вагомую стабілізаційну роль для економіки регіонів України. Значні фінансові транші спостерігалися від Європейського Союзу (10,9 млрд. дол. США) та США (10 млрд. дол.) [208], а також від Великобританії й інших суб'єктів-реципієнтів (рис. 3.1).

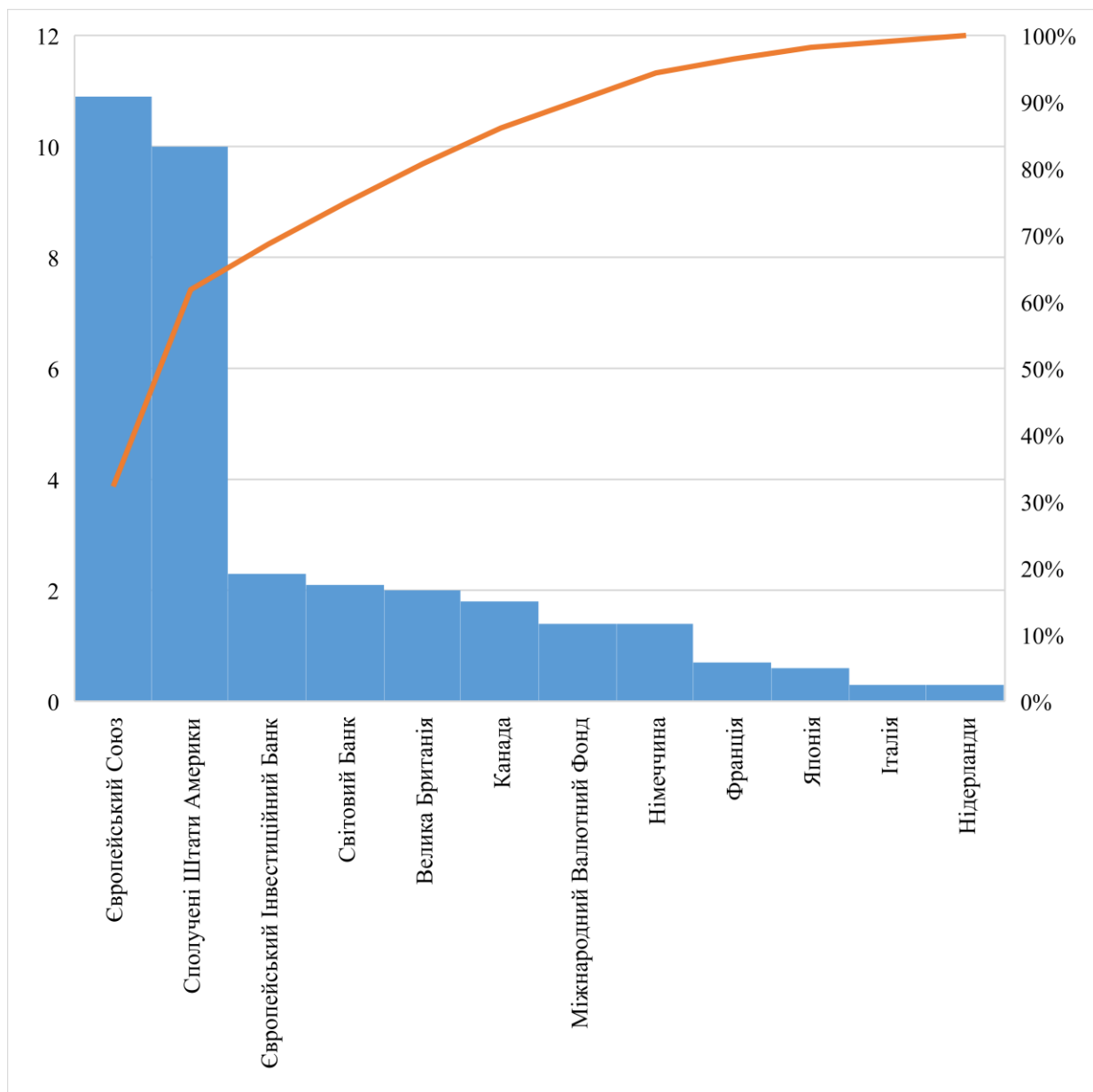


Рис. 3.1. Фінансова допомога Україні від закордонних країн і міжнародних організацій, млрд. дол. (за 01.09.2022 р.)

Джерело: побудовано автором на основі [207, 208].

²⁰⁸ Самойлюк М. Фінансова допомога від міжнародних партнерів: скільки Україна отримала на 1 вересня. Економічна правда. 2022. 6 жовт. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/09/6/691164/>.

Загалом грантова допомога регіонам України має вищий пріоритет, оскільки вона здебільшого характеризується умовами безповоротності, але в період зростання дефіциту державного й місцевого бюджетів важливими (стратегічними) фінансовими інструментами є кредитні та боргові.

Однак, на нашу думку, в таких кризових і форс-мажорних умовах, у т. ч. у період дії воєнного стану (післявоєнного відновлення України), важливо надавати повноваження органам місцевого самоврядування у сфері залучення коштів від закордонних країн і міжнародних організацій безпосередньо до місцевого бюджету на виконання цільових програм відновлення, стабілізації чи модернізації економіки громад.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 419 від 9 квітня 2022 р., «для ініціювання інвестиційного проекту Міністерство фінансів України звертається до міжнародних фінансових організацій із запитом про його фінансування на підставі звернення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у відповідній сфері, в якій заплановано реалізацію проекту, погодженого з Міністерством закордонних справ України» [209]. Однак, на наш погляд, можливість звернення доречно розширити для органів місцевого самоврядування, особливо тих, території яких найбільше постраждали від військових дій.

Бюджети місцевих громад є головним елементом державної фінансової системи та перспективним інструментом реалізації соціально-економічної політики. На базі ресурсів органів місцевого самоврядування, зосереджених у місцевих бюджетах, здійснюється фінансове забезпечення близько 70% видатків соціальної сфери.

²⁰⁹ Про внесення змін до пункту 4 Порядку підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями : Постанова Кабінету Міністрів України № 419 від 9 квітня 2022 р. Урядовий портал. URL:

<https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-punktu-4-poryadku-pidgotovki-realizaciyi-provedennya-monitoringu-ta-zavershennya-realizaciyi-proektiv-ekonomichnogo-i-socialnogo-rozvitku-ukrayini-shcho-419>.

Бюджети територіальних громад за сутністю ідентичні до місцевих бюджетів [210].

Реалізація процесів децентралізації в Україні зумовила зростання кількості територіальних громад і відповідно власних надходжень до їхніх бюджетів. Найбільша кількість територіальних громад утворена протягом 2015–2018 рр. (805 ТГ), проте констатуємо, що зростання їхньої чисельності спостерігається у 2019 р. (981 ТГ), 2020 р. (1045 ТГ) та 2021 р. (1469 ТГ) [211].

Цей процес загалом відображає позитивну динаміку розвитку нашої держави, оскільки такий розвиток спроможний посилити дієвість управління фінансовими ресурсами і забезпечити ухвалення рішень у напрямі апроксимації функціонування територій до стандартів розвинених країн світу. Підвищення рівня якості реалізації послуг є можливим у разі прийняття й імплементації управлінських рішень місцевими органами територіальних громад [212, с. 46].

Базовими джерелами надходжень до бюджетів територіальних громад є такі: податок на доходи фізичних осіб, акцизний податок, плата за землю, єдиний податок і податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки тощо [213]. Динаміку показників формування доходів місцевих бюджетів в Україні протягом 2016–2021 рр. відображено у табл. 3.1.

За аналізований період частка податкових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів характеризувалася інертним зростанням (у 1,44 разу), незважаючи на спадний тренд бюджетних потоків у 2019 р. (на 0,34%) і 2020 р. (на 15,8%). Стабільний характер демонстрували

²¹⁰ Мельник О. І. Перспективні напрями фінансового забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад. *Ефективна економіка*. 2019. Вип. 12. URL:

http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/12_2019/161_pdf.

²¹¹ Другий етап децентралізації в Україні, 2020–2021 роки. Децентралізація. URL:

<https://decentralization.gov.ua/about>.

²¹² Грабар Ж. В., Бондалетова Т. О. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. *Економіка та держава*. 2021. № 6. С. 45–51.

²¹³ Сторонянська І. З. Міжрегіональні інтеграційні процеси в Україні: тенденції та перспективи розвитку : моногр. Львів : ІРД НАН України, 2019. 392 с.

Розділ 3. Ефективність фіскальної політики в умовах становлення децентралізованої системи міжбюджетного регулювання

показники отримання дотацій від Державного бюджету України з невеликою спадною динамікою у 2020–2021 рр. щодо 2018 р.

Таблиця 3.1

Фінансові потоки місцевих бюджетів в Україні, млн. грн.

Види податкових надходжень	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.	2021 р.
Податкові надходження	146902,3	201005,1	232532,9	270545,8	285571,5	346713,2
Частка податкових надходжень у доходах (%)	40,12	40,03	41,35	48,27	47,15	58,07
<i>в т. ч.: податок на доходи фізичних осіб</i>	78971,3	110652,7	138158,8	165504,4	177826	212230,3
<i>податок на прибуток підприємств</i>	5879,1	6484,9	9300,1	10230,4	9776,7	16092,7
<i>рентна плата</i>	2516,2	2471,2	4821,2	5228	4636,9	8569,1
<i>акцизний податок</i>	11628,2	13155,9	13797,4	13718,5	15554,2	17849,1
<i>місцеві податки й збори</i>	42276,8	52592,2	61026,5	73575,3	75686,2	89896,6
Неподаткові надходження	21859,2	25972,9	28027,4	26105	21462,5	27183
Доходи від операцій з капіталом	1402,5	1873,6	2143,5	2928,8	3473,1	3462,2
Дотації	6836,6	21998,5	25166,1	25857,5	21617,4	22793,9
Субвенції	188558,7	250604,4	273773,7	234444,5	138559,6	179939,4
Гранти	88,8	23,8	94,7	43,2	145,4	34,6
Цільові фонди	495,1	619,9	678,1	601,9	649,4	571,4
ВСЬОГО	366143,1	502098,3	562415,7	560527,9	471480	580699,2

Джерело: складено автором на основі [214].

Це свідчить про початкові кроки в напрямку зменшення фінансової залежності ТГ від бюджетних ресурсів держави. Такий факт можна аргументувати також зменшенням обсягів отриманих субвенцій для ТГ у досліджуваному періоді в 1,5 разу.

²¹⁴ Державний веб-портал бюджету для громадян. Місцеві бюджети. URL: <https://openbudget.gov.ua/national-budget/incomes>.

На нашу думку, перспективним фінансовим інструментом у політиці органів місцевого самоврядування мають бути гранти. За даними в табл. 3.1, їхня частка у бюджетних надходженнях є доволі незначною (в середньому 0,022%).

У США грантові ресурси в 2014 р. досягли 358 млрд. дол., 72% яких надходять від індивідуальних донорів. Гранти від приватних фондів налічували 54 млрд. дол., що становить 15% від загального обсягу грантових ресурсів [²¹⁵].

Грантові інструменти є основним засобом соціального, секторально-економічного та екологічного розвитку територіальних громад. На це вказує низка прерогатив, зокрема управління фондами грантових ресурсів відбувається в такий спосіб, що дає змогу кон'юнктурно реагувати на потреби ТГ.

Грантові програми також здатні оперативно змінюватися та протидіяти ризикам регіонального розвитку. Серед позитивних сторін варто виокремити можливість грантового капіталу бути незалежним від політичних і ринкових чинників.

Європейський прагматизм фіскального федералізму в унітарних державах демонструє пріоритетність генерування потенціалу місцевих і майнових податків в архітектоніці фінансового забезпечення ефективного розвитку муніципальних утворень.

Однак у вітчизняній практиці фіскальні можливості майнового оподаткування, зокрема податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, характеризуються інактивним станом. Податкова доктрина функціонування ТГ базується здебільшого на фінансових надходженнях єдиного податку (понад 50%), а також елементів земельного оподаткування фізичних та юридичних осіб (близько 40%) у 2021 р. (табл. 3.2).

²¹⁵ Wardrip K., Lambe W., Zeeuw M. Following the Money: An Analysis of Foundation Grantmaking for Community and Economic Development. *The Foundation Review*. 2016. Vol. 8, is. 3. P. 51–65.

Таблиця 3.2

**Індикатори адміністрування місцевих податків та зборів до
місцевих бюджетів в Україні, млн. грн.**

Місцеві податки й збори	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.	2021 р.	Ставки у 2021 р.
Податок на майно	24989,4	29056,1	31272,1	37993,9	37433,4	43242,7	-
<i>В т. ч.:</i> <i>податок на</i> <i>нерухоме майно,</i> <i>відмінне від</i> <i>земельної ділянки</i>	1418,9	2425,7	3636,0	4882,3	5758,9	7632,0	<i>Не \geq 1,5% МЗП</i>
<i>земельний</i> <i>податок</i>	8093,2	9649,7	9870,6	13349,6	12813,6	13843,6	<i>Якщо проведено НГО: від 0,1% до 12%; якщо не проведено НГО: від 0,1% до 5%.</i>
<i>орендна плата за</i> <i>землю</i>	15230,4	16734,8	17450,6	19486,0	18658,1	21419,7	<i>Не більше від розміру земельного податку</i>
<i>транспортний</i> <i>податок</i>	246,9	245,9	314,9	276,0	202,8	158,4	<i>25000 грн.</i>
Збір за місця для паркування ТЗ	66,2	77,6	99,9	114,9	91,2	127,1	Не \geq 0,075% МЗП
Туристичний збір	54,1	70,2	90,7	196,2	130,6	243,9	Не \geq 0,5% МЗП для внутрішнього туризму; не \geq 5% МЗП для в'їзного туризму
Єдиний податок	17167,1	23388,3	29564,3	35270,3	38031,0	46282,4	I гр. 10% ПМ; II гр. 20% МЗП; III гр. % від доходу
Всього	42276,8	52592,2	61026,0	73575,3	75686,2	89896,6	-

Джерело: складено автором на основі [214].

Компаративний аналіз частки місцевих податків і зборів в архітектоніці податкових надходжень місцевих бюджетів (за винятком надходжень податку на доходи фізичних осіб, який у Податковому кодексі України належить до загальнодержавних податків) засвідчив про

фіскальне домінування єдиного податку (середнє значення становить 47,2%), а також орендної плати за землю (28,6%) та земельного податку (17,4%) (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Частка місцевих податків і зборів у структурі місцевих бюджетів

	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.	2021 р.	Середнє значення
Податки на майно	59,11%	55,25%	51,24%	51,64%	49,46%	48,10%	52,47%
<i>В т. ч.</i>							
<i>податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки</i>	3,36%	4,61%	5,96%	6,64%	7,61%	8,70%	6,15%
<i>земельний податок</i>	19,14%	18,35%	16,17%	18,14%	16,93%	15,40%	17,36%
<i>орендна плата за землю</i>	36,03%	31,82%	28,60%	26,48%	24,65%	23,83%	28,57%
<i>транспортний податок</i>	0,58%	0,47%	0,52%	0,38%	0,27%	0,18%	0,40%
<i>Збір за місяць для паркування ТЗ</i>	0,16%	0,15%	0,16%	0,16%	0,12%	0,14%	0,15%
<i>Туристичний збір</i>	0,13%	0,13%	0,15%	0,27%	0,17%	0,27%	0,19%
<i>Єдиний податок</i>	40,61%	44,47%	48,45%	47,94%	50,25%	51,48%	47,20%

Джерело: складено автором на основі [214].

У більшості країн Європейського Союзу майнові податки посідають значне місце у забезпеченні суспільних потреб територіальних громад.

Оснoву місцевого оподаткування у Великобританії становить муніципальний податок (податок на майно), який сплачують власники й орендарі нерухомого майна. В кожному з регіонів країни закріплено визначені норми оподаткування, а ставки податку встановлено за диференційованим підходом. У Франції податок на нерухоме майно адмініструється на базі кадастрових оцінок, котрі переглядаються кожних 10 років. Елементи оподаткування диференційовані та залежать

Розділ 3. Ефективність фіскальної політики в умовах становлення децентралізованої системи міжбюджетного регулювання

від характеру експлуатації майна [216]. Як свідчить практика оподаткування, запроваджена в Польщі, такий вид податку на майно, як «за квадратний метр», підвищує рівень ВВП щороку приблизно на 1% або рівень загальних доходів територіальної громади (гміни) на 15%. Податок на нерухомість у Польщі є найсуттєвішим джерелом надходжень до бюджетів найнижчої ланки. Надходження від його адміністрування до муніципальних бюджетів становить більше як 3 млн. дол. на рік, або понад 15% від обсягу загальних доходів бюджетів гміни чи 45% від обсягу доходів із власних джерел (без надходжень від субвенцій і розподілу податків) [217, с. 16].

Забезпечення стійкого розвитку місцевого самоврядування визначається здатністю місцевих бюджетів фінансувати відповідні потреби. Від бюджетної забезпеченості адміністративно-територіальної одиниці залежить ступінь виконання фінансових зобов'язань у частині освіти, охорони здоров'я, а також доручень центральних органів влади, реалізація регіональних соціально-економічних програм, спрямованих на підтримку окремих категорій громадян і створення сприятливих умов життя для населення.

Бюджетна забезпеченість виявляється через бюджетний потенціал, який визначається наявністю стимулів для його нарощування у платників податків і податкових органів, рівнем розвитку бюджетної децентралізації, ступенем відповідності податкового законодавства потребам ринкової економіки, станом бюджетного та податкового планування, рівнем податкового адміністрування. Бюджетний потенціал регіону розраховується як сума податкових, неподаткових джерел і міжбюджетних трансфертів [218].

²¹⁶ Бурцева О. Є., Власов О. О. Порівняльний аналіз податкових систем країн ЄС. Ефективна економіка. 2017. № 12. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6011>.

²¹⁷ Бортнік Н. В. Зарубіжна практика місцевого адміністрування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2016. Вип. 8, ч. 1. С. 15–17.

²¹⁸ Лисяк Л. В., Дяченко М. К. Оцінка бюджетної стійкості: регіональний аспект. *Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії. Економічні науки*. 2011. № 2. С. 62–68.

Деталізація показників визначена необхідністю надання об'єктивної оцінки фінансової стійкості досліджуваного місцевого бюджету на основі врахування чинників здатності бюджету покривати його видатки за різними статтями надходжень, ступеня фінансової незалежності від державного бюджету та результативності фінансової діяльності місцевих органів влади (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

**Основні показники для розрахунку фінансової стійкості
бюджету Тернопільської області за 2017–2021 рр., тис. грн.**

№	Показники	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.	2021 р.
1	Бюджетні доходи	6017835,5	7250877,6	5653368,3	2686459,1	3314782,5
2	Бюджетні видатки	5844355,6	7223046,9	5772470,2	2638188,2	3179651,2
3	Міжбюджетні трансферти з державного бюджету	5539632,6	6543533,2	4870014,1	1860572,2	2223133,1
4	Субвенції з державного бюджету	5165681,8	5683280,5	4056075,9	1338691,3	1702400,5
5	Дотації вирівнювання	373950,3	803292,3	747568,3	465974,8	421750
6	Податкові надходження	423583,9	557308,1	640938,5	710705,2	889468,5
7	Податок на доходи фізичних осіб	368380,3	493560,6	593833,9	649740,2	798507,3
8	Податок на прибуток підприємств	24365,4	34257	36355,5	50298,4	79563,1
9	Неподаткові надходження	28696,6	150036,2	142415,7	115180,9	202180,9
10	Кредитування	1320,1	1247,7	3162,6	200,1	1848,6
11	Середня чисельність населення за рік, чол.	1052312	1045879	1038695	1030562	1021713

Джерело: побудовано автором на основі [219; 220].

²¹⁹ Відповідь на запит Ткачика Ф. П. Щодо надання інформації. Лист ГУ ДПС у Тернопільській області № 223П/19-00-24-07/16008 від 22.09.2022 р.

²²⁰ Виконання бюджету у 2020–2021 рр. Тернопільська обласна військова адміністрація. URL: <https://oda.te.gov.ua/diyalnist/byudzhet/vikonannya-byudzhetu>.

В аналізованому періоді серед фіскальних параметрів Тернопільської області спостерігаємо тенденцію до спадання всіх показників у 2018–2020 рр., за винятком тренда податкових й неподаткових надходжень, динаміка яких була зростаючою (рис. 3.2).

Позитивним моментом є зростання всіх показників у 2021 р., зокрема приріст доходів бюджету Тернопільської області становив 23,4%, видатки також зросли на 20,5%. Однак найбільший приріст спостерігаємо серед неподаткових надходжень – 75%, найменший – серед міжбюджетних трансфертів 19,4%.

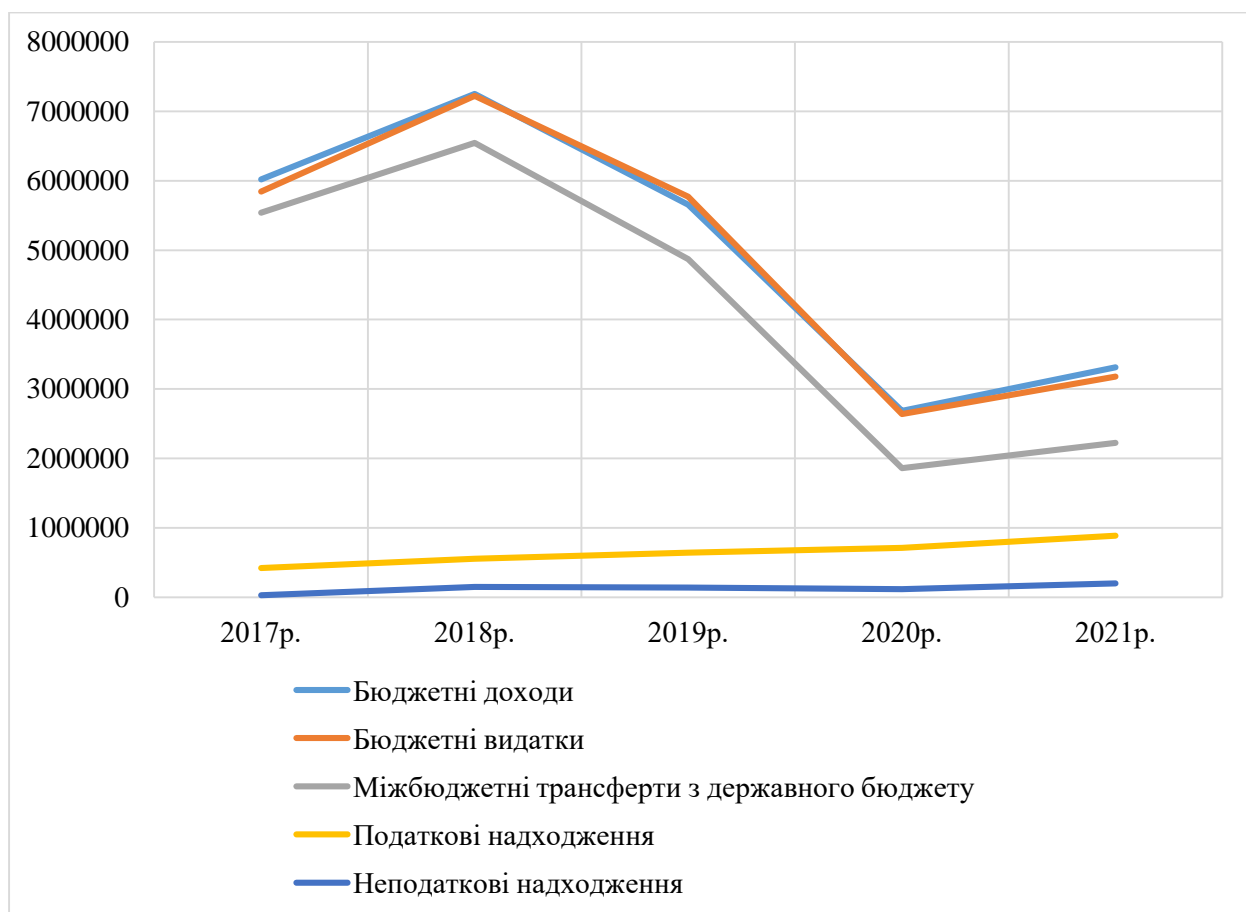


Рис. 3.2. Динаміка основних бюджетних показників Тернопільської області

Джерело: побудовано автором на основі [219, 220].

Аналіз збалансованості місцевого бюджету дає змогу визначити ступінь покриття видатків на основі різних джерел доходів: податкових,

неподаткових надходжень, міжбюджетних трансфертів, загальної суми доходів. За аналізований період середній укрупнений стандартизований показник збалансованості бюджету Тернопільської області становив 2,806 (табл. 3.5).

Проаналізувавши показники фінансової самостійності, можна оцінити рівень децентралізації бюджетної системи та можливості досягнення однієї з цілей регулювання міжбюджетних відносин – підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів. Важливе значення має порівняння рівня фінансової самостійності місцевих бюджетів до і після вирівнювання, дослідження величини його зміни у динаміці. Укрупнений стандартизований показник фінансової самостійності Тернопільської області протягом аналізованого періоду з 0,687 у 2017 р. зріс до 1,112 у 2021 р. (рис. 3.3).

Таблиця 3.5

Основні показники для розрахунку фінансової стійкості бюджету Тернопільської області за 2017–2021 рр., млн. грн.

Сфера аналізу	Основний показник	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.	2021 р.
Аналіз збалансованості місцевого бюджету (2,806)	Коефіцієнт бюджетного покриття	1,030	1,004	0,979	1,018	1,042
	Коефіцієнт стійкості бюджету	0,948	0,906	0,844	0,705	0,699
	Коефіцієнт загальної податкової стійкості	0,072	0,077	0,111	0,269	0,280
	Коефіцієнт покриття видатків міжбюджетними трансфертами	0,921	0,902	0,861	0,693	0,671
Аналіз фіскальної самостійності (0,913)	Коефіцієнт бюджетної залежності	0,479	0,474	0,463	0,409	0,401

Продовження таблиці 3.5

	Частка дотації вирівнювання у загальній сумі трансфертів	0,068	0,123	0,154	0,250	0,190
	Коефіцієнт податкової самостійності	0,070	0,077	0,113	0,265	0,268
	Коефіцієнт стійкості дохідної бази	0,070	0,075	0,111	0,254	0,253
Аналіз ефективності бюджету (9,756)	Коефіцієнт дефіцитності місцевого бюджету	0,030	0,004	-0,021	0,018	0,042
	Коефіцієнт бюджетної результативності	5,719	6,933	5,443	2,607	3,244
	Коефіцієнт бюджетної забезпеченості населення	5,554	6,906	5,557	2,560	3,112
	Показник стабільності дохідної частини бюджету	0,076	0,085	0,132	0,382	0,400

Джерело: складено автором самостійно.

Стратегічним орієнтиром для формування фінансової політики центральних органів влади є аналіз їхньої самостійності. Відповідно аналіз показників фінансової збалансованості й ефективності бюджету є підставою для використання системи стимулів і штрафів до місцевих органів влади. Загалом укрупнений стандартизований показник ефективності місцевих бюджетів протягом 2017–2021 рр. знизився з 11,379 до 6,798.

Фінансова стійкість свідчить про наявність проблем із фінансуванням видатків, використовуючи власні джерела, тому у регіоні виникає потреба у залученні додаткових ресурсів, які перераховуються

на довготривалій основі, що в перспективі дасть змогу стабілізувати його стан і забезпечити динамічний розвиток.

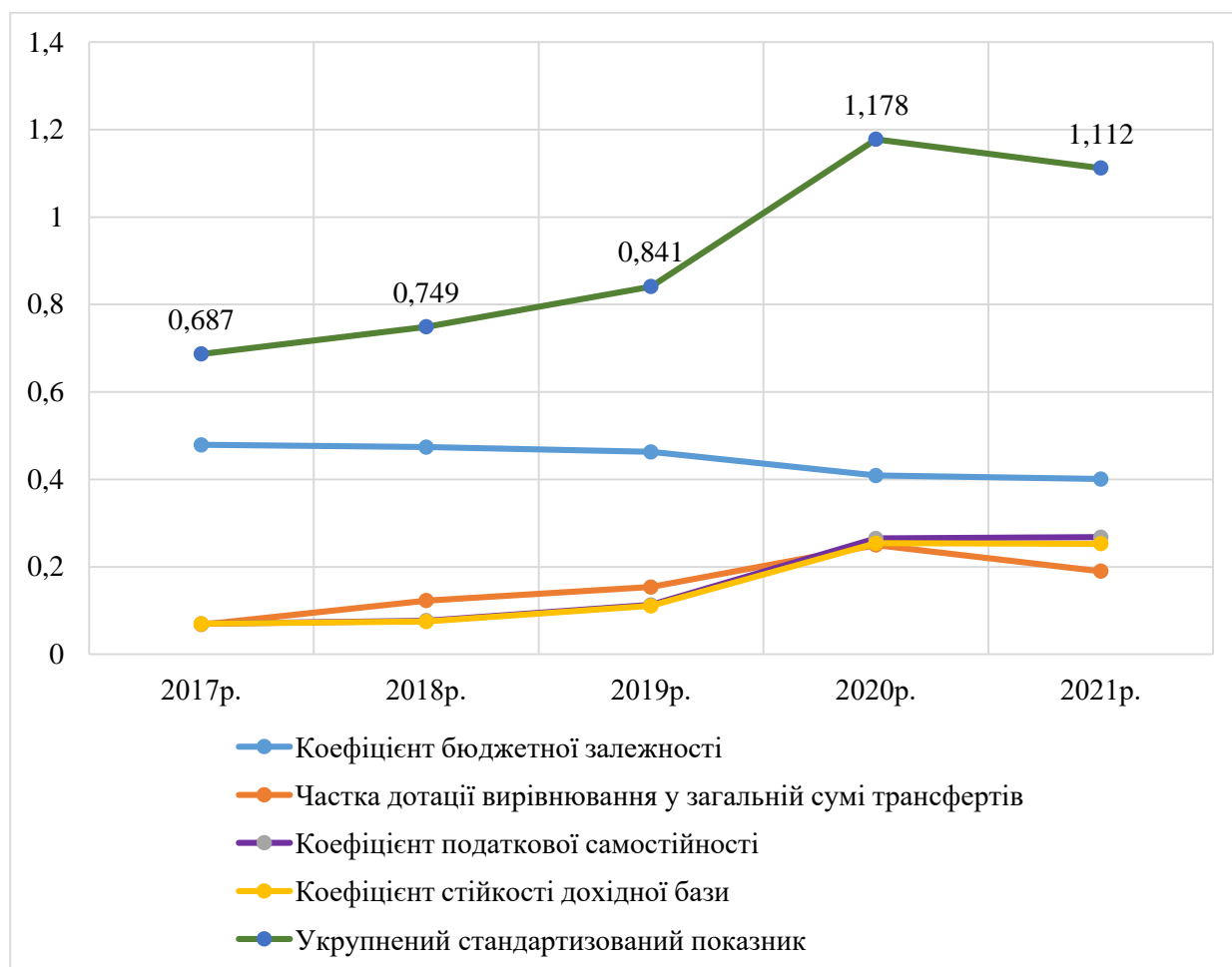


Рис. 3.3. Моніторинг показників фінансової самостійності бюджету Тернопільської області

Джерело: побудовано автором самостійно.

Необхідно розробляти також стратегію стабільного розвитку (наращування бюджетних можливостей), що передбачає активізацію діяльності органів місцевого самоврядування з розширення податкових і неподаткових джерел формування дохідної частини бюджету на основі виявлення резервів і використання альтернативних джерел формування фінансових ресурсів органів місцевої влади.

У дослідженні здійснено компаративний аналіз показників податкових надходжень до бюджету місцевого рівня, а саме

Тернопільської міської територіальної громади в 2019–2021 рр. (табл. 3.6). Це дало змогу з'ясувати фіскальну та регулюючу роль податкового потенціалу у забезпеченні соціально-економічного розвитку громади.

Таблиця 3.6

Динаміка податкових надходжень до Тернопільської міської територіальної громади

	2019 р.	2020 р.	2021 р.	Рівень виконання у 2021 р.	Частка у 2021 р.
	млн.. грн.			%	
Податкові надходження	1437,0	1588,6	1992,8	125,4	
ПДФО	922,06	1039	1308,9	126	65,68%
Податок на прибуток	0,45	3,1	14,7	475	0,74%
Рентна плата	0,08	0,1	0,2	200	0,01%
Акцизний податок	115,0	132,3	159,5	120	8,00%
Місцеві податки і збори	391,3	414,1	509,6	123	25,57%
<i>Податок на нерухоме майно</i>	<i>54,04</i>	<i>59,8</i>	<i>77,1</i>	<i>129</i>	<i>3,87%</i>
<i>Плата за землю</i>	<i>90,1</i>	<i>84,8</i>	<i>90,3</i>	<i>106,5</i>	<i>4,53%</i>
<i>Транспортний податок</i>	<i>1,8</i>	<i>1,14</i>	<i>1,09</i>	<i>95</i>	<i>0,05%</i>
<i>Єдиний податок</i>	<i>242,4</i>	<i>266,3</i>	<i>337,7</i>	<i>127</i>	<i>16,95%</i>
<i>Збір за місця для паркування ТЗ</i>	<i>2,4</i>	<i>1,78</i>	<i>2,86</i>	<i>161</i>	<i>0,14%</i>
<i>Туристичний збір</i>	<i>0,46</i>	<i>0,29</i>	<i>0,52</i>	<i>180</i>	<i>0,03%</i>

Джерело: складено автором на основі [221].

Як підтверджують дані табл. 3.6, податок на доходи фізичних осіб традиційно виконав генеративну роль у наповненні фінансових ресурсів громади (понад 65% у 2021 р.). Однак децентралізаційні процеси в Україні спонукають ТГ до активізації дій у напрямку формування фіскального потенціалу на основі місцевих податків і зборів. Такий підхід посилить рівень фінансової автономності громади й дасть змогу оптимізувати регулятивні підходи до формування сприятливого інвестиційного середовища. Наприклад, якщо податок на нерухоме

²²¹ Рішення Тернопільської міської ради з питань бюджету. Тернопільська міська рада.
URL: <https://ternopilcity.gov.ua/byudget-ternopolya/byudget-gromadi/rishennya-ternopilskoi-miskoi-radi-z-pitan-byudgetu/>.

майно, відмінне від земельної ділянки, виконуватиме значну фіскальну функцію щодо акумулювання бюджетних ресурсів громади, то регулюючий потенціал інших податкових платежів можна раціонально послабити у фокусі стимулювання розвитку пріоритетних галузей.

Одночасно з можливістю самостійно акумулювати фінансові ресурси громад у межах державної підтримки створено Державний фонд регіонального розвитку України, з якого спрямовуються кошти на зведення та поліпшення різних інфраструктурних об'єктів. Як додатковий фінансовий інструмент для розвитку територіальних громад ДФРР має максимально сприяти покращенню умов розвитку громад [222, с. 36].

Основними його завданнями визначено забезпечення реалізації регіональних інвестиційних проектів, втілення місцевих ініціатив і сприяння підвищенню регіональної конкурентоспроможності [223, с. 29]. Саме для забезпечення конкурентоздатності муніципалітетів нині потрібно здійснити імплементацію принципів фіскального федералізму країн ЄС, в яких податкові стимули поживляють бізнес-середовище, приваблюють інвестиційні потоки, дають змогу запуснути «стартап»-проекти, забезпечити імміграцію трудових (інтелектуальних ресурсів) до територіальної громади.

На сучасному етапі органи управління територіальних громад переходять від характерної для них раніше концепції споживання та пасивного очікування ресурсів із боку держави на центральному рівні до активних дій, спрямованих на формування ефективного апарату управління [224, с. 25], зосереджують ресурси на розвиток територіальних громад, здійснюють оцінювання ефективності використання бюджетних

²²² Фурдичко Л. Є. Фінансова децентралізація: формування і використання місцевих бюджетів України, їх вплив на розвиток країни. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 23. С. 23–51.

²²³ Опарін В. М., Пйонтко Н. Б. Державний фонд регіонального розвитку в системі фінансового вирівнювання. *Фінанси України*. 2017. № 7. С. 25–42.

²²⁴ Руснак А. В., Алещенко Л. О. Перспективи формування фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад. *Агросвіт*. 2018. № 6. С. 22–27.

ресурсів, а також нівелюють і ліквідують процеси неефективного, неоптимального їхнього спрямування.

Загалом покращення соціальних стандартів у громадах має відбуватися через спрямування коштів на реалізацію проектів розвитку енерго- та ресурсозберігаючих технологій у соціально-побутовій, туристичній і рекреаційній сферах, раціональне й ефективне використання невідновлювальних ресурсів, розбудову інформаційно-комунікаційної інфраструктури тощо.

Аргументами на користь використання податкових інструментів фіскального федералізму у зміцненні фінансового потенціалу територіальних громад є не роздільні доміанти, а агломерація зусиль до розширення фінансових можливостей регіону на базі автономізації, податкової конкуренції, інвестиційної привабливості, стимулювання грантів та інноваційних проектів. Місцеві податки й збори у післявоєнний період відбудови економіки регіонів України мають посісти чільне місце у примноженні бюджетних ресурсів для фінансування соціальних та інфраструктурних проектів територіальних громад.

Окрема увага у фіскальній практиці органів місцевого самоврядування має приділятися податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, процедури адміністрування якого зараз уніфіковано з умовами воєнного часу. Цьому виду податку властиві функціональні елементи, які в комплексі спроможні бути генератором відновлення й ефективної розбудови соціально-економічних процесів у територіальних громадах України, особливо в контексті оподаткування багатства та предметів розкоші.

3.2. Домінанти фіскального федералізму у механізмі оподаткування нерухомого майна

З огляду на складну фінансово-бюджетну ситуацію, що властива сучасному розвитку України, майнові податки, як і в більшості країн Європейського Союзу (ЄС), можуть бути джерелом фіскального потенціалу для належного відновлення та підтримки соціально-економічного розвитку територій. Вітчизняним фахівцям, науковцям і політичним діячам варто пам'ятати про важливість реформування існуючих інструментів і механізмів податкової політики, оскільки саме реформа є одним із пріоритетних важелів стабілізації економічного розвитку держави у післявоєнний період. У контексті цього та з огляду на міжнародну економічну нестабільність і посилену пріоритетність євроінтеграційних процесів актуального значення набуває порівняння систем оподаткування майна в Україні та країнах Європейського Союзу, особливо в процесі ідентифікації об'єктів оподаткування.

Сьогодні важливо сконцентрувати механізм оподаткування нерухомого майна на посиленні розвитку соціально-економічних і фіскально-політичних процесів у регіонах України. Важливо інтенсифікувати втілення тактичних і стратегічних заходів щодо відновлення економіки на базі ефективного освоєння фіскального потенціалу адміністративно-територіальних одиниць. Унаслідок воєнних дій було пошкоджено та знищено значну кількість об'єктів нерухомого майна, що потребує ретельного моніторингу та вжиття адекватних заходів, у т. ч. бюджетно-податкового характеру (при адмініструванні податку на нерухоме майно важливо враховувати зональні та регіональні особливості). Тому актуальним завданням є дослідження тенденцій справляння податку на нерухомість у країнах ЄС для імплементації кращих практик у національну систему в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови.

Однак сучасний глобалізм, дифузія соціально-політичних, пандемічних, військових ризиків і загроз, доміанти уніфікованих регіональних процесів вимагають ретельного дослідження особливостей формування фіскального потенціалу муніципалітетів, зокрема в частині дієвого адміністрування податку на нерухоме майно.

Податки на майно – це насамперед плата за право володіння, тобто їхнє існування визначається необхідністю оподаткування власності. Відповідно суб'єктами оподаткування мають бути власники майна, але на практиці доволі популярним є визначення суб'єктами податкових відносин як власників, так і користувачів.

У результаті моніторингу європейської практики майнового оподаткування платників податків систематизовано таких чотири базових підходи до сплати податків у цій сфері:

– податки на окремі види майна (зокрема застосування окремого податку – плати за землю, транспортного податку, податку на нерухомість);

– чистий податок на майно (оподаткування комерційного та промислового майна, що перебуває у власності платника податку; цей механізм використовують у Німеччині, Данії, Нідерландах і Франції);

– податки на перехід права власності на майно (специфічною домінантою є наявність прогресивної податкової шкали, що диференціюється залежно від родинних зв'язків і диференційованої системи податкових пільг; активно застосовується у Швеції);

– податок на приріст капіталу (податок на доходи від реалізації активів, що перебувають у власності платника податку); такий дохід може оподатковуватися як у складі податку на доходи чи прибутки платника податку (Україна) і як окремий вид обов'язкового платежу (Австрія, Великобританія, Ірландія та Португалія) [²²⁵, с. 942].

²²⁵ Бобошко Л. І. Світовий досвід оподаткування майна та можливості його використання в Україні. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2015. Вип. 8. С. 941–945.

Архітектура механізму оподаткування нерухомого майна у вітчизняній практиці генерується за такими основними елементами, як цілі, інструментарій, суб'єкти, об'єкт, методологія, інституційний та правовий базис тощо (рис. 3.4).



Рис. 3.4. Архітектура механізму оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки в Україні

Джерело: побудовано автором самостійно.

Як економічні суб'єкти механізму оподаткування нерухомого майна виступають органи, які здійснюють оцінювання та облік нерухомого майна, координують і контролюють справляння податків із нерухомості. Об'єктами (інструментами) механізму оподаткування нерухомого майна є податки та збори, що утримуються з нерухомого майна, а також їхні елементи. Елементами механізму оподаткування нерухомості, що мають кількісні параметри, визначено розміри ставок, надані платникам пільги, швидкість мобілізації податків на нерухоме майно у бюджет, рівень оподаткування. До якісних параметрів належать рівень впливу податків на соціально-економічний розвиток, попит і пропозицію нерухомості, виконання планових показників надходжень податків на нерухоме майно. Отже, механізм оподаткування нерухомого майна визначає те, хто, в якому розмірі, коли і куди сплачує податки з нерухомого майна; що підлягає оподаткуванню і є джерелом податку; які передбачені штрафи, санкції за податкові правопорушення та інші питання нарахування і справляння податків [226, с. 5].

У світовій практиці найбільш розповсюдженою базою оподаткування майна визначені земля й об'єкти нерухомості. Однак в окремих країнах база оподаткування є більш розгалуженою, оскільки оподатковуються також інші види рухомого та нерухомого майна: транспортні засоби, обладнання й устаткування, нематеріальні активи, предмети розкоші [227]. Податок на нерухоме майно є основною статтею доходів місцевих бюджетів. Серед країн ЄС його не справляють лише на Мальті й в Ірландії. Об'єктом оподаткування є земельні ділянки, будинки, квартири у багатоквартирних будинках, котеджі, гаражі, дачі та ін. Суб'єкт оподаткування – це власник нерухомості або орендар. Сплачується податок раз на рік або рівними частинами щокварталу [228].

²²⁶ Бобох Н. М. Механізм оподаткування нерухомого майна як складова податкового механізму держави. *Фінансова система України. Серія «Економіка»*. 2012. Вип. 19. С. 4–7.

²²⁷ Дмитрів В. І. Економічна сутність і роль майнових податків в Україні. *Світ фінансів*. 2021. № 1 (66). С. 201–209.

²²⁸ Zvinys A. K. Estate, Inheritance, and Gift Taxes in Europe. 2020. July 30. URL: <https://taxfoundation.org/estate-taxes-inheritance-taxes-in-europe-2020/>.

Системи оподаткування нерухомості в кожній країні відрізняються своїми особливостями. Найскладнішою є система оподаткування нерухомості в Німеччині. Податок на майно визначається за трьома чинниками, які встановлюються муніципалітетами та податковими установами й використовуються для розрахунку [²²⁹, с. 29]. Для адміністрування податку фіскальні органи встановлюють його вартість. Вартість одиниці обчислюється на підставі вартості землі в 1935 р. (Східна Німеччина) та в 1964 р. (Західна Німеччина). Площа майна множиться на вартість землі, потім податкові органи застосовують метод капіталізованого прибутку чи реальної вартості активів. При розрахунку податку на нерухомість застосовують коефіцієнт, визначений залежно від кількості осіб в населеному пункті [²³⁰].

У Польщі розмір податку на нерухомість визначає гміна. Базою для оподаткування є корисна площа нерухомості. Податок сплачують за площею квартири, землі чи частини будинку, в якому власник володіє часткою тощо. Податкова ставка запроваджується муніципальними радами, але вона не може перевищувати величини максимальних ставок, затверджених Міністерством фінансів Польщі. Такі ставки залежать від індексу цін, встановлюються і переглядаються щороку.

У Великобританії податок адмініструється з нерухомості, що використовується з комерційною метою, і базою оподаткування є річна орендна плата [²³¹, с. 55].

Податок на нерухомість в Іспанії сплачується раз на рік. Об'єктом оподаткування є земельні ділянки, будівлі в межах муніципального округу. Оцінювання майна здійснює Кадастрове управління Іспанії. Величина податку залежить від якості житла. Наприклад, за квартиру

²²⁹ Губарева І. О. Проблеми удосконалення податку на нерухоме майно в Україні в контексті світового досвіду. *Наукові праці НДФІ*. 2021. № 1 (94). С. 22–35.

²³⁰ Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Grundsteuergesetz 1955. Fassung vom 24.10.2021. Rechtsinformationssystem des Bundes. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10003845>.

²³¹ Багрій О. Роль кадастру в системі оподаткування нерухомості (зарубіжний досвід). *Економіст*. 2008. № 1. С. 54–56.

необхідно оплатити в середньому від 100 до 500 євро на рік, за віллу – від 300 до 2000 євро на рік. Сума оплати залежить не тільки від займаної площі, а й від місця розташування, а також інших чинників [²³², с. 83].

У Франції вітчизняні та іноземні юридичні особи, які прямо чи опосередковано володіють нерухомим майном на її території, обкладаються податком на майно. Юридичні особи – платники податку сплачують податок за ставкою, максимальний розмір якої становить 1,5%. Для іноземних юридичних осіб встановлена ставка податку на рівні 3%. Податок на спадщину та дарування сплачують при всіх видах переходу прав власності. Законодавством визначені єдині ставки як на спадкування, так і на дарування, відповідно до принципу подвійної прогресії. Податок на приріст капіталу діє з 1976 р. Об'єктом оподаткування є нерухомість і деякі види особистої власності. Податковою базою є чистий приріст капіталу (після вирахування збитків), що визначається як різниця між продажною і купівельною ціною майна [²³³, с. 140]. Особи, які не є резидентами, і фізичні особи, які постійно проживають поза межами країни, обкладаються податком на прибуток від продажу нерухомості, розташованої на території Франції. У тому разі, якщо нерухомість продається протягом 1 року після купівлі, ставка податку становить 33,3%. Такий підхід зменшує спекуляції з дороговартісною нерухомістю. Якщо продавець володів нерухомістю більш як п'ять років, то оподатковувана база знижується на 10% за кожний наступний рік після п'ятого року володіння. При продажу після 15 років володіння податок не застосовується [²³⁴, с. 166].

У Литві оцінювання нерухомості проводить Центр реєстрації за дорученням держави. Податкова вартість нерухомості обчислюється як середня ринкова вартість за методом масової оцінки (оцінювання групи одиниць власності, визначених на конкретну дату з використанням

²³² Гостєва О. Ю. Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, як можливість поповнення місцевих бюджетів. *Економіка та право*. 2015. № 2 (41). С. 79–84.

²³³ Zodrow G. The Property Tax as a Capital Tax: A Room with Three Views. *National Tax Journal*. 2001. Vol. 54, № 1. P. 138–151.

²³⁴ Карлін М. І. Податок на нерухомість у країнах ОЕСР та в Україні: історія і сьогодення. *Наукові записки. Серія: Економіка*. 2013. № 21. С. 163–167.

стандартних методів, загальних даних та статистичного тестування). Для обчислення середньої ринкової вартості нерухомості активно використовується кадастрова карта нерухомості, на якій відображено зони вартості – території з аналогічним рівнем цін на нерухомість. При розрахунку середньої ринкової ціни нерухомості користуються даними Кадастру нерухомості, кадастрової карти та Реєстру нерухомості з використанням методів порівняльної вартості та операційної дохідної вартості (капіталізація доходу або дисконт на потік грошових коштів). Оцінювач нерухомості (компанія з оцінювання) надає дані Реєстру нерухомості та Кадастру нерухомості місцевому податковому адміністратору. Ставка податку становить 0,5% – 3% від податкової вартості нерухомості [235].

У Польщі, Україні, Словаччині, Чехії та частково Угорщині податок на нерухомість фізичних осіб сплачують залежно від корисної (загальної) площі нерухомості або її частини. Перевагою використання цієї площі як бази оподаткування є простота адміністрування, оскільки інформація міститься в реєстрі власників нерухомого майна, проте вона не відображає важливих споживчих характеристик цього майна (знос, вартість поліпшень, місце розташування тощо). Податок не враховує відмінностей у вартості нерухомого майна (розташування житла у великих і малих містах, курортній зоні, в центрі чи на околиці, якість нерухомості – новобудови, панельні, блочні чи цегляні будинки, рівень зносу, наявність інфраструктури).

Порівняння загальносистемних тенденцій розвитку майнового оподаткування в країнах Європейського Союзу та Україні дало змогу виявити високий ступінь відповідності вітчизняної та європейської систем адміністрування майнових податків. Зокрема, в Україні, як і в державах-членах ЄС, простежується зростання ролі майнових податків у фіскальній політиці держави та муніципалітетів.

²³⁵ Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas. 2005. June 7. № X-233. Lietuvos Respublikos Seimas. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.B4FAA1DD73CF/asr>.

Ізоляційний підхід у механізмах оподаткування землі й інших об'єктів нерухомого майна практикується в таких країнах, як Естонія, Литва та Румунія, які належать до групи держав-нових членів ЄС, і рівень економічного розвитку яких є нижчим порівняно з країнами-засновниками, а отже, більше відповідає тим соціально-економічним умовам, які існують в Україні [²³⁶].

Зауважимо, що в Україні та країнах ЄС спостерігається доволі суперечливе ставлення платників до податку на багатство. Хоча в умовах викликів міжнародної фінансової нестабільності європейська тенденція абсолютно негативного ставлення до цього податкового інструменту поступово змінюється на усвідомлення його потенціалу у вирішенні бюджетних проблем національних економік, питання оподаткування багатства в Україні й досі є відкритим і водночас дискусійним.

В Україні, як і в більшості країн ЄС, в яких практикується оподаткування капітальних доходів, у структурі майнових податків виокремлено податок на приріст капітальної вартості. Однак, якщо порівнювати вітчизняні реалії з європейським досвідом, можна простежити, що цей податок справляється переважно в країнах-засновниках ЄС, тоді як нові країни-члени угруповання уникають застосування такого податкового інструменту.

На нашу думку, це свідчить про неврахування об'єктивних економічних реалій вітчизняними посадовцями, оскільки очевидно, що передумовою запровадження податку на приріст капітальної вартості має бути належний рівень розвитку національної податкової системи й готовність суспільства до прийняття такого фіскального інструменту [²³⁷, с. 97].

В Україні до повномасштабного військового вторгнення Росії у 2022 р. більшість нерухомого майна фізичних осіб не підпадає під

²³⁶ Якимчук П. М., Копищик Г. Г. Особливості оподаткування багатства в Європейському Союзі: перспективи для України. *Економіка та митно-правові відносини*. 2019. № 11-12. С. 31–38.

²³⁷ Дубовик О. Ю. Проблеми майнового оподаткування в Україні. Розвиток національної економіки: теорія і практика : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 3–4 квітня 2015 р. Ч. 3. Івано-Франківськ, 2015. 410 с.

оподаткування, а податком обкладається понаднормовий метраж: квартири площею більш як 60 м², будинки більш як 120 м², а також квартира й будинок загальною площею понад 180 м². Розмір податку може самостійно визначати місцева влада, але він не має перевищувати 1,5% від розміру мінімальної зарплати [238]. Оскільки в 2022 р. податок нараховується за звітний 2021 р., то ставка податку розраховується на основі мінімальної заробітної плати, встановленої за станом 01.01.2021 р., яка становила 6 000 грн. (таким чином, максимальна ставка за квадратний метр не може перевищувати 90,0 грн. Проте на сьогодні органи контролю не мають повної бази даних про об'єкти оподаткування та їхніх власників. Державний реєстр речових прав на нерухоме майно в Україні запрацював у 2011 р., і частину об'єктів нерухомості до нього досі не внесено. В Україні при оподаткуванні нерухомості, на нашу думку, необхідно застосовувати кадастрову/оцінну вартість нерухомості з наближенням її до ринкової. Базою для оподаткування нерухомості має бути кадастрова (оцінна) вартість.

Порівнявши вітчизняну систему оподаткування майна з аналогічними системами держав ЄС за характеристиками функціональних детермінантів майнових податків, виявлено певну відповідність національної системи майнового оподаткування європейській. Зокрема, щодо більшості податків було визначено високий ступінь подібності в частині суб'єктів та об'єктів оподаткування. Разом з тим, виявлено певні розбіжності, переважно в методологічних підходах до визначення бази оподаткування майнових податків. В європейській системі методика базується на трьох способах розрахунку податку на нерухоме майно:

- 1) визначення суми податку на майно за прогресивною шкалою ставки, пропорційної до вартості об'єкта нерухомості;
- 2) нарахування майнового податку за ставкою у розрахунку на квадратний метр;

²³⁸ Податковий кодекс України № 2755-VI від 02.12.2010 р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.

3) оподаткування нерухомості на базі фіксованої плати, розмір якої затверджують органи місцевого управління [239].

Методологічні основи оподаткування нерухомості у міжнародній практиці вивчав С. Шевчук. Зокрема, ідентифіковано, що «об'єктом оподаткування у відповідних відносинах є усі види нерухомості, серед яких житлова, комерційна, виробнича, земельна, промислова тощо. Залежно від об'єкта відрізняються і механізми справляння податку. Так, при оподаткуванні нерухомого майна чи земельної ділянки сума періодичного платежу встановлюється відповідно до площі або вартості земельної ділянки, а в окремих випадках застосовуються коригуючі коефіцієнти відповідно до цільового призначення, розташування тощо. При оподаткуванні операцій з нерухомістю використовується значно ширший спектр податків, що виконують функцію індикатора ефективності та мають безпосередній вплив на ринкову активність сфери нерухомості» [240].

Саме тому для ідентифікації бази податку на спадщину та подарунки в країнах ЄС використовується ринкова вартість успадкованого чи подарованого майна, а в українській практиці таке положення не уточнюється. Згідно з європейським досвідом ринкова вартість також є базою нарахування податку на угоди купівлі-продажу майна, при цьому в Україні такою є оцінна вартість. Окремі елементи майнового оподаткування у прагматизмі деяких європейських країн відображено в табл. 3.7.

У національній практиці фіскальний потенціал податку на нерухоме майно може бути драйвером для забезпечення фінансовими ресурсами територіальних громад у процесі виконання соціальних, економічних, екологічних, інфраструктурних, аграрних, інноваційних та інвестиційних проектів.

²³⁹ Оподаткування в Європі. URL: <https://jak.koshachek.com/articles/opodatkuwannja-v-evropi.html>.

²⁴⁰ Шевчук С. В. Методологічні підходи до оподаткування нерухомості: західна традиція. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2014. № 2. С. 205–217.

Таблиця 3.7

**Групи ставок оподаткування нерухомого майна в деяких
країнах Європи**

№	Країна	Мінімальна ставка	Максимальна ставка	Особливості оподаткування
1	Кіпр	4%	8%	Не оподатковуються об'єкти житлової нерухомості вартістю до 120 тис. євро
2	Греція	0,2%	2%	Не оподатковуються об'єкти нерухомості вартістю до 250 тис. євро
3	Бельгія	1,25%	2,5%	База оподаткування – вартість нерухомості
4	Німеччина	2,6 %	10 %	База оподаткування – комплексна оцінна вартість
5	Данія	2,6%	6,4%	База оподаткування – вартість нерухомості. Майно, що передається в оренду, не є об'єктом оподаткування, оскільки оподатковується чистий прибуток від оренди
6	Чехія	0,08 євро	0,4 євро	У розрахунку на 1 квадратний метр
7	Великобританія	200 фунтів	2500 фунтів	Муніципальний податок, період сплати якого становить 1 рік
8	Нідерланди	0,1%	0,3%	Об'єкт оподаткування – вартість майна
9	Литва	0,5%	3%	Додаткова ставка становить 0,5% у разі перевищення вартості майна понад 220 тис. євро
10	Швеція	0,75%	1%	Базою є оцінна вартість, але не більш як 8524 шведських крон
11	Болгарія*	0,1%	4,5%	База оподаткування – податкова вартість майна
12	Іспанія	0,4%	1 %	База оподаткування – кадастрова вартість майна

* Для нерухомості, що є у Переліку курортів Болгарії, ставка становить від 4,5% до 7%.

Джерело: складено автором на основі [228, 238, 241].

²⁴¹ Волощук М. Г., Петріченко О. О., Білаш О. В., Карабін Т. О., Менджул М. В. Податкове право країн ЄС : посіб. Ужгород : Ви-во Олександрі Гаркуші, 2021. 144 с.

Однак на сьогодні такий контекст обґрунтовується недостатньо розкритим рівнем фіскального потенціалу податку на нерухоме майно у вітчизняній практиці через вплив певних груп чинників на механізм його адміністрування (рис. 3.5).

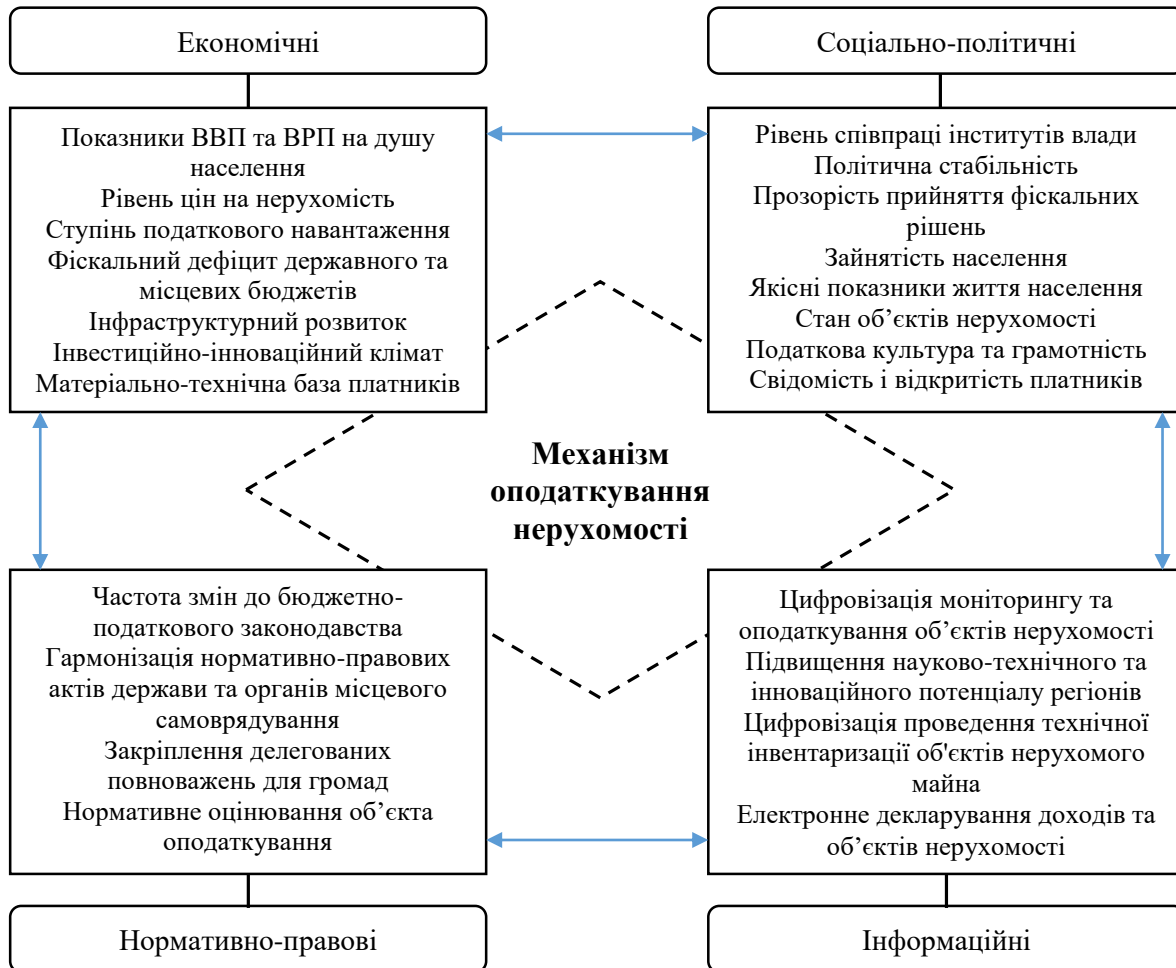


Рис. 3.5. Чинники впливу на генерування механізму оподаткування нерухомості в Україні та країнах Європейського Союзу

Джерело: побудовано автором на основі [239, 242].

Однак на сьогодні вважаємо дискусійним підхід до визначення бази оподаткування податку на нерухоме майно у вітчизняній практиці за методом ідентифікації площі нерухомого майна, відмінного від

²⁴² Дергалюк М. О. PEST-Аналіз факторів зовнішнього впливу на розвиток АПК регіонів. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2017. № 2 (10) С. 148–152.

земельної ділянки. Зокрема такий підхід не враховує індивідуальні й оригінальні відмінності об'єктів нерухомості, нівелює вартісний показник, а також не характеризується складним підходом щодо визначення кількості нерухомого майна у кінцевого бенефіціара.

Слушною вважаємо думку А. Дуба, що визначення бази оподаткування податку на нерухомість «перешкоджає органам місцевого самоврядування отримувати адекватні надходження від оподаткування розміщеної на їхній території нерухомості» [243, с. 300].

Вирішити цю проблему реально, використовуючи доміанти фіскального федералізму у методології визначення бази оподаткування податку на нерухомість, урахувавши специфіку застосування його ставок, надання преференцій, здійснення контрольних і моніторингових заходів щодо декларування та сплати до місцевого бюджету.

В Угорщині, наприклад, органам місцевого самоврядування делеговано повноцінне право самостійно визначати базу оподаткування для нерухомості, що підпадає під їхню адміністративно-територіальну юрисдикцію, а також застосовувати відповідні ставки податку: у фіксованій сумі з квадратного метра (3,5 євро за м²), або у відсотках щодо встановленої вартості нерухомості (3,6%) [244].

Використовуючи інструменти фіскального федералізму, органи місцевого самоврядування мають право самостійно визначати елементи податку на нерухомість, або застосовувати відповідні коригувальні коефіцієнти в процедурах оподаткування. Така практика є характерною для податкових систем США, Німеччини, Швейцарії та ін.

У тих країнах, де згідно методологією визначення бази оподаткування використовують показники площі нерухомості, органи місцевого самоврядування мають право застосовувати коефіцієнти до податкових ставок, встановлених національним законодавством, щоб

²⁴³ Дуб А. Р. Оподаткування нерухомості: світовий досвід та українські реалії. *Проблеми економіки*. 2018. № 2 (36). С. 296–303.

²⁴⁴ Guide to Taxes on Real Estate in Central and Eastern Europe. Edition 2017. URL: <https://home.kpmg.com/yy/en/home/insights/2018/02/guide-to-taxes-on-real-estate-in-central-and-eastern-europe-2017.html>.

Розділ 3. Ефективність фіскальної політики в умовах становлення децентралізованої системи міжбюджетного регулювання

відобразити відмінності щодо місць розташування, якості будівель та інші чинники, які можуть впливати на вартість майна, а отже на величину податку. Пільги при оподаткуванні нерухомості здебільшого встановлює центральний уряд, але в деяких країнах (Данії, Франції, Угорщині та ін.) органи місцевого самоврядування мають певну свободу дій щодо надання додаткових пільг за умови, що вони не призведуть до збільшення обсягу державних трансфертів місцевим бюджетам відповідних територій [245].

У ході проведеного дослідження здійснено моніторинг й аналіз показників надходжень податку на нерухоме майно до бюджету Тернопільської міської територіальної громади з метою розроблення пропозицій щодо модифікації алгоритму його адміністрування, зокрема – підвищення ставки податку та/або уніфікації бази оподаткування. Отже, за використання домінант фіскального федералізму, перспективним є розширення повноважень для органів місцевого самоврядування щодо встановлення ставок податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

На початкових стадіях реалізації такої ініціативи з боку держави доцільно встановити об'єктивні та науково обґрунтовані межі для застосування ставки податку, а також здійснювати контрольні-моніторингові дії в цьому напрямку. Такий підхід загалом продукуватиме фіскальні ефекти, а надходження до місцевих бюджетів податку на нерухоме майно матимуть зростаючий тренд. Щодо фіскальної ефективності податку на нерухоме майно, що надходить до бюджету Тернопільської міської територіальної громади, простежуємо позитивну динаміку протягом 2016–2021 рр. (рис. 3.6). З урахуванням внутрішніх міграційних процесів в Україні, поширених за запровадження воєнного стану, логічним вбачаємо зменшення загальної кількості об'єктів оподаткування податком на нерухоме майно, зокрема через знищення, руйнування або залишення нерухомості внаслідок активних військових

²⁴⁵ Almy R. R. Property Tax Regimes in Europe. Nairobi : UN-HABITAT, 2013. 74 s. URL: <https://unhabitat.org/books/property-tax-regimes-in-europe/>.

дій з боку Росії. Парадоксальність цієї ситуації виявляється також у вигляді придбання нерухомості в інших регіонах. Однак риторичний дискурс становитиме питання щодо оподаткування такого виду нерухомого майна у найближчій перспективі.

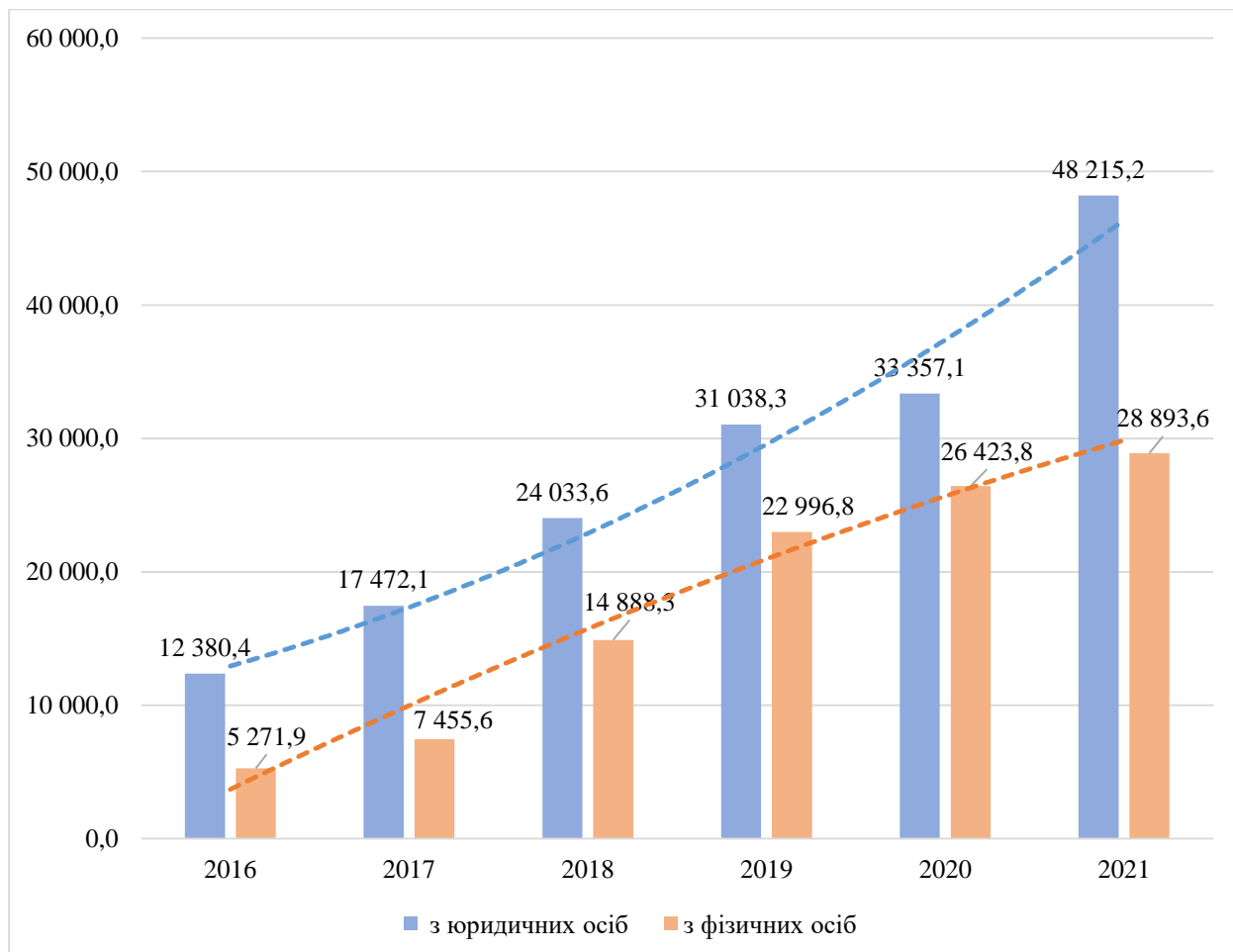


Рис. 3.6. Динаміка надходжень податку на нерухоме майно до бюджету Тернопільської міської територіальної громади за видами платників податків, тис. грн.

Джерело: побудовано автором на основі [246].

Проаналізувавши показники мобілізації цього податку до бюджету Тернопільської міської територіальної громади за 2016–2021 рр. встановлено зростання динаміки та частки його надходжень, а також побудовано прогнозну модель із використанням емпірико-

²⁴⁶ Рішення виконавчого комітету (2019 - 2023). Тернопільська міська рада. URL: <https://ternopilcity.gov.ua/vikonavchiy-komitet/rishennya-vikonavchogo-komitetu-2019/>

функціональних можливостей програми «MS Excel» відповідно до діючої (1%) та варіативно збільшеної (1,5%) ставок (рис. 3.7).

Зауважимо, що аналітично-прогностичний підхід не враховує фіскальні ризики внаслідок запровадження воєнного стану в Україні, тому доречність його використання є перспективною на тих територіях, де об'єкти нерухомості не зазнали суттєвих руйнацій.

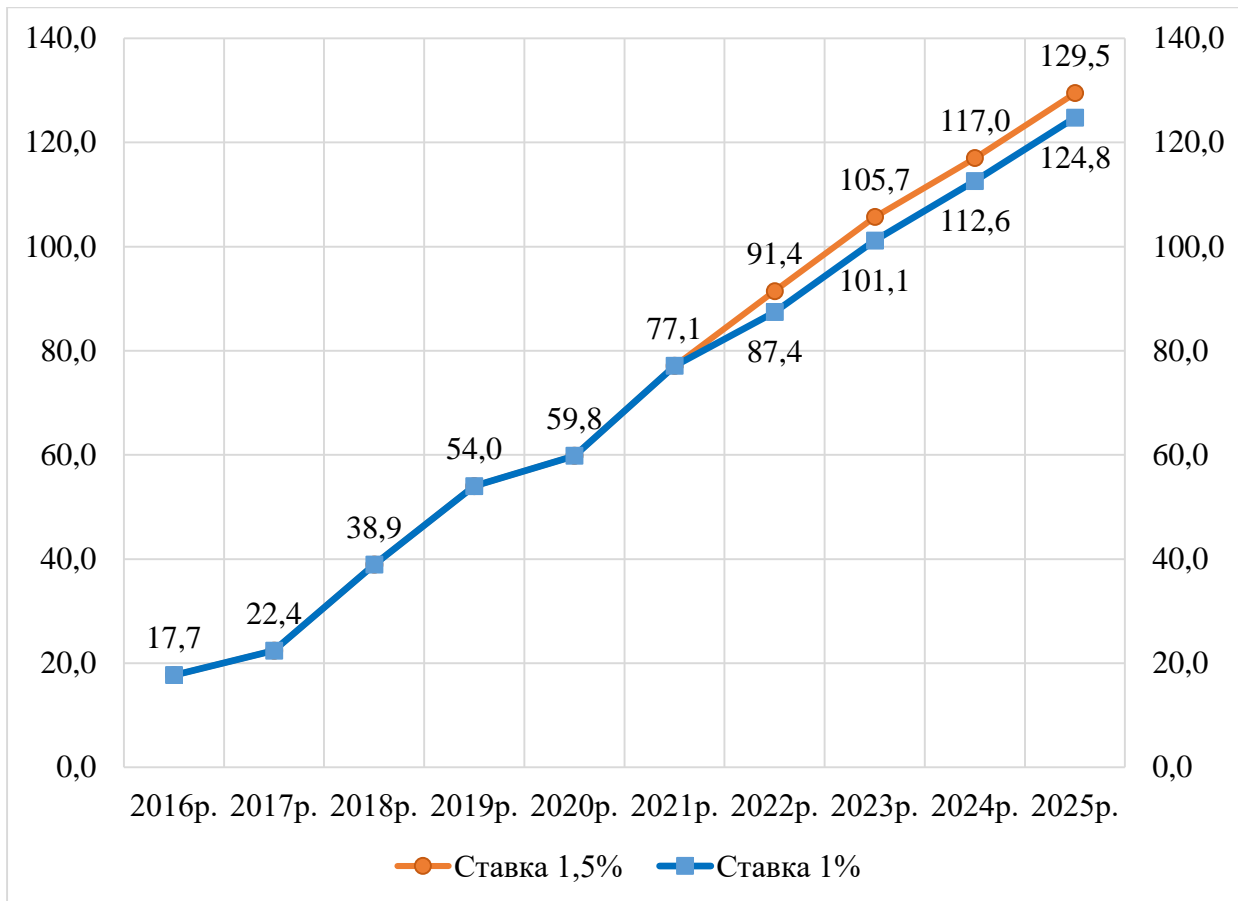


Рис. 3.7. Прогнозування надходжень податку на нерухоме майно до бюджету Тернопільської міської територіальної громади у динаміці ставок податку, млн. грн.

Джерело: побудовано автором самостійно на основі [246].

Водночас такий підхід має спонукати органи місцевого самоврядування до оптимізації (обґрунтованого підвищення) ставки податку на нерухоме майно в межах певної територіальної громади для зміцнення її фіскального потенціалу власними способами. Дотримуючись принципів фіскального федералізму, доречно під час

післявоєнного відновлення економіки в регіонах України здійснити обґрунтоване підвищення ставки податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, для заможних верств населення (в т. ч. на підставах диференціації), застосувавши методики функціонування податку на багатство в розвинених країнах світу.

Для ефективної та безперебійної роботи економіки держави у період війни Верховна Рада України 24 березня 2022 р. ухвалила Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства на період дії воєнного стану» [247].

У цьому документі зафіксовано щодо місцевих бюджетів (зокрема додано до статті щодо особливостей бюджетного процесу в умовах воєнного стану). Щодо адміністрування податку на нерухоме майно в Україні зазначимо, що на період дії правового режиму воєнного чи надзвичайного стану не поширюється дія регуляторного законодавства на встановлення місцевих податків та/або зборів і податкових пільг зі сплати місцевих податків (зборів).

Не нараховується та не сплачується податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за об'єкти житлової нерухомості, в т. ч. їхні частки, які перебувають у власності фізичних осіб (за 2021 та 2022 податкові (звітні) періоди) та юридичних осіб (за 2022 податковий (звітний) період), що розташовані на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії, або на територіях, тимчасово окупованих збройними формуваннями Росії та за об'єкти житлової нерухомості, що стала непридатною для проживання у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України.

Тимчасово на період з 1 березня 2022 р. по 31 грудня року, в якому припинено або скасовано воєнний стан, не нараховується та не сплачується податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки,

²⁴⁷ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства на період дії воєнного стану: Закон України від 24.03.2022 р. № 2142-IX. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-20#Text>.

за об'єкти нежитлової нерухомості, у т. ч. їхні частки, що розташовані на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії, або на територіях, тимчасово окупованих збройними формуваннями росії. При цьому платники податку – юридичні особи протягом 6 календарних місяців після місяця, в якому припинено чи скасовано воєнний стан, мають право подати уточнюючу податкову декларацію, в якій відображаються зміни розміру податкового зобов'язання з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за відповідний податковий період. Для платників податку – фізичних осіб контролюючий орган самостійно обчислює податкове зобов'язання за період з 1 січня по 1 березня 2022 р.

Такий підхід є логічним та адекватним до сучасних реалій податкових правовідносин. Водночас це вимагає від контролюючих органів у сфері оподаткування моніторингових дій, а від платників податку – сумлінного виконання відповідних обов'язків у період відновлення України. Важливо у найближчій перспективі апробувати алгоритми оподаткування об'єктів розкоші у вітчизняній фіскальній практиці.

Аналізуючи впроваджені зміни, можна простежити, що податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, приділялась істотна увага, однак деякі положення вітчизняного законодавства потребують перегляду з метою його подальшої адаптації та реформування.

Разом з тим, територіальні громади також мають звертати увагу на перспективність і диверсифікацію фіскальних можливостей земельного податку.

Адміністрування ПДФО залежить від кількості робочих місць і враховує певні преференції, що впливає на його фіскальний потенціал, а земля як об'єкт оподаткування є стабільним джерелом. Світова практика свідчить, що здебільшого земля оподатковується у складі податку на нерухоме майно за єдиною ставкою на базі комбінованої оцінки вартості землі та розташованих на ній будівель. За такою системою оподаткування земля виступає як компонент, що підлягає інвестуванню. На відміну від оподаткування вартості землі, оподаткування нерухомості

часто поєднує грошові потоки і методи адміністрування на всіх рівнях влади [²⁴⁸, с. 339].

В Україні при оподаткуванні нерухомості, на нашу думку, необхідно застосовувати трансформаційний досвід країн Прибалтики через належне функціонування кадастрової/оцінної вартості нерухомості з наближенням її до ринкової. Базою для оподаткування нерухомості має бути кадастрова (оцінна) вартість. Упровадження вартісного підходу до оцінювання об'єктів нерухомості в Україні ґрунтується на послідовності здійснення таких дій:

- 1) уніфікація компетенцій управління та ведення кадастру в єдиному державному органі управління;
- 2) розроблення нормативно-правового забезпечення щодо створення та функціонування Державного кадастру нерухомості, механізму та методів державної кадастрової оцінки;
- 3) інвентаризація об'єктів нерухомості з присвоєнням кадастрового номера;
- 4) формування системи Державного кадастру нерухомості майна.

В Україні нині зроблено перші кроки до формування кадастру нерухомості. При створенні Державного кадастру нерухомості слід використовувати дані Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, Публічну кадастрову карту України, досвід формування системи Державного земельного кадастру.

Значущим для України також є досвід Болгарії, незважаючи на те, що ставка податку на нерухоме майно в цій країні позиціонується як найнижча в Європі. Базою оподаткування є оцінка нерухомого майна, що визначається для кожного муніципалітету відповідною радою з використанням принципів фіскального федералізму. Застосування земельного податку у зарубіжних країнах стимулює власника чи користувача до економічно ефективного використання землі. У Болгарії,

²⁴⁸ Fernandez M. B., Kapfer D., Creutzig F. A Systematic framework of location value taxes reveals dismal policy design in most European countries. *Land Use Policy*. 2016. Vol. 51. P. 335–349.

наприклад, у разі необроблення земельних ділянок у Болгарії їх власники оподатковуються за підвищеними ставками податку, що надає економічний стимул для постійної її обробки.

Важливим завданням у перспективі є цифрова трансформація ефективного застосування технологій моніторингу об'єктів нерухомого майна.

В цьому разі парадоксальність ситуації виявляється двовекторно: це, з одного боку, застосування ставок податку на нерухоме майно до об'єктів, які є фактично наявними (вцілілими та незруйнованими внаслідок військових дій), а з іншого – чіткий моніторинг знищеного майна українців для застосування пільгового періоду оподаткування на час повноцінного відновлення нерухомості та платоспроможності власника такого майна.

Отже, що в перспективі при справлянні податку на нерухоме майно необхідно оцінити доцільність застосування податкових пільг із точки зору диференціації рівня життя громадян в Україні з метою захисту соціально незахищених верств населення.

3.3. Емпіричні засади моделювання впливу фіскального федералізму на ефективність міжбюджетних відносин

Фіскальний федералізм інтерпретується через механізм розподілу відповідальності у сфері доходів і видатків між ієрархією органів влади з метою підвищення економічної ефективності й досягнення пріоритетних цілей державної та регіональної політики. Фінансова компонента забезпечення ефективного розвитку адміністративно-територіальних одиниць базується першочергово на податкових надходженнях місцевого бюджету, а також залежить від ділової активності в регіоні. Спроможність і можливість розвитку регіону визначається як єдність результативності використання ним фінансових ресурсів, достатності

його податкового потенціалу, а також можливості самостійного забезпечення соціально-економічного розвитку.

Основними компонентами податкового потенціалу регіону є доходи місцевих бюджетів, де значну частку становлять податкові надходження, та трансферти з державного бюджету у вигляді грошових потоків, що спрямовані збалансувати і вирівняти фінансову спроможність місцевих бюджетів.

Для формального встановлення причинно-наслідкових зв'язків між ними та економічним розвитком регіону побудуємо регресійну модель [249].

Як екзогенні змінні визначено доходи місцевих бюджетів (x_1) та міжбюджетні трансферти (x_2), а ендогенною змінною – валовий регіональний продукт (далі ВРП) (y), що характеризує рівень економічного розвитку та результати економічної діяльності всіх суб'єктів господарювання регіону.

Інформаційна база для побудови моделі сформована на основі часових рядів щорічних показників екзогенних та ендогенної змінної за період 2004–2020 рр., які формують Державна служба статистики України і Департамент політики міжбюджетних відносин та місцевих бюджетів Міністерства фінансів України.

Доцільно зазначити, що використання такого набору даних продукуватиме можливість дотриматися їхньої порівнянності у просторі та часі.

Побудуємо двофакторну лінійну регресійну модель (типу $y = a + b_1x_1 + b_2x_2$).

Для отримання відповідних параметрів та їхнього оцінювання застосуємо засоби пакета прикладної програми «STATISTICA 10» [250] (рис. 3.8 та 3.9).

²⁴⁹ Руська Р. В. Економетрика : навч. посіб. Тернопіль : Тайп, 2012. 224 с.

²⁵⁰ Фетісов В. С. Пакет статистичного аналізу даних STATISTICA : навч. посіб. Ніжин : НДУ ім. М. Гоголя, 2018. 114 с.

Regression Summary for Dependent Variable: Y (Spreadsheet1)						
R= ,99540094 RI= ,99082304 Adjusted RI= ,98951204						
F(2, 14)=755,78 p<,00000 Std.Error of estimate: 1272E2						
N=17	b*	Std.Err. of b*	b	Std.Err. of b	t(14)	p-value
Intercept			37675,43	55376,21	0,68035	0,507376
X1	0,933102	0,052710	12,50	0,71	17,70241	0,000000
X2	0,070595	0,052710	0,98	0,73	1,33930	0,201813

Рис. 3.8. Параметри регресійної моделі ($y = a + b_1x_1 + b_2x_2$) та їхні оцінки

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

Summary Statistics; DV: Y (Spreadsheet1)			
Statistic	Value		
Multiple R	0,995400942		
Multiple RI	0,990823036		
Adjusted RI	0,989512041		
F(2, 14)	755,779496		
p	5,48142252E-15		
Std.Err. of Estimate	127174,678		

Рис. 3.9. Основні показники моделі множинної регресії

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

Як свідчать отримані результати, статистично значущий є перший параметр – доходи місцевих бюджетів. Це пояснюється насамперед наявністю певного рівня залежності між показниками, тобто колінеарністю, про що свідчать кореляційна матриця та поле кореляції (рис. 3.10 та 3.11).

Correlations (Spreadsheet1)			
Variable	X1	X2	Y
X1	1,000000	0,874113	0,994810
X2	0,874113	1,000000	0,886232
Y	0,994810	0,886232	1,000000

Рис. 3.10. Параметри кореляційної матриці

Джерело: отримано автором засобами пакету «ПП STATISTICA 10».

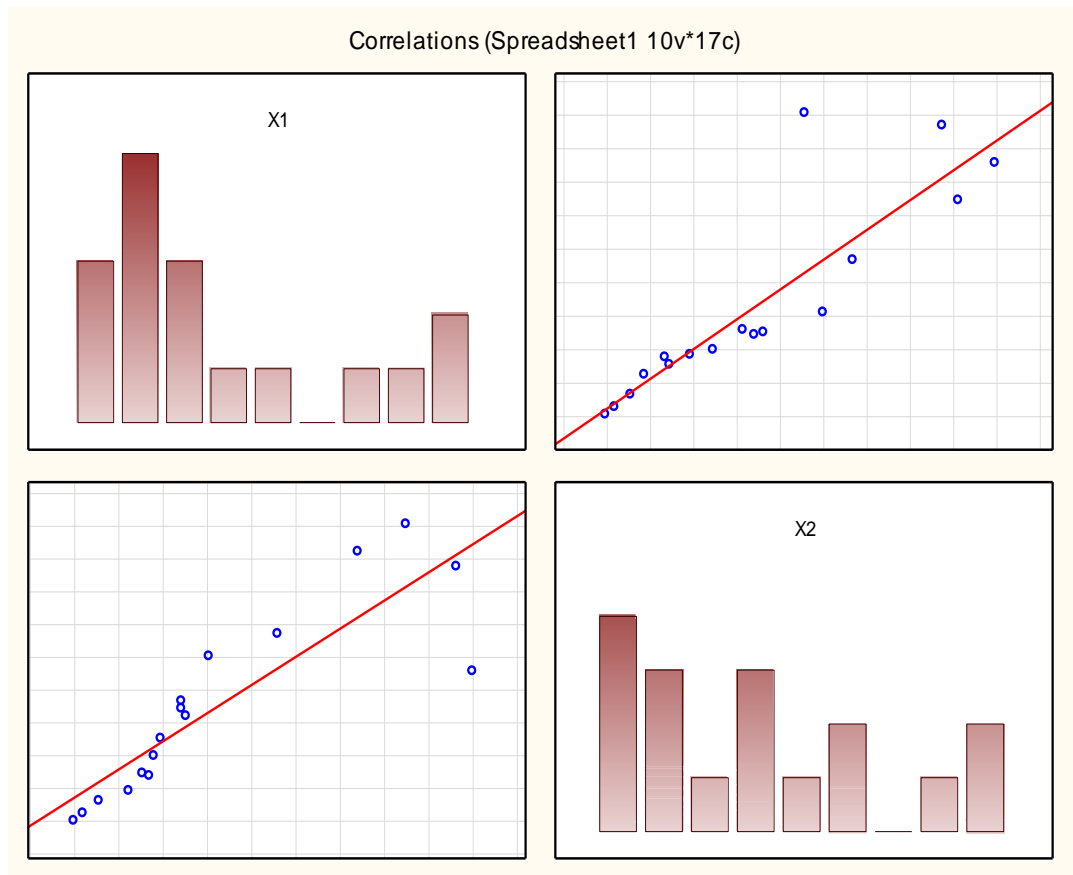


Рис. 3.11. Кореляційне поле взаємозв'язку між доходами та видатками місцевих бюджетів

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

На нашу думку, більш доцільним є застосування однофакторних моделей [251], які описуватимуть зв'язок між досліджуваними показниками.

Отже, на основі відповідних даних побудуємо лінійну регресійну модель (типу $y = a + bx_1$), яка описує залежність валового регіонального продукту від розміру доходів місцевих бюджетів. Визначимо параметри моделі та їхні оцінки, а також основні показники (рис. 3.12 та 3.13).

²⁵¹ Економетрика в електронних таблицях : навч. посіб. за заг. ред. Н. К. Васильєвої. Дніпро : Біла К. О., 2017. 149 с.

Regression Summary for Dependent Variable: Y (Spreadsheet1)						
R= ,99481016 RI= ,98964726 Adjusted RI= ,98895708						
F(1,15)=1433,9 p<,00000 Std.Error of estimate: 1305E2						
N=17	b*	Std.Err. of b*	b	Std.Err. of b	t(15)	p-value
Intercept			55813,80	55096,87	1,01301	0,327117
X1	0,994810	0,026271	13,32	0,35	37,86676	0,000000

Рис. 3.12. Параметри регресійної моделі залежності валового регіонального продукту від розміру доходів місцевих бюджетів

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

Summary Statistics; DV: Y (Spreadsheet1)	
Statistic	Value
Multiple R	0,994810163
Multiple RI	0,98964726
Adjusted RI	0,988957077
F(1,15)	1433,89177
p	2,63979009E-16
Std.Err. of Estimate	130495,993

Рис. 3.13. Основні результати моделі регресії

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

Значення коефіцієнта множинної кореляції (R) характеризує якість отриманої моделі [252]. У зазначеному випадку він становить 0,99, що свідчить про наявність у моделі високої кореляції. Коефіцієнт детермінації (R^2) становить 0,989, що свідчить про відповідність вихідних даних і регресійної моделі. Отже, отримана модель пояснює 98,9% варіації, що означає правильність вибору предиктора; тільки 1,1% варіації визначаються впливом інших чинників, що впливають на ВРП, але невраховані в моделі.

Регресійна модель має такий вигляд:

$$y = 55813,80 + 13,32 x_1. \quad (3.1)$$

²⁵² Перегуда О. В., Капустян О. А., Курилко О. Б. Статистична обробка даних : навч. посіб. Київ. 2022. 103 с.

Визначимо параметри моделі (типу $y = a + bx_2$), яка описує залежність ВРП від обсягу міжбюджетних трансфертів, їхні оцінки та основні (рис. 3.14 та 3.15).

Regression Summary for Dependent Variable: Y (Spreadsheet1)						
R= ,88623158 RI= ,78540641 Adjusted RI= ,77110017						
F(1,15)=54,900 p<,00000 Std.Error of estimate: 5941E2						
N=17	b*	Std.Err. of b*	b	Std.Err. of b	t(15)	p-value
Intercept			206024,2	254859,0	0,808385	0,431504
X2	0,886232	0,119609	12,3	1,7	7,409425	0,000002

Рис. 3.14. Параметри регресійної моделі залежності валового регіонального продукту від обсягу міжбюджетних трансфертів

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

Summary Statistics; DV: Y (Spreadsheet1)	
Statistic	Value
Multiple R	0,88623158
Multiple RI	0,785406414
Adjusted RI	0,771100175
F(1,15)	54,8995728
p	0,00000218519699
Std.Err. of Estimate	594125,083

Рис. 3.15. Основні показники моделі регресії

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

Коефіцієнт множинної кореляції (R) в цьому випадку становить 0,886, що свідчить про наявність у моделі високої кореляції. Коефіцієнт детермінації (R^2) становить 0,785, що свідчить про відповідність вихідних даних і регресійної моделі. Ця модель пояснює 78,5% варіації, що означає правильність вибору предиктора; тільки 21,8% варіації визначається впливом інших чинників, що впливають на ВРП, але невраховані в моделі.

Регресійна модель має такий вигляд:

$$y = 55813,80 + 13,32 x_2. \quad (3.2)$$

Таким чином, отримані моделі підтверджують, що на соціально-економічний розвиток територіальних громад впливають як податкові надходження місцевих бюджетів, так і міжбюджетні трансферти.

Однак важливо, щоб рішення місцевої влади щодо місцевих податків і зборів на практиці відповідали чинному законодавству, характеризувалися детальним обґрунтуванням і диференціацією податкових ставок, враховували ризики зменшення загального обсягу податкових надходжень у разі встановлення економічно необґрунтованих ставок місцевих податків [253].

Хочемо звернути увагу, що на рівні територіальних громад справедливе оподаткування сприяє розвитку підприємництва і збільшенню доходів місцевого бюджету через спрощення діючої податкової системи, зменшення податкового тиску, диференціацію пільг, забезпечення стабільності податкових умов для всіх суб'єктів господарювання.

Побудуємо модель, що описуватиме вплив доходів місцевих бюджетів на ВРП із використанням інформації про за регіонами України, взяті за ряд років (2012–2019 рр.). Такий масив даних є поєднанням просторової вибірки (cross-sectional date) для кожного моменту часу та часового ряду для кожного об'єкта сукупності (time-series date). Такого роду комбінація крос-секційних і часових рядів, розширяючи інформаційну базу, дає можливість моделювати процеси, що відбуваються в складних за структурою сукупностях із різними тенденціями розвитку окремих об'єктів.

На основі відповідних даних побудуємо лінійну регресійну модель (типу $y = a + bx_1$), яка описує залежність валового регіонального продукту від розміру доходів місцевих бюджетів на основі даних за 2012 р. Визначимо параметри моделі та їхні оцінки, а також основні показники (рис. 3.6 та 3.17).

²⁵³ Струк Н. П. Соціально-економічний розвиток територіальних громад і місцеве оподаткування: взаємозв'язок та взаємовплив. *Ефективна економіка*. 2020. Вип. 5. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/5_2020/57.pdf.

Regression Summary for Dependent Variable: Y (Spreadsheet1)						
R= ,96399056 RI= ,92927780 Adjusted RI= ,92620292						
F(1,23)=302,22 p<,00000 Std.Error of estimate: 16318,						
N=25	b*	Std.Err. of b*	b	Std.Err. of b	t(23)	p-value
Intercept			-12897,0	5142,268	-2,50803	0,019643
X	0,963991	0,055452	18,4	1,057	17,38436	0,000000

Рис. 3.16. Параметри регресійної моделі ($y = a + bx_1$) та їхні оцінки за результатами 2012 року

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

Summary Statistics; DV: Y (Spreadsheet1)				
Statistic	Value			
Multiple R	0,963990559			
Multiple RI	0,929277798			
Adjusted RI	0,92620292			
F(1,23)	302,216119			
p	1,00198805E-14			
Std.Err. of Estimate	16317,9578			

Рис. 3.17. Основні показники моделі регресії

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

Значення коефіцієнта множинної кореляції (R) становить 0,96, що свідчить про наявність у моделі високої кореляції. Коефіцієнт детермінації (R^2) становить 0,929, що свідчить про відповідність вихідних даних і регресійної моделі.

Отже, отримана модель пояснює 92,9% варіації, що означає правильність вибору предиктора; тільки 7,1% варіації визначається впливом інших чинників, що впливають на ВРП, але невраховані в моделі.

Регресійна модель має такий вигляд:

$$y = -12897,0 + 18,4 x_1. \quad (3.3)$$

У цій моделі важливим є параметр b при x_1 та його інтерпретація. В цьому разі значення заданого параметру становить 18,4. Це означає, що із зростанням розміру доходів місцевих бюджетів у середньому на 1 млн. грн., валовий регіональний продукт збільшуватиметься в середньому на 18,4 млн. грн.

Отримані аналогічним чином регресійні моделі для кожного року досліджуваного періоду та відповідні коефіцієнти детермінації наведено в табл. 3.8.

Таблиця 3.8

Регресійні моделі та результати відповідних коефіцієнтів детермінації

Період	Модель	R^2
2012 р.	$y = -12897,0 + 18,4 x_1$	0,929
2013 р.	$y = -14066,0 + 18,5 x_1$	0,881
2014 р.	$y = -17536,6 + 20,3 x_1$	0,903
2015 р.	$y = -15462,2 + 19,7 x_1$	0,982
2016 р.	$y = -27239,2 + 18,0 x_1$	0,958
2017 р.	$y = -46400,1 + 18,0 x_1$	0,924
2018 р.	$y = -49609,4 + 18,2 x_1$	0,938
2019 р.	$y = -53260,3 + 17,7 x_1$	0,934

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

Як свідчать дані, протягом досліджуваного періоду спостерігаються доволі високі значення коефіцієнта детермінації. Це відповідно вказує на щільний зв'язок між досліджуваними ознаками та високою якістю регресійних моделей, про що також наочно підтверджує графічне зображення отриманих даних (рис. 3.18).

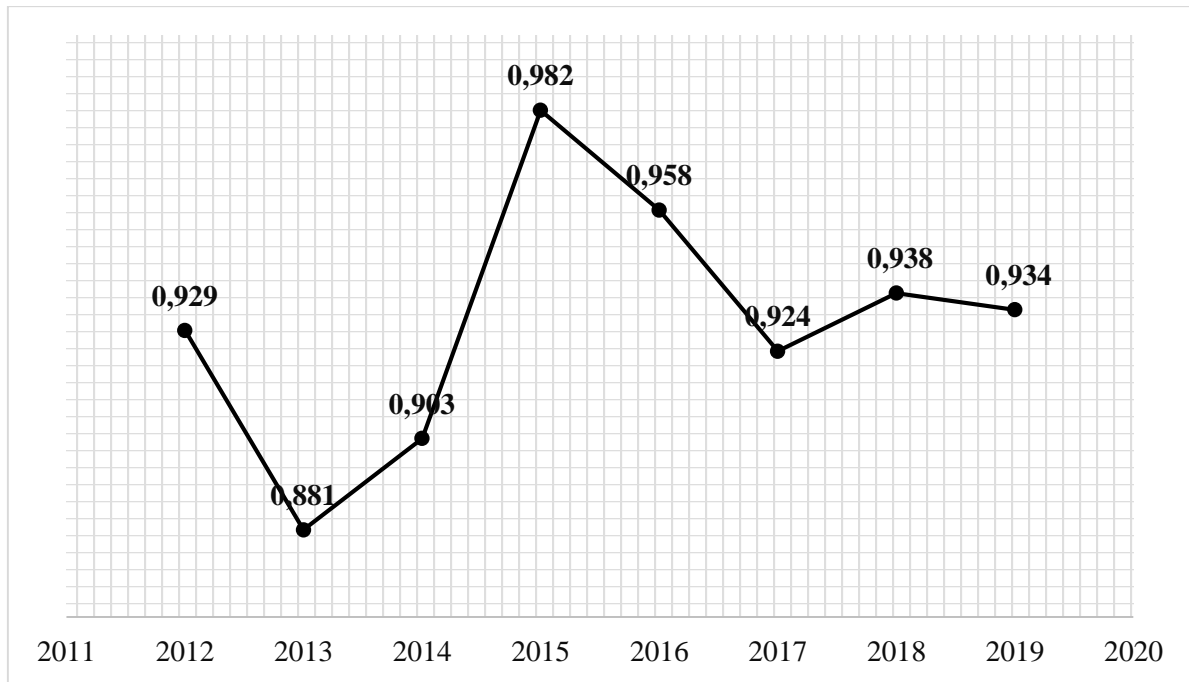


Рис. 3.18 Динаміка коефіцієнта детермінації протягом 2012–2019 рр.

Джерело: побудовано автором засобами програми «MS Excel».

Параметр b після незначного зростання протягом 2012–2014 рр. дещо знизився та є стабільним у 2015–2019 рр. (рис. 3.19).

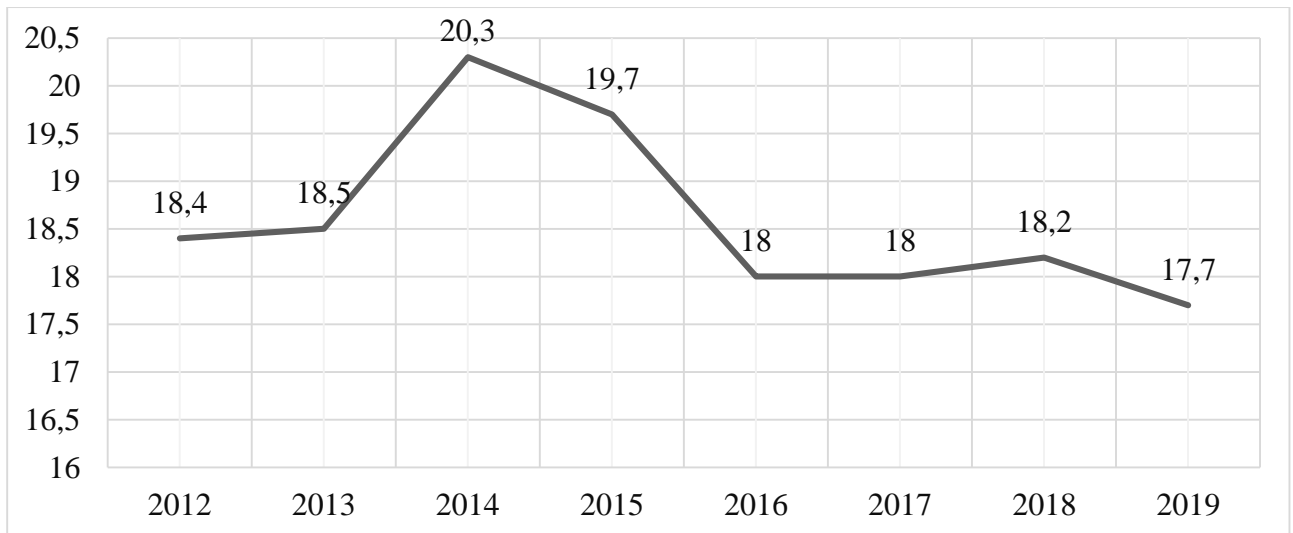


Рис. 3.19. Динаміка параметра b протягом 2012–2019 рр.

Джерело: побудовано автором засобами програми «MS Excel».

Якщо проаналізувати структуру доходів місцевих бюджетів без офіційних трансфертів протягом останнього періоду (2018–2022 рр.), то

найбільшу частку становлять податкові надходження, а значення часток інших компонент (неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом і цільові фонди) значно менші (табл. 3.9).

Таблиця 3.9

Частки компонент структури місцевих бюджетів без офіційних трансфертів

Період	Податкові надходження	Неподаткові надходження	Доходи від операцій з капіталом	Цільові фонди
2018 р.	0,885	0,105	0,009	0,002
2019 р.	0,900	0,088	0,011	0,001
2020 р.	0,915	0,071	0,013	0,001
2021 р.	0,918	0,071	0,009	0,001
2022 р.	0,946	0,048	0,005	0,001

Джерело: складено автором на основі [175, 214].

Окрім того, частка податкових надходжень зростає в динаміці, а частка неподаткових надходжень значно зменшується; частки доходів від операцій із капіталом і цільових фондів у динаміці залишаються практично незмінні (рис. 3.20).

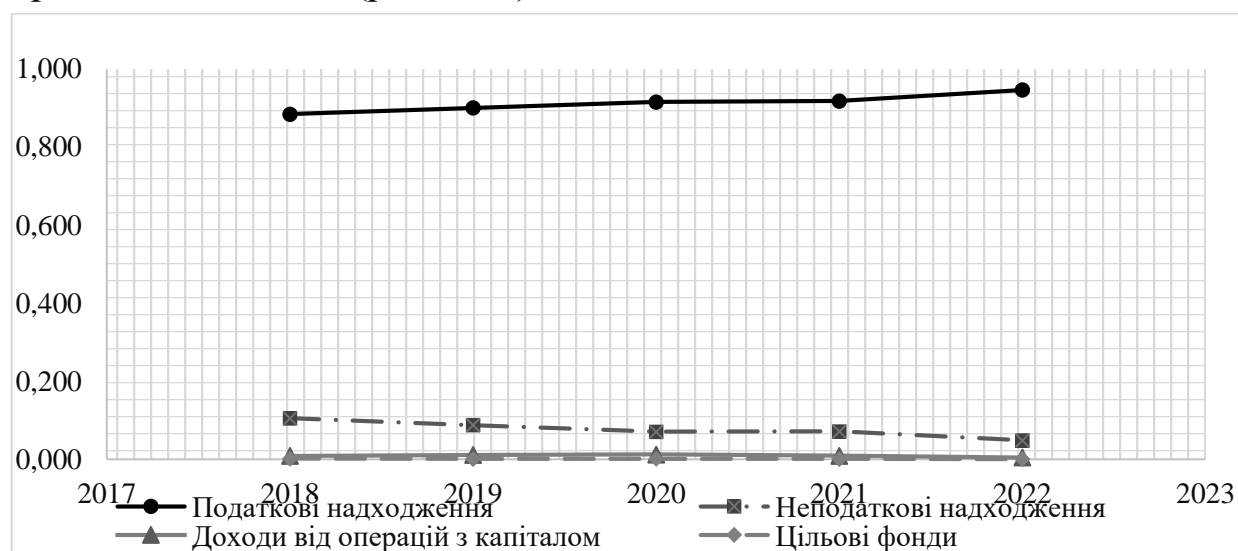


Рис. 3.20. Динаміка часток компонент структури місцевих бюджетів без офіційних трансфертів протягом 2018–2022 рр.

Джерело: побудовано автором засобами програми «MS Excel».

Подальшим кроком нашого дослідження є моделювання впливу податкових надходжень на валовий регіональний продукт. ВРП – це показник, що вимірює валову додану вартість, яка розраховується за методом віднімання від сукупної валової продукції обсягів її середнього споживання. Цей показник відображає рівень соціально-економічного розвитку та результати фінансово-економічної діяльності суб'єктів господарювання певної адміністративно-територіальної одиниці [²⁵⁴, с. 167].

Погоджуємося, що валовий регіональний продукт є суттєвим макроекономічним індикатором, що також відображає стан економічної безпеки держави та регіонів. Однак низький рівень доходів працездатного населення в Україні є одним із значних ризиків ефективного соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Ризики такого характеру можуть бути мінімізовані за оптимізації податкового навантаження на суб'єктів підприємництва. Доречним також є подолання регіональної диференціації. Отже, перевагою методу статистичних рівнянь залежностей є можливість визначення частки впливу чинника на результативну ознаку.

У підсумку обрано такі змінні:

- досліджувана ознака Y – валовий регіональний продукт;
- X_1 – податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості;
- X_2 – податки на власність;
- X_3 – збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів;
- X_4 – місцеві податки та збори, X_5 – інші податки і збори.

²⁵⁴ Оскара Д. В., Чернишов В. Г., Шинкаренко В. М. Економетричне моделювання регіональних ринків праці України. *Проблеми системного підходу в економіці*. 2017. Вип. 2 (58). С. 164–170.

На першому етапі аналізу побудовано рівняння регресії, що охоплює всі наявні чинники, із використанням програмного продукту «STATISTICA 10» (рис. 3.21 та 3.22).

Statistic	Summary Statistics	
	Value	
Multiple R	0,99892928	
Multiple RI	0,997859707	
Adjusted RI	0,997704614	
F(5,69)	6433,91655	
p	0	
Std.Err. of Estimate	154,90879	

Рис. 3.21. Основні показники моделі множинної регресії

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

Regression Summary for Dependent Variable: Y (Spreadsheet1)						
R= ,99892928 RI= ,99785971 Adjusted RI= ,99770461						
F(5,69)=6433,9 p<0,0000 Std.Error of estimate: 154,91						
N=75	b*	Std.Err. of b*	b	Std.Err. of b	t(69)	p-value
Intercept			24,52108	29,76555	0,82381	0,412887
X ₁	0,702056	0,027175	0,00113	0,00004	25,83426	0,000000
X ₂	-0,005503	0,005676	-0,00026	0,00027	-0,96956	0,335652
X ₃	0,184716	0,014539	0,00103	0,00008	12,70508	0,000000
X ₄	0,156629	0,017908	0,00214	0,00024	8,74612	0,000000
X ₅	-0,012154	0,015554	-0,00048	0,00061	-0,78143	0,437224

Рис. 3.22. Параметри рівняння множинної регресії та результати їхнього оцінювання

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

За даними таблиці параметрів моделі множинної регресії (див. рис. 3.22) можна простежити, що частина коефіцієнтів є статистично незначущими ($t_{\text{розрах}} < t_{\text{табл}}$), зокрема податки на власність та інші податки і збори.

Відповідно наступним етапом побудови моделі є відбір чинників, які впливають на досліджувану ознаку. Для цього застосуємо покроковий аналіз (stepwise), що полягає у послідовному неврахуванні чи врахуванні

чинників із моделі на основі певних критеріїв. Для проведення такого виду аналізу використаємо засоби програмного продукту «STATISTICA 10».

На нульовому кроці одержано коефіцієнти для всіх 5 факторів (рис. 3.23).

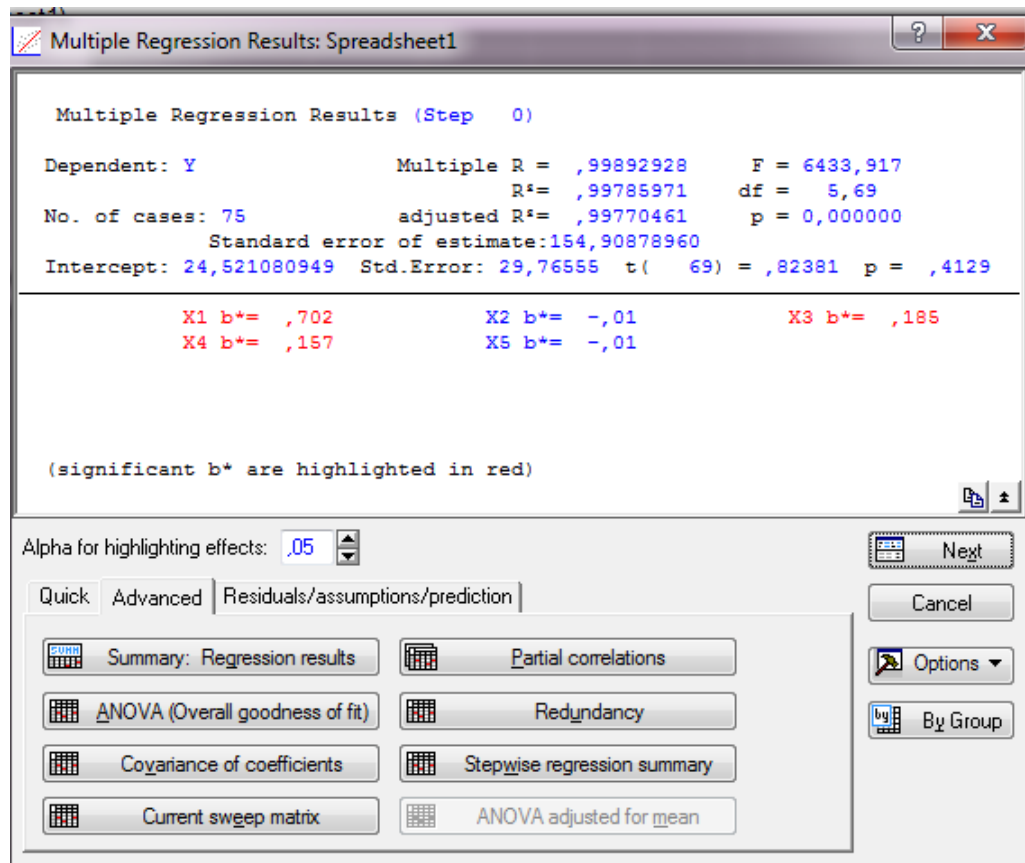


Рис. 3.23. Візуалізація меню на початку покрокового аналізу (нульовий крок).

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

Далі на кожному наступному кроці програма розглядатиме чинники за порядком і видалятиме той, неврахування якого мінімально знизить коефіцієнт детермінації.

На першому кроці відокремлення чинників отримано модель множинної регресії із неврахованим чинником X_5 – інші податки та збори (рис. 3.24).

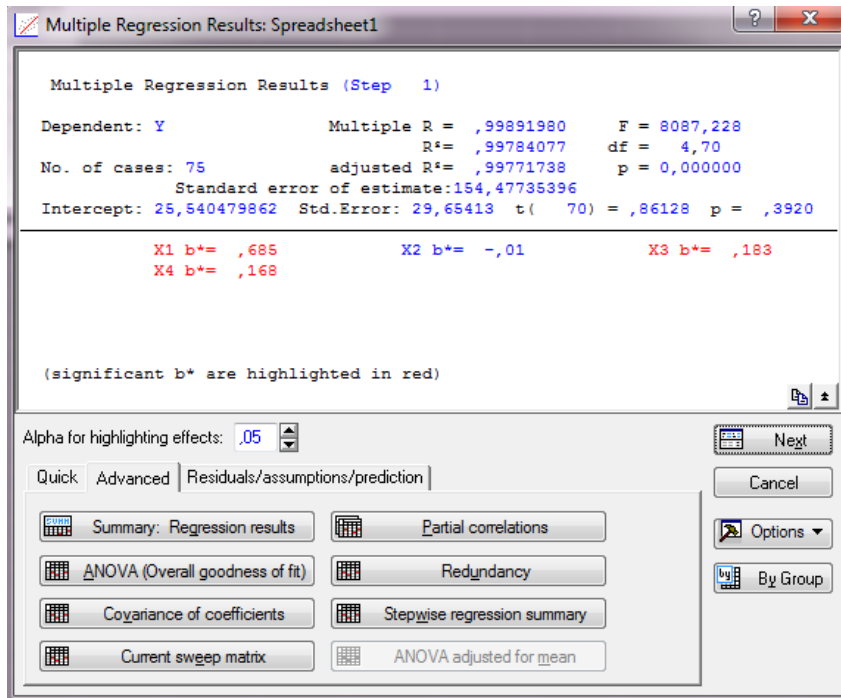


Рис. 3.24. Результати першого кроку послідовного аналізу

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

На другому кроці виведено чинник X_2 – податки на власність отримано кінцеву модель множинної регресії (рис. 3.25).

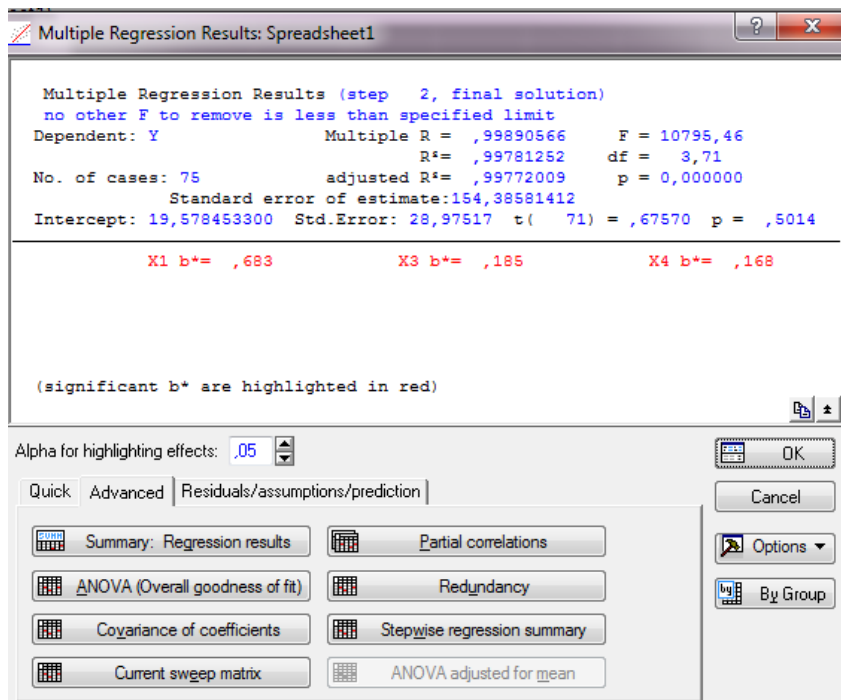


Рис. 3. 25. Результати другого (фінального) кроку аналізу

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

За наявними результатами другого (фінального) кроку можемо скомпонувати кінцеву модель множинної регресії, параметри якої відображено на рис. 3.26 та 3.27.

Regression Summary for Dependent Variable: Y (Spreadsheet1)						
R= ,99890566 RI= ,99781252 Adjusted RI= ,99772009						
F(3,71)=10795, p<0,0000 Std.Error of estimate: 154,39						
N=75	b*	Std.Err. of b*	b	Std.Err. of b	t(71)	p-value
Intercept			19,57845	28,97517	0,67570	0,501428
X ₁	0,683314	0,016306	0,00110	0,00003	41,90456	0,000000
X ₃	0,185050	0,013997	0,00103	0,00008	13,22023	0,000000
X ₄	0,167705	0,009869	0,00229	0,00013	16,99366	0,000000

Рис. 3.26. Результативні параметри рівняння множинної регресії із 4 чинниками

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

Statistic	Summary Statistics; DV: Y (Spreadsheet1)			
	Value			
Multiple R	0,998905659			
Multiple RI	0,997812515			
Adjusted RI	0,997720086			
F(3,71)	10795,4555			
p	0			
Std.Err. of Estimate	154,385814			

Рис. 3.27. Основні показники моделі множинної регресії

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

Про адекватність отриманої моделі свідчить аналіз її залишків, які згруповано та відображено на рис. 3.28 і 3.29.

Задані значення податкових і неподаткових надходжень також можна отримати методом побудови прогнозної моделі, врахувавши статистичні значення цих показників у попередніх періодах.

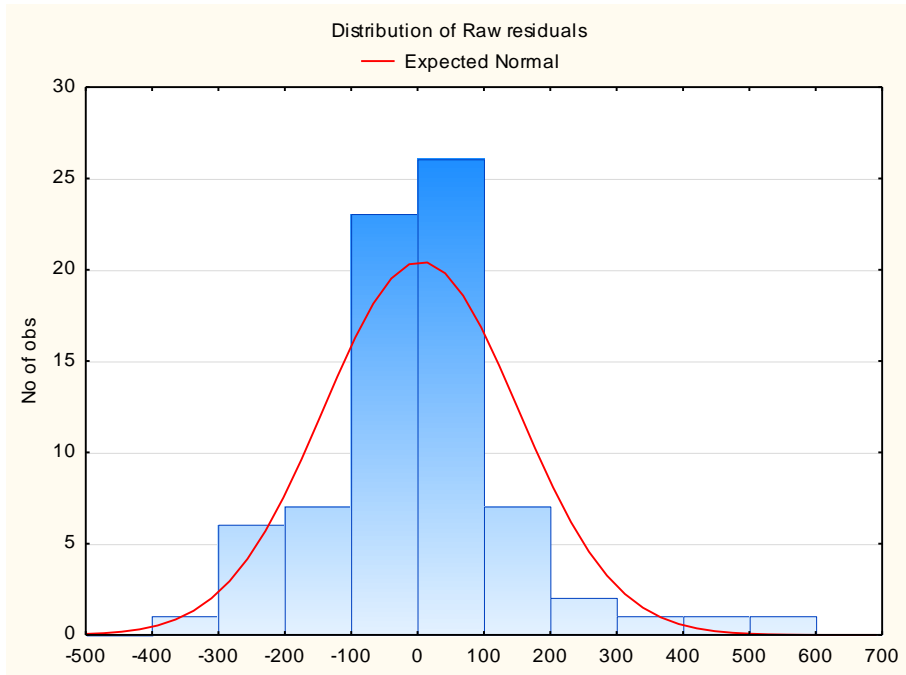


Рис. 3.28. Гістограма розподілу залишків даних моделі

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

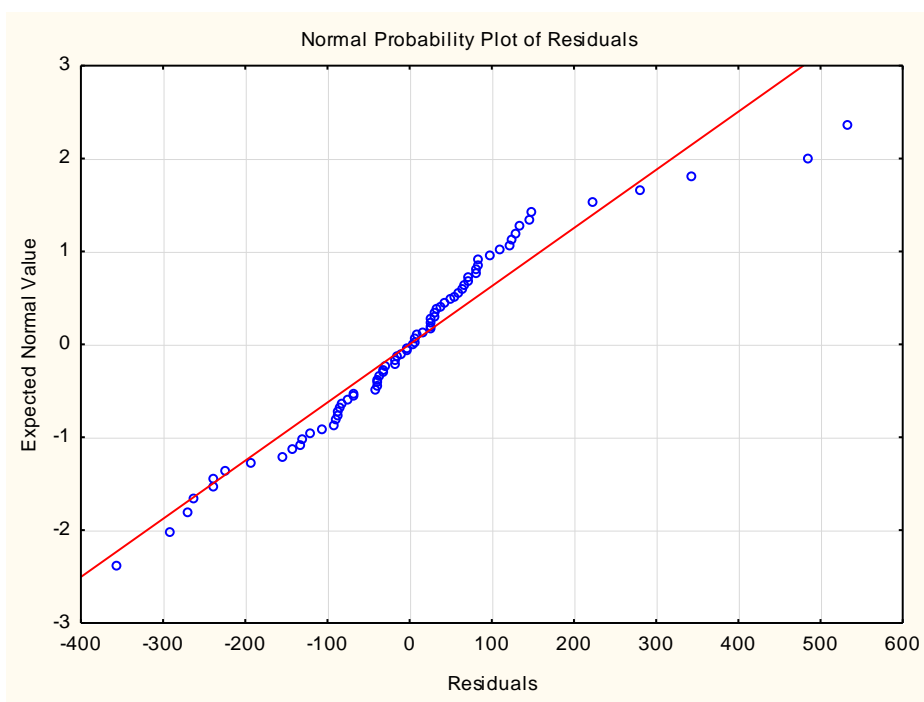


Рис. 3.29. Нормальний імовірнісний графік залишків даних моделі

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

Фіскальна ефективність податків виявляється не лише у сфері державного регулювання соціально-економічних процесів, а й суб'єктивно ринкових відносин, тобто як діяльність людей, що свідомо спрямовують свій фінансовий потенціал на досягнення економічних цілей в умовах діючої системи оподаткування [²⁵⁵].

Оскільки податкові надходження становлять майже 90% у структурі місцевих бюджетів без офіційних трансфертів, вважаємо за доцільне спрогнозувати їх величину на перспективу.

Відомо, що податкові надходження в послідовні періоди відображають вплив множини взаємодіючих чинників, отже, їх можна інтерпретувати як випадкові величини, які певним чином є закономірними у динаміці.

Відповідно процес надходження до бюджету податкових платежів доцільно також розглянути із точки зору стохастичних характеристик. За вхідну інформацію візьмемо надходження податкових платежів за помісячними звітними даними за певний період, які було репрезентовано у попередньому розділі.

Етапу прогнозування податкових надходжень має передувати вивчення рядів динаміки [²⁵⁶, с. 641].

Це дасть змогу визначити тенденції щодо зміни цього процесу. До дослідження характеру надходження до бюджету податкових платежів можна застосувати теорію часових рядів, оскільки за означенням часовий ряд – це сукупність значень певного показника за декілька послідовних проміжків часу.

На основі статистичного аналізу часового ряду можна побудувати математичну модель, за допомогою якої пояснюють і прогнозують поведінку цього ряду на майбутні періоди.

²⁵⁵ Тітенко З. М., Ворона А. В. Аналіз податкових надходжень в системі доходів бюджету України. *Економіка та суспільство*. 2021. Вип. 33. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/923/885>.

²⁵⁶ Економіко-математичне моделювання : навч. посіб. за ред. О. Т. Івашука. Тернопіль: ТНЕУ, 2008. 704 с.

На практиці при аналізі часових динамічних рядів використовують графічне представлення значень статистичних даних, що характеризують зміну досліджуваних величин протягом певного періоду.

Отже, перш ніж підбирати модель, яка дасть змогу ефективно спрогнозувати найбільші обсяги податкових надходжень, розглянемо динаміку цього показника (у млн. грн.) за кожен місяць із січня 2018 р. по липень 2022 р. (без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини тимчасово окупованих територій у Донецькій і Луганській обл.) (рис. 3.30).

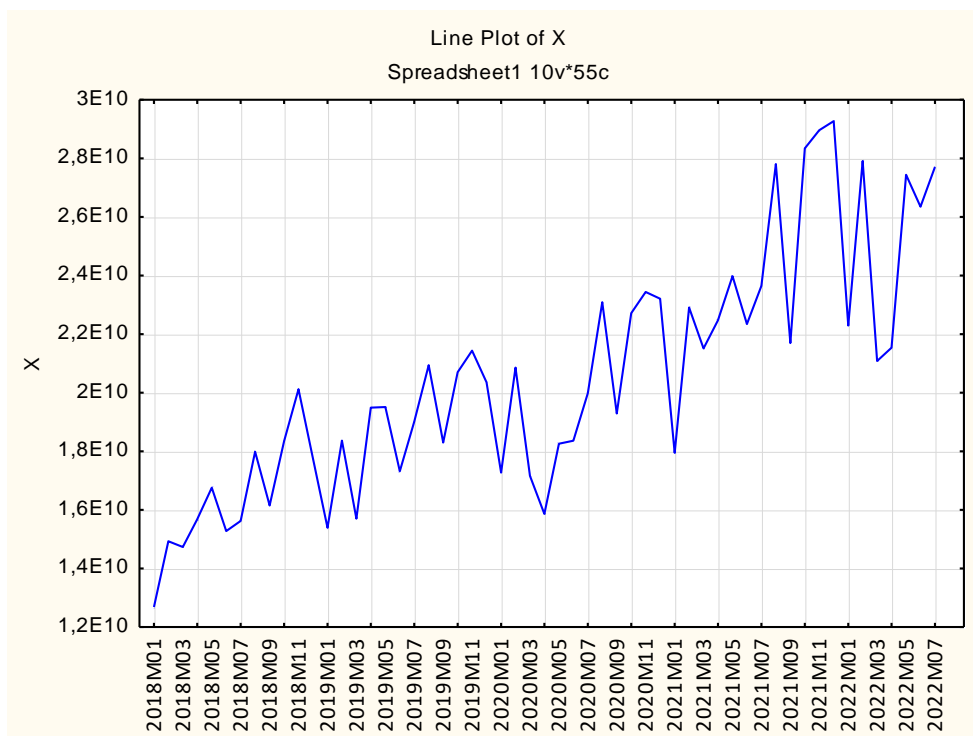


Рис. 3.30. Лінійний графік обсягів податкових надходжень протягом 2018–2022 рр.

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

За відображеними графічно даними (див. рис. 3.30) можна зробити висновок, що існує певна періодичність щодо обсягів податкових надходжень. Для кращої візуалізації цього процесу побудуємо гістограму досліджуваного часового ряду (рис. 3.31). Гістограма обсягів податкових надходжень демонструє, що цей часовий ряд є нормально розподіленим.

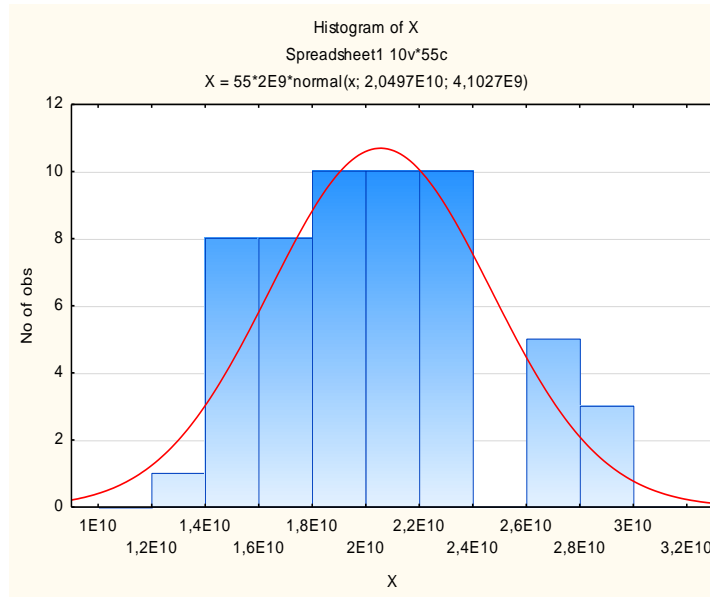


Рис. 3.31. Гістограма обсягів податкових надходжень у період із січня 2018 р. по липень 2022 р.

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

Для визначення характеру не випадкової складової побудуємо автокореляційну функцію вихідних даних (рис. 3.32).

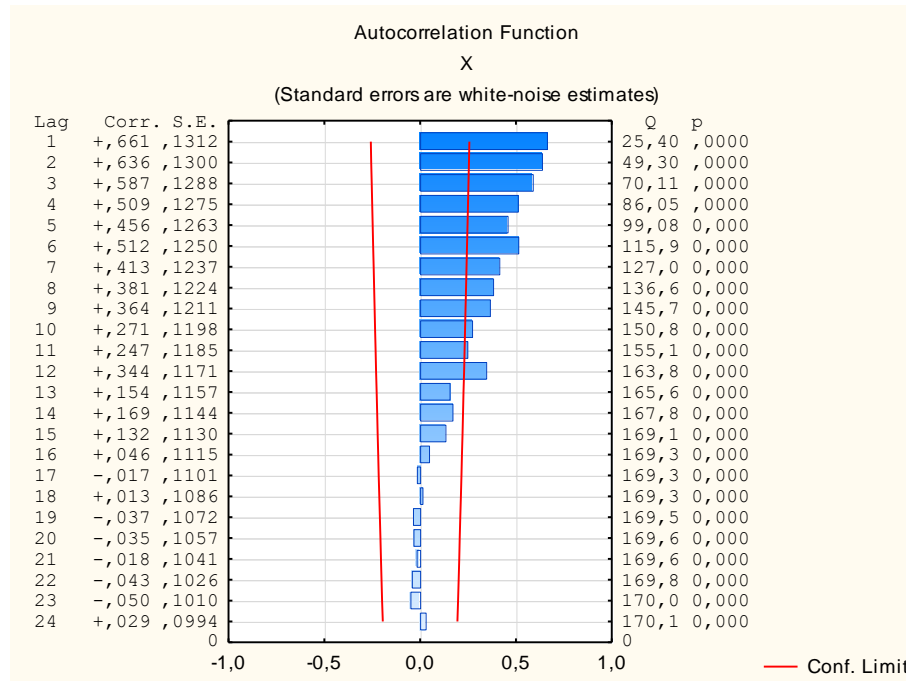


Рис. 3.32. Функція автокореляції обсягів податкових надходжень у період із січня 2018 р. по липень 2022 р.

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

Дослідивши характеристики автокореляційної функції показника обсягів податкових надходжень (див. рис. 3.32), маємо підстави стверджувати, що для моделювання динаміки цього показника можуть бути використані авторегресійні моделі.

Комбінування лінійних і нелінійних моделей може бути ефективним для підвищення результативності прогнозування. Зокрема, новий гібридний метод автоматичної інтегрованої рухомої середньої (ARIMA) – штучної нейронної мережі (ANN) застосовують у більш загальних межах.

Зазначимо, що стратегії декомпозиції вихідних даних та комбінування лінійних і нелінійних моделей у процесі гібридизації є основними чинниками прогнозування ефективності методів [257].

Для опису та прогнозування податкових надходжень доцільно використати ARIMA-модель, яка, на нашу думку, є більш ефективною для прогнозування часових рядів, на відміну від інших інструментів, оскільки вона базується на чіткому математико-статистичному обґрунтуванні. Побудова моделі авторегресії ARIMA також дасть змогу описати й спрогнозувати поведінку стаціонарних і нестаціонарних часових процесів податкових надходжень.

Для моделювання використаємо статистичні дані щодо обсягів податкових надходжень (млн. грн.) за кожен місяць із січня 2018 року по липень 2022 р. (без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини тимчасово окупованих територій у Донецькій і Луганській обл.) та модуль «Time series analysis/Forecasting» пакета «STATISTICA 10».

На основі значень автокореляційної функції (див. рис. 3.32) і функції часткової автокореляції (рис. 3.33) визначаємо параметри для побудови прогнозної моделі динаміки обсягів податкових надходжень.

²⁵⁷ Лучко М. Р., Руська Р. В. Моделювання та аналіз надходжень податку на додану вартість: окремі питання застосування в Україні. *Галицький економічний вісник*. 2020. Т. 6, № 67. С. 137–148.

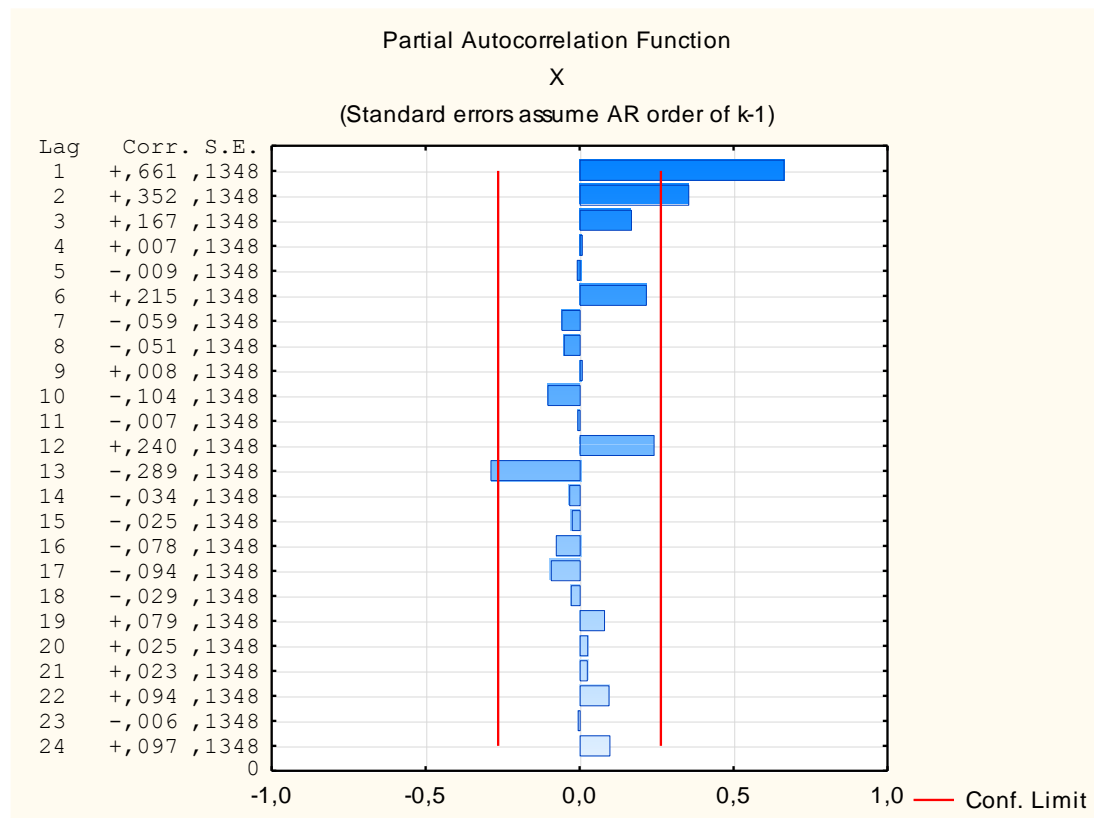


Рис. 3.33. Функція часткової автокореляції обсягів податкових надходжень протягом 2018–2022 рр.

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

За даними корелограми (рис. 3.32) можна зробити висновок, що перший коефіцієнт автокореляції є значущим, а також сама функція автокореляції експоненційно зменшується.

Окрім того, функція часткової автокореляції (рис. 3.33) має значення на лозі 1, що значно виділяється з-поміж інших та має синусоїдоподібну форму.

Отже, використовуючи метод аналізу часових рядів, реалізований за допомогою пакета «STATISTICA 10» (Interrupted Time Series Analysis ARIMA), і підбравши порядок моделі на основі графіків функцій автокореляції та часткової автокореляції, у результаті моделювання одержуємо прогнозну модель динаміки обсягів податкових надходжень, параметри якої зображено на рис. 3.34.

Model:(0,1,0)(1,0,0) Seasonal lag: 12 MS Residual= 908E16						
Paramet.	Param.	Asympt. Std.Err.	Asympt. t(52)	p	Lower 95% Conf	Upper 95% Conf
Ps(1)	0,999711	0,115477	8,657250	0,000000	0,767990	1,231432

Рис. 3.34. Специфікація ARIMA-моделей динаміки обсягів податкових надходжень

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

Оскільки для моделювання використано статистичні дані щодо обсягів податкових надходжень помісячно з січня 2018 р. по липень 2022 р., то у результаті побудови моделі отримано прогностні значення цього показника на період із серпня 2023 р. по липень 2024 р. Відповідно результати моделювання динаміки обсягів податкових надходжень за станом на серпень 2023 р. – липень 2024 р. представимо графічно (рис. 3.35). Як можна простежити за даними графіка моделювання, крім прогностних значень, одержано також довірчі інтервали, що покривають отримані значення із надійністю 90%.

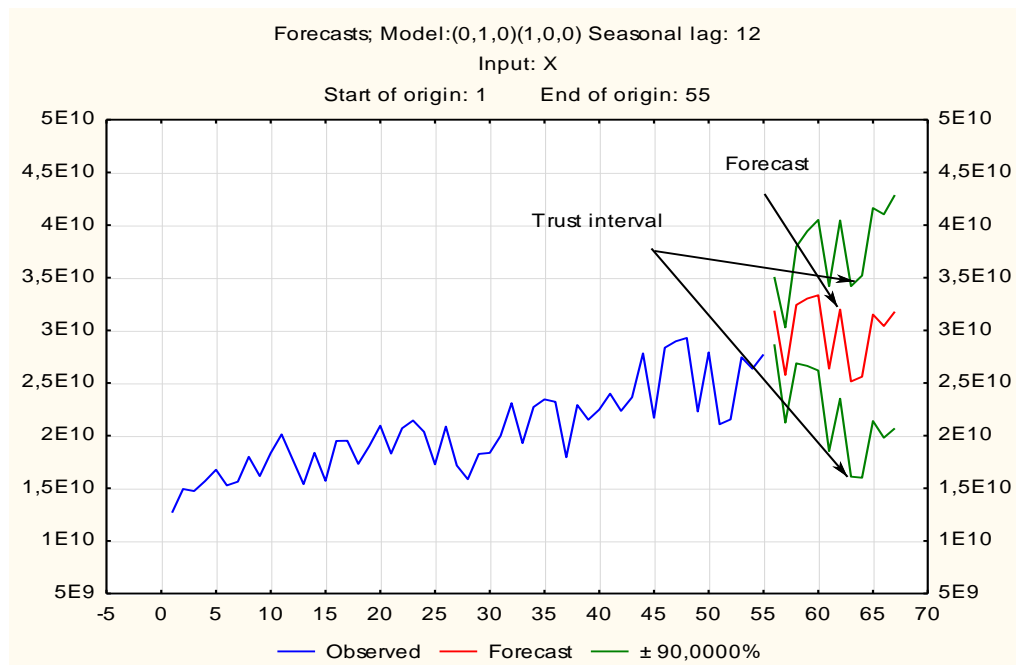


Рис. 3.35. Графік моделювання динаміки обсягів податкових надходжень за станом на серпень 2023 р. – липень 2024 р.

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

Про адекватність побудованої моделі можна стверджувати на основі аналізу її залишків, розподіл яких добре апроксимується нормальним розподілом. Це підтверджують гістограма залишків моделі та графік нормальної ймовірності (рис. 3.36 і 3.37).

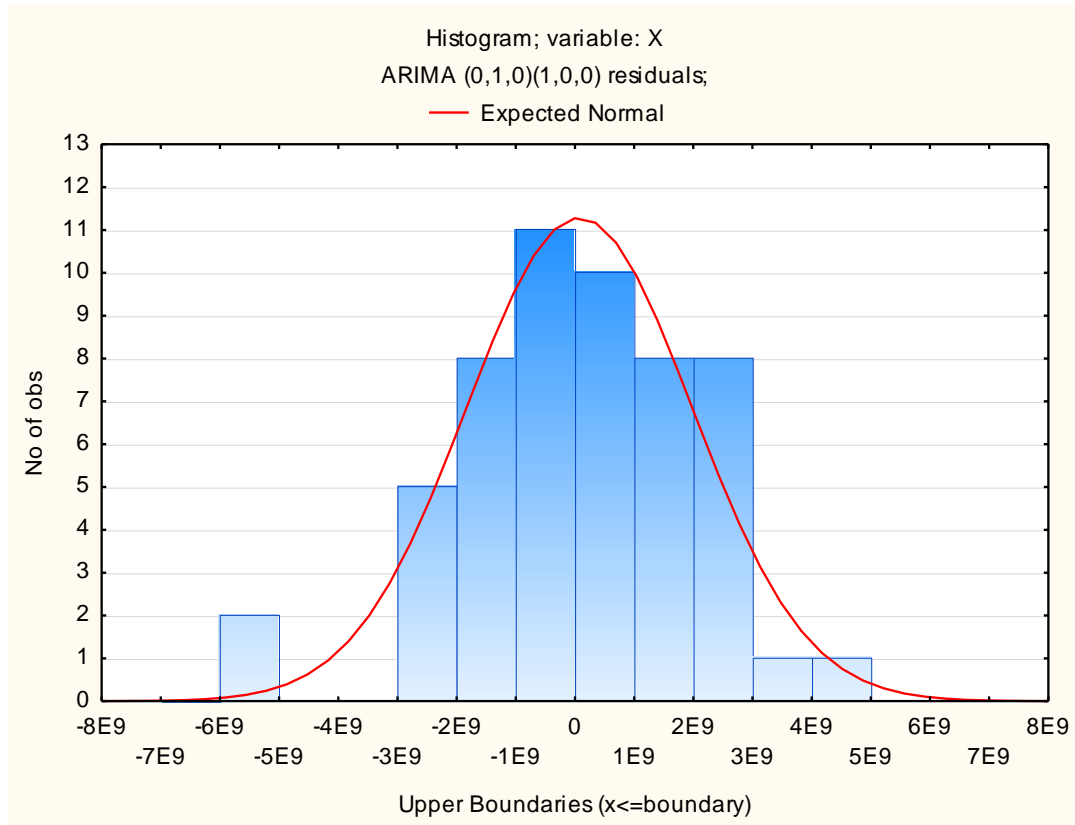


Рис. 3.36. Гістограма залишків моделі

Джерело: отримано автором засобами пакет «ПП STATISTICA 10».

Отже, при помірному розвитку економіки країни, тобто за відсутності значних економічних криз, ARIMA-моделі можуть бути використані як інструмент прогнозування основних тенденцій динаміки обсягів податкових надходжень.

У результаті моделювання отримано математичну модель прогнозування процесу надходження податкових платежів для загальних значень цього показника по Україні. Аналогічно можна спрогнозувати обсяги податкових надходжень для будь-якого регіону, зокрема для Тернопільської обл.

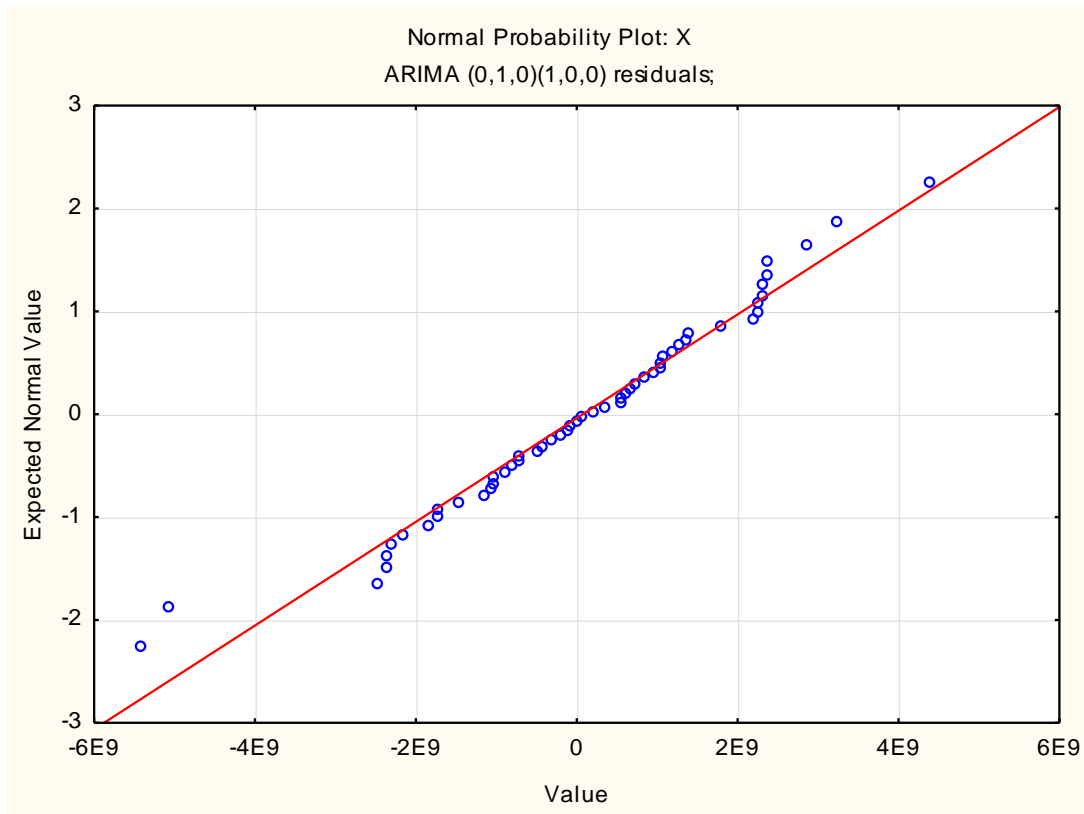


Рис. 3.37. Апроксимація розподілу залишків моделі

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10»

Таким чином, на початковому етапі дослідження обсягів надходження податкових платежів у Тернопільській обл. проілюструємо графічно цей показник у динаміці.

Використовуючи статистичні дані, проаналізуємо зміну обсягів податкових надходжень у Тернопільській обл. (у млн. грн.) за кожен місяць із січня 2020 р. по липень 2024 р. (без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини тимчасово окупованих територій у Донецькій і Луганській обл.) (дод. Л–Н).

У ході моделювання одержано модель прогнозування динаміки обсягів податкових надходжень у Тернопільській обл. Параметри моделі зображено на рис. 3.38.

Input: X (Spreadsheet1)						
Transformations: D(1)						
Model:(0,1,0)(1,0,0) Seasonal lag: 12 MS Residual= 158E13						
Paramet.	Param.	Asympt. Std.Err.	Asympt. t(53)	p	Lower 95% Conf	Upper 95% Conf
Ps(1)	0,978140	0,124037	7,885844	0,000000	0,729352	1,226927

Рис. 3.38. Специфікація ARIMA-моделей динаміки обсягів податкових надходжень у Тернопільській обл.

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

За побудованою моделлю отримано результативні значення показника, що характеризують податкові надходження у Тернопільській обл. на період із серпня 2022 р. по липень 2024 р., результати моделювання представимо графічно (рис. 3.39).

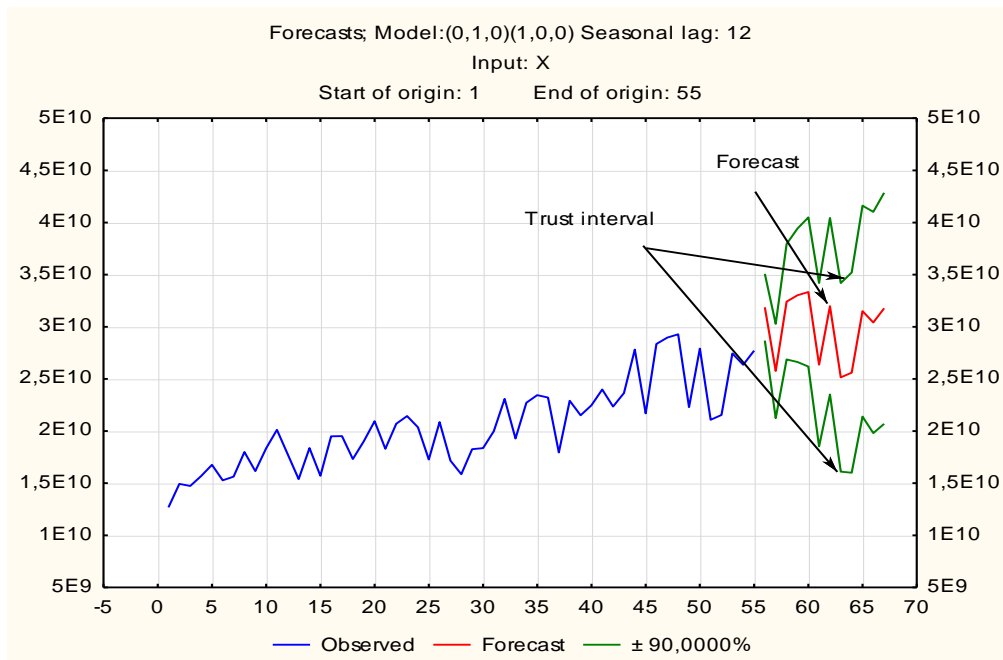


Рис. 3.39. Графік моделювання динаміки обсягів податкових надходжень у Тернопільській обл. на період із серпня 2022 р. по липень 2024 р.

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

Адекватність побудованої моделі підтверджує аналіз її залишків, зокрема гістограма залишків моделі (рис. 3.40).

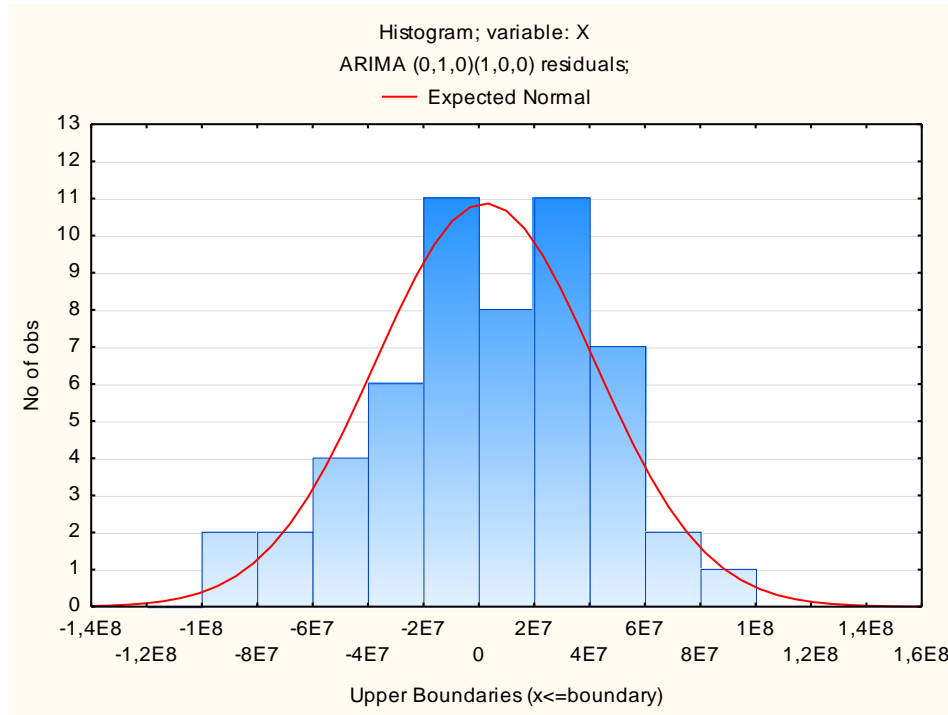


Рис. 3.40. Гістограма залишків моделі

Джерело: отримано автором засобами пакета «ПП STATISTICA 10».

Отже, отриману засобами пакета «STATISTICA 10» ARIMA-модель динаміки з інтервенціями можна використовувати як інструмент прогнозування основних тенденцій обсягів надходження податкових платежів.

Таким чином, проведений аналіз та оцінювання впливу податкових надходжень й офіційних трансфертів на фінансове забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних одиниць.

За результатами аналізу офіційних даних про виконання державного та місцевого бюджетів у період із січня 2018 р. по липень 2022 р.. встановлено, що податкові надходження забезпечують формування більше 90% доходів зведеного бюджету. Водночас, більшу частину податкових надходжень у структурі Державного бюджету України забезпечують податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств, податок на додану вартість тощо, у структурі

місцевих бюджетів – єдиний податок та земельний податок. Використовуючи інструментарій економіко-математичного моделювання було побудовано модель авторегресійної інтегрованої ковзної середньої.

Зокрема, для опису та прогнозування податкових надходжень було використано ARIMA-модель, яка, на нашу думку, є більш ефективною для прогнозування часових рядів та кращого розуміння даних, на відміну від існуючих інструментів, оскільки вона базується на чіткому математико-статистичному обґрунтуванні. Моделі ARIMA застосовуються в тих випадках, коли дані демонструють докази нестационарності, а сезонність відображається в часовому ряді, тому можна застосувати сезонну різницю, щоб усунути сезонний компонент. Отже, побудова моделі авторегресії ARIMA надала змогу описати й спрогнозувати поведінку стаціонарних і нестационарних часових процесів податкових надходжень за станом на серпень 2023 р. – липень 2024 р.

Констатуємо, що одержані результати можуть бути використані для оперативного прийняття рішень щодо збалансування державного та місцевого бюджетів. У сучасних умовах реалізації фіскальної політики України особливої актуальності набуває питання боротьби з ухиленням від сплати податків та неефективним використання коштів платників податків.

РОЗДІЛ 4

АРХІТЕКТОНІКА МОДЕЛЕЙ ФІСКАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ В КРАЇНАХ З РІЗНИМ ДЕРЖАВНИМ УСТРОЄМ

Ідея фіскального федералізму, в принципі, може бути застосована до федеративних й унітарних держав, заснованих на міжурядових фінансових відносинах, оскільки він обов'язково передбачає певний ступінь свободи в межах рівнів управління щодо адміністрування податків і здійснення видатків.

Амедео ФОССАТІ

4.1. Детермінанти побудови фіскального федералізму у централізованій та децентралізованій системах Європейського Союзу

Реалізм фіскальної політики країн Європейського Союзу (ЄС) зводиться до пошуку шляхів оптимізації джерел фінансового забезпечення соціального розвитку муніципалітетів. Заходи з боку лідерів єврозони спрямовані на реформування бюджетно-податкової політики й агломерацію фіскальних потенціалів у систему оперативного реагування на сучасні виклики фінансово-економічного та соціально-екологічного характеру.

Однак активній оптимізації фіскальної політики ЄС перешкоджають політичні ризики та амбіції деяких лідерів, несприятливий вплив яких на місцевий економічний розвиток можливо мінімізувати шляхом імплементації принципів фіскального федералізму. Ретроспекція свідчить про інтенсифікацію заходів фіскального федералізму у період поствоєнного відновлення деяких країн світу, наприклад, у США було здійснено в результаті уніфікації процедур делегування фіскальних рішень, запровадження єдиної тарифної ставки у всіх штатах, посилення ролі податкової конкуренції у відбудові економіки муніципалітетів. Серед перспектив фіскального федералізму визначено вжиття заходів щодо справедливого розподілу податкового навантаження. Такий підхід може продукувати фінансове зміцнення ЄС за одночасного посилення прозорості прийняття рішень у напрямку побудови моделі справедливого оподаткування. Зважаючи на часті дискусії в ЄС щодо пріоритетності збільшення витрачання фінансових ресурсів державами-членами і важливість адаптації фіскальної політики ЄС до наративів інноватизації світової економіки констатуємо про актуальність дослідження архітекtonіки та функціоналу фіскального федералізму в країнах ЄС.

Майстерність організації та здійснення фінансової політики в процесі виконання фіскальних завдань щодо забезпечення пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку держави й муніципальних утворень перебуває у фокусі наукових досліджень зарубіжних та українських учених, практиків і дослідників. Водночас сучасні тенденції глобалізації, екологізації, посилення економічної безпеки, експансії пандемії вірусних хвороб (карантинні заходи), кон'юнктури рівня зайнятості населення, посилення оборонного потенціалу, міграційної політики тощо вимагають від урядів країн-учасників ЄС збалансування фінансової політики на засадах дієвості та раціоналізації. В цьому ракурсі основне та перспективне місце посідає досконалість імплементації детермінант фіскального федералізму в контексті підвищення ефективності фінансового забезпечення розвитку держав-членів ЄС.

Створення ЄС відбувалося відповідно до Маастрихтського договору [258] з метою покращення соціального й економічного розвитку країн-членів, а головне – забезпечення та гарантування їхньої безпеки [259]. Для виконання пріоритетних (на момент створення союзу – оборонних та відновлювальних) функцій ЄС необхідно було побудувати ефективну модель фіскальної політики. Зауважимо, що функціонування ЄС базувалося на деяких федеральних особливостях, оскільки низка країн задекларувала суверенність монетарної політики, запровадила спільну валюту, а також імплементувала принципи фіскального федералізму у бюджетно-податкову систему.

Однак, закономірно, що термін «федеральний» вважається не зовсім політично коректним щодо функціонування ЄС, тому фіскальний федералізм рідко згадується в управлінських дискусіях. Наприклад, під час звіту п'яти президентів у каталозі пропозицій щодо подолання проблемних аспектів розвитку ЄС фактично не акцентується увага на принципах фіскального федералізму [260, с. 12].

Оцінка функціонального розподілу компетенцій між усіма рівнями влади є незаперечним доказом того, що ЄС надає перевагу децентралізованому перерозподілу фінансових ресурсів. Однак роль, яку відіграє наднаціональний бюджет, є незначною, особливо коли бюджетна політика ЄС більшою мірою спрямована на явний перерозподіл через структурні фонди, які прагнуть до економічної та соціальної згуртованості [261, с. 239], а меншою мірою – на неявний перерозподіл (ідеться про вияв негативних наслідків агломерованої

²⁵⁸ European Union, Treaty on European Union (Consolidated Version), Treaty of Maastricht, 7 February. 1992. Official Journal of the European Communities C 325/5. 2002. 24 December. URL: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b39218.html>.

²⁵⁹ Битяк Ю. П., Яковюк І. В. Спільна політика безпеки і оборони ЄС: еволюція і стратегія розвитку. Євроатлантична інтеграція України: свідомий вибір моделі безпеки : зб. наук. ст. за матеріалами III Харків. міжнар.-прав. читань, присвяч. пам'яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семенова, м. Харків, 3 листоп. 2017 р.: у 2 ч. Ч. 1. Харків, 2017. С. 3–9.

²⁶⁰ Juncker J. C., Tusk D., Dijsselbloem J., Draghi M., Schultz M. *Completing Europe's Economic and Monetary Union*. European Commission. 2015 22 June. 24 p.

²⁶¹ Laffan B. The European Union: a distinctive model of internationalization. *Journal of European Public Policy*. 1998. Vol. 5:2 (June). P. 235–253.

сільськогосподарської політики) [262, с. 17]. Таким чином, можна констатувати про наближення фінансової системи ЄС до апробації детермінант класичного фіскального федералізму в тих країнах, де домінує децентралізація. Зазначимо, що ЄС як інтеграційний альянс є унікальним історичним експериментом. Нині він мультиаспектно не тяжіє до федералізації економічних рішень, однак пропагує зближення фінансових систем, зокрема уніфікацію податкових механізмів країн-учасників. У цьому разі політичні рішення (амбіції) можуть переважати фінансово-економічні ефекти, проте їхня мета зводиться до пошуків компромісів на базі принципу субсидіарності. Повноваження щодо прийняття рішень мають забезпечуватись на децентралізованому рівні, якщо немає вагомих аргументів для централізації. Інакше кажучи, децентралізація є специфічною опцією за замовчуванням. Проте нормативний підхід свідчить, що функціонування ЄС базується на пошуку компромісів і водночас децентралізацію як варіант не ідентифіковано. До того ж, в юридичній площині фігурують централізовані погляди на політико-економічні рішення щодо затвердження фінансування видаткових статей.

Публічні послуги в країнах ЄС класично компонуються за допомогою адміністративних і суспільних сервісів, однак частка їхнього фінансування в архітектоніці загальних витрат і ВВП є диференційованою (рис. 4.1).

Отже, активними позиціями щодо обсягів фінансового забезпечення публічних послуг відзначається Італія (8,7% ВВП), Греція та Фінляндія (8,4% ВВП), а також Угорщина (8,2% ВВП). У цих державах витрати, пов'язані із загальними публічними послугами, були вищими, ніж в інших.

Ірландія (2,3% ВВП), Болгарія та Литва (3,5% ВВП), Естонія і Латвія (3,5% ВВП) характеризуються як країни з найнижчими витратами щодо забезпечення загальних публічних послуг у 2021 р.

²⁶² Levitt M., Christopher L. The Political Economy of Monetary Union. Basingstoke : Macmillan, 2000. P. 16–20.

Розділ 4. Архітектура моделей фіскального федералізму в країнах з різним державним устроєм

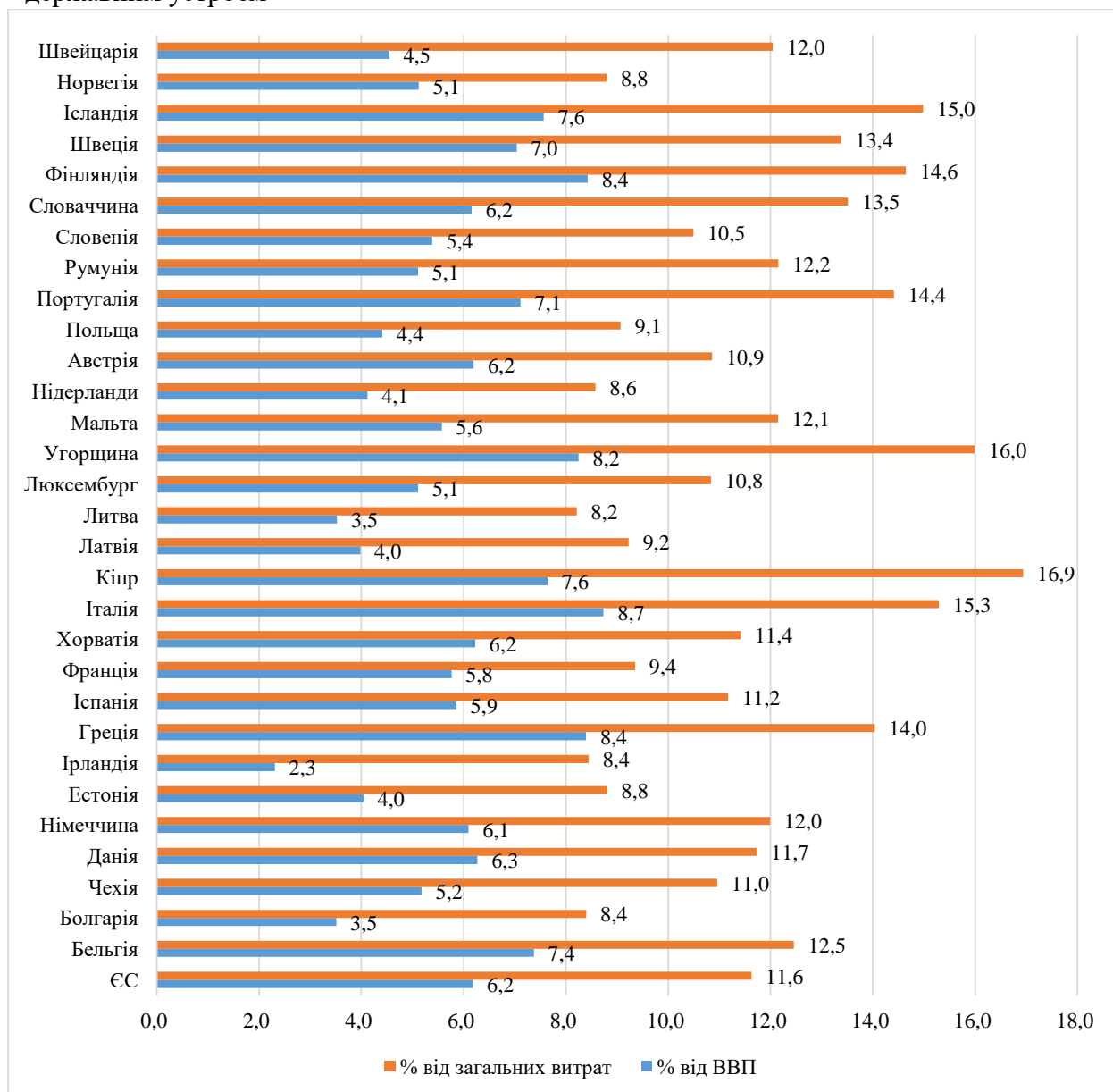


Рис. 4.1. Динаміка частки фінансування публічних послуг у країнах ЄС у 2021 р.

Джерело: побудовано автором на основі [263].

Це певною мірою було зумовлено відносно низьким рівнем загального державного боргу в Болгарії, Естонії, Латвії та Литві, а також загальними параметрами відносно невисокої спроможності забезпечувати загальні витрати у цих країнах.

²⁶³ Government expenditure on general public services. Eurostat. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_general_public_services.

З точки зору фіскального федералізму, центральний бюджет ЄС не є громіздким; фактично не існує напрямків, які б характеризувалися важливими зовнішніми ефектами та/або віддачою від їхнього масштабу. Доцільно вказати на такі основні галузі ЄС щодо фінансування: оборона, в т. ч. захист кордонів; дипломатія чи розвідка; охорона здоров'я та соціальна політика. Освіта є єдиною однозначною категорією витрат, що чітко децентралізована як у федеральних системах, так і в багатьох унітарних управлінських механізмах. Житлово-комунальна сфера, місцева інфраструктура та громадський порядок (поліцейський напрямок і правосуддя) в більшості випадків мають децентралізований алгоритм (рис. 4.2). Усі ці категорії характеризуються суттєвими місцевими перевагами, інформаційною асиметрією та відносно обмеженими зовнішніми ефектами. Диспропорції у доходах часто призводять до потреби фінансового вирівнювання на базі вертикальних і горизонтальних бюджетних фондів [264, с. 12].



Рис. 4.2. Функціональне спрямування загальних державних витрат ЄС у 2021 р., млрд. євро

Джерело: побудовано автором на основі [263].

²⁶⁴ Claeys G., Darvas Z., Wolff G. A European Unemployment Insurance Scheme: Necessary? Desirable? Optimal? Brussels, Bruegel : 20 p.

Необхідність здійснення певної колективної антициклічної політики є додатковим аргументом для централізації в євროзоні. Водночас звичайні контраргументи вказують на диверсифікацію існуючих виплат у зв'язку з безробіттям.

Фіскальні рішення пропагують мінімум пільг для всієї євროзони загалом, які мають бути доповнені в кожній країні відповідно до чітких домовленостей. Інший аспект стосується критеріїв прийнятності, які також значно диференційовані. Муніципальні рішення мають враховувати мінімалізм базового критерію прийнятності доповненого за потреби на національному рівні. Однак за такого делегування постає питання морального ризику. Враховуючи значні відмінності у структурному безробітті, необхідно подбати про уникнення активних міграційних процесів із країн з високим рівнем безробіття у країни з низьким рівнем безробіття [²⁶⁵, с. 10].

Децентралізований підхід фінансового перерозподілу в ЄС означає, що така рекомбінація переважно здійснюється на національному рівні, але бенефіціарами є не стільки регіони, розташовані в інших країнах-членах, а всі регіони, які входять до держави-члена, що безпосередньо розробляє та здійснює перерозподіл. У децентралістичному вимірі перерозподілу в ЄС не вистачає горизонтальних трансфертів. У процесі європейської інтеграції децентралізований перерозподіл означає лише те, що ця функція діє всередині кожної країни-члена, а не між ними. Низка чинників підтверджує, що в ЄС прерогативою є не перерозподіл, а стабілізація через дію фіскальної та монетарної політик.

Одним із головних аргументів проти делегування фіскальних повноважень у ЄС або еквівалентних дій є те, що громадяни ЄС із дуже низькою ймовірністю підтримають новації в оподаткуванні. Однак доволі цінним є досвід США, коли нові підходи щодо розподілу

²⁶⁵ Maior P. L. Does the European Union Have its own System of Fiscal Federalism? Paper delivered to the 2nd International Conference on European and International Political Affairs, organized by ATINER, Athens, Greece. 2004. 27–29 May. 20 p.

(збалансування) фіскальних повноважень можуть бути бажаними, якщо вони пов'язані з більш справедливим розподілом податкового навантаження.

Загалом успішний підхід до оновлення механізму акумулювання та дисперсії власних фінансових ресурсів ґрунтується на тому, щоб пов'язати зростання доходів із більш справедливим розподілом поточного податкового навантаження в країнах-членах ЄС [266]. Такий підхід допоможе підтримати легітимність змін у сфері фіскального регулювання ЄС, а не призупинити їх.

Якщо їх правильно сформулювати, ці ресурси дадуть можливість проводити ЄС більш зрозумілу політику, акцентувавши на сферах, де він має додаткову цінність щодо держав-членів (зокрема, щодо відновлення справедливості в оподаткуванні) або виправлення негативних зовнішніх ефектів [267].

Щоб перевірити цю гіпотезу проведено опитування в 11 країнах-членах Європейського Союзу в контексті Держави Союзу, де серед респондентів – понад 11 000 громадян, і озвучено запитання про формування та розподіл фінансових (податкових) ресурсів бюджету ЄС. Перше запитання стосувалося переваг щодо платежів, зібраних і витрачених ЄС загалом та державами-членами зокрема; відповіді розподілилися мультиаспектно (рис. 4.3).

Як можна спостерігати за даними рис. 4.3, громадяни більшості держав-членів вибірки віддали перевагу варіанту, що потрібно більше фінансових ресурсів збирати і витратити (розподіляти) кожній із цих країн і менше – Європейському Союзу загалом. Важливо, що Іспанія та Греція як чисті бенефіціари бюджету ЄС були двома країнами, де більшість підтримала посилення бюджету ЄС, використовуючи державні бюджети.

²⁶⁶ Demertzis M., Wolff G. B. What are the Prerequisites for a Euro Area Fiscal Capacity? *Journal of Economic Policy Reform*. 2020. Vol. 23. Is. 3. P. 342–358.

²⁶⁷ Gestel van R., Micklitz H. W. M., Maduro P. Methodology in the New Legal World. (EUI). *Working Paper Law*. 2012. № 13. P. 5.

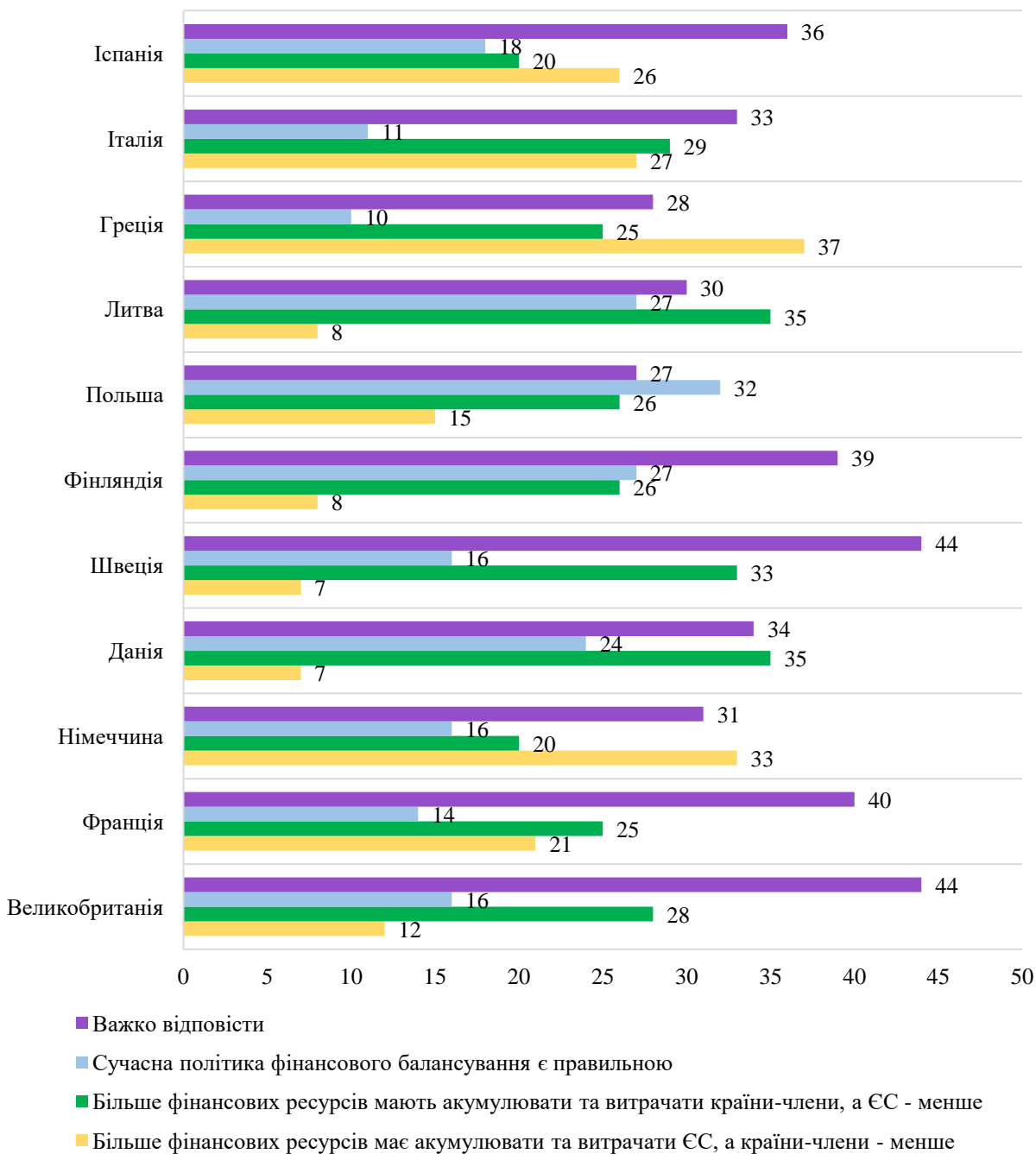


Рис. 4.3. Схвалення та відхилення розподілу повноважень щодо залучення та витрачання коштів між ЄС і державами-членами в одинадцяти європейських країнах

Джерело: побудовано автором на основі [263].

Цікавим є те, що значна більшість респондентів у Німеччині також виступає за те, щоб ЄС акумулював і витрачав більше фінансових ресурсів, а країни-члени – менше. У декількох країнах (наприклад, у

Швеції) серед опитаних було багато тих, хто відповів, що не знає, котрому з варіантів надати перевагу²⁶⁸.

Найважливішим висновком є те, що загалом існує сильна кореляція між державами, які вважаються платниками чистих внесків до бюджету ЄС, і більшістю, яка виступає проти збільшення бюджету ЄС. Цей результат, ймовірно, підтверджує поширену думку, що громадяни більшою мірою виступають проти розширення фінансових потоків для ЄС, оскільки вони сприймають свою державу як чистого вкладника, а не чистого бенефіціара цього бюджету. Крім того, асиметрія між національним фінансуванням бюджету ЄС і дифузним характером більшості його економічних переваг (через внутрішній ринок) ще більше підриває підтримку бюджету ЄС та актуалізує імплементацію принципів фіскального федералізму у міжбюджетні відносини Європейського Союзу.

Нині фінансовий перерозподіл продукує значні можливості для децентралізації, тому важливим завданням є моніторинг виконання умов для передачі повноважень від національних урядів до наднаціональних інституцій, оскільки це наближає ЄС до імплементації детермінант класичного фіскального федералізму, доцільність якого залежить від рівня компетентної поведінки національних фіскальних органів; тільки в цьому разі автоматичні стабілізатори можуть не запрацювати комплексно на національному рівні [²⁶⁹, с. 91].

Принципи фіскального федералізму дають змогу узгодити надходження від оподаткування та витрати, можливо, разом із трансфертами, спеціально призначеними для перерозподілу. Одним з аргументів на користь децентралізації є близькість до громадян та помірна інтерналізація зовнішніх ефектів, ураховуючи розподіл податкового тягаря для фінансування місцевих суспільних благ. Будь-який дисбаланс між витратами та доходами, що передбачає здійснення

²⁶⁸ Wozniakowski T. P., Maduro M. P. *European Taxes and Fiscal Justice: Citizens' Support and Lessons from the US. Perspectives on Federalism*. 2020. Vol. 12, is. 3. P. 47–58.

²⁶⁹ Artis, M., Winkler B. *The Stability Pact: Safeguarding the Credibility of the European Central Bank. National Institute Economic Review*. 1998. № 163 (January). P. 87–98.

переказів поміж федеральними одиницями, нівелює логічний підхід, тому фінансове вирівнювання в цьому разі часто є об'єктом політичних суперечок і дискусій в ЄС. Вертикальні трансферти від ЄС до національних бюджетів становлять близько 0,5% ВВП ЄС. Однак практично немає горизонтальних переказів між муніципальними утвореннями. У більшості країн-членів ЄС трансферти від центрального уряду переважно незначні й трансформуються за підтримки сільськогосподарської галузі.

Згідно з європейським підходом, побічним продуктом глобалізації є надмірна податкова оптимізація, оскільки за існування інтегрованого ринку ухилення від сплати податків вважається більш привабливим. Потенційними бенефіціарами є фірми, які працюють у кількох країнах; вони можуть використовувати внутрішні ціни для визначення прибутку там, де оподаткування найнижче. Загалом корпорації можуть використовувати певні функції єдиного ринку для зниження податків. Споживачі теж можуть арбітражувати податкові ризики за допомогою звичайних покупок на кордоні або через мережу Інтернет, а також через право засновувати бізнес у вигідній для цілей оподаткування юрисдикції. Відповідно існування ЄС є зовнішнім чинником, який спонукає до (переважно неявної) податкової конкуренції.

Доречним було прийняття рішення з приводу того, щоб пов'язувати податки й збори із суспільними благами та послугами, оскільки майже всі податкові надходження перерозподіляються через механізми фінансового забезпечення суспільних благ і послуг, що надаються країнами-членами як посилення трансфертної політики центральної влади.

Трансферти є більш складним фінансовим інструментом і водночас перспективним, оскільки вони становлять приблизно половину державних витрат у більшості країн ЄС. Аргументи щодо децентралізації переважають рішення щодо гармонізації податкових баз, залишаючи право на встановлення податкових ставок на національному рівні. Однак

ефективний підхід до податкової гармонізації спроможний суттєво посилити місцевий економічний розвиток у країнах-членах ЄС.

Очевидні ризики полягають у тому, що субцентральні уряди мають бюджетний дефіцит і накопичують борги, які вони в підсумку більше не можуть погасити. Це може змусити центральний уряд або центральний банк втрутитися та здійснити непряме фінансування. Такий процес відомий як «м'яке» бюджетне вирівнювання, що потенційно трансформується великомасштабним зовнішнім ефектом, що в практиці ЄС визначено як випадок «морального ризику» [270, с. 21].

Значимо, що ЄС має більше причин, ніж США, дозволяти кожній країні-члену розробляти та впроваджувати власні правила й інституції фіскальної політики і дисципліни. Важливим аспектом є відновлення правила про відсутність фінансової допомоги. Так, якщо ті самі причини призводять до тих самих наслідків, то впевненість у тому, що фінансова допомога залишилася в минулому, має змусити уряди країн членів ЄС бути фіскально-грамотними й дисциплінованими. Фіскальний федералізм вимагає від кожної країни-члена виконувати чіткі фіскальні правила під наглядом незалежного управлінського органу. Поки що така активізація здається нерівномірною, оскільки лише декілька країн прописали це у своїх конституціях або задекларували відповідні рішення в інших нормативних документах [271, с. 34].

Адекватність політики ЄС певною мірою відповідає основним детермінантам фіскального федералізму. Для кожної виняткової чи спільної компетенції було побудовано моніторингову таблицю (табл. 4.1) та упорядковано спектр принципів напрямків фіскального федералізму, що виправдовують чи засуджують передачу компетенцій (за відповідними балами) [272, с. 376].

²⁷⁰ Wyplosz C. The Centralization-Decentralization. *European Economy*. 2015. 26 September. 36 p.

²⁷¹ Burret, Heiko T. and Jan Schnellenbach (2014) Implementation of the Fiscal Compact in The Euro Area Member States, Walter Eucken Institute, Freiburg im Breisgau. Working Paper 08/2013. 53 p.

²⁷² Tommasi M., Weinschelbaum F. Centralization Vs. Decentralization: A Principal Agent Analysis. *Journal of Public Economic Theory*. 2007. № 9 (2). P. 369–389.

Таблиця 4.1

Оцінювання впливу основних детермінант фіскального федералізму на функціонування централізованих і децентралізованих моделей

	Централізована модель				Децентралізована модель			
	Синергія	Ефективність	Ризиковість	Фіаско	Синергія	Ефективність	Ризиковість	Фіаско
Грошово-кредитна політика	1	4	3	2	3	4	2	1
Конкуренція (суперництво)	2	1	4	3	3	4	2	1
Торговельна політика	1	3	4	2	2	4	3	1
Збереження природних ресурсів	2	1	3	4	2	3	4	1
Внутрішній ринок	2	3	4	1	1	3	4	2
Соціальна політика	1	2	4	3	3	4	2	1
Згуртованість (федералізм)	1	2	3	4	2	4	1	3
Сільське господарство та рибальство	1	2	4	3	1	3	4	2
Навколишнє природне середовище	1	3	4	2	1	3	4	1
Захист споживачів	2	1	3	4	1	4	3	2
Логістика і транспортна система	2	3	4	1	1	4	2	3
Енергетична галузь	1	3	4	2	2	4	3	1
Свобода, безпека і справедливість	2	1	3	4	1	2	4	3
Інвестиційно-інноваційна активність	2	4	1	3	3	4	2	1
Зовнішньоекономічна діяльність	3	4	2	1	2	3	4	1
Розвиток і співпраця	1	3	2	4	1	4	2	3
Гуманітарна допомога	2	4	1	3	4	3	1	2

Джерело: складено автором самостійно.

У результаті кореляційного моніторингу та ранжування за допомогою чотирьохбальної шкали було ідентифіковано рівень впливу

детермінант фіскального федералізму на відповідну модель за такими параметрами як синергія, ефективність, ризиковість і фіаско. У централізованій системі домінують напрямки розвитку внутрішнього ринку, грошово-кредитного регулювання, торговельної активності, інвестиційно-інноваційного проектування, а також соціально-екологічні пріоритети. Помилковість політики ЄС може бути трансформована двовекторно: по-перше, коли місцеві умови або захоплення приватними інтересами виступають на користь централізації, ґрунтуючись на сумнівному припущенні, що провал не відбудеться на рівні ЄС; по-друге, коли системний збій відбувається на рівні ЄС, через що передача компетенцій буде невиправданою.

Акцентуємо, що результати моніторингу охоплюють деякі складні сфери, зокрема логістику та транспортну систему, де сильні сторони співіснують із слабкими тенденціями. В цьому разі рішення мають передбачати багатосторонні домовленості, в результаті яких можуть бути відокремлені місцеві та загальноєвропейські транспортні зв'язки. У сферах, пов'язаних із суспільними цінностями (соціальна політика, агломерація, гуманітарна допомога, свобода, безпека та правосуддя), найважче збільшити фінансування, особливо коли місцеві переваги однієї країни залежать від іншої. Таким чином, принцип субсидіарності фіскального федералізму свідчить про те, що для подальшої централізації можливості мінімізуються.

Структурні реформи мають спрямовуватись на покращення функціонування економіки, забезпечення дієвої продуктивності та підвищення соціальних стандартів за одночасного зниження структурного безробіття.

Підсумком проведеного дослідження є спектр можливостей прийняти альтернативний вимір класичного фіскального федералізму у фінансовій системі ЄС, де децентралізація – домінуюча риса. Так, дослідники фіскального федералізму акцентують, що фіскальна децентралізація є найкращим рішенням для зрілих федерацій щодо

Розділ 4. Архітектоніка моделей фіскального федералізму в країнах з різним державним устроєм

досягнення позитивних ефектів, які впливають із вертикальної та горизонтальної урядової конкуренції [²⁷³, с. 1129].

Фіскальний федералізм активно апробується в ЄС на базі практик Швейцарії та Німеччини. Проте фіскальний федералізм – це система конституційного розподілу повноважень між різними рівнями влади для виконання традиційних фіскальних функцій [²⁷⁴]. Імідж, характерний для європейської інтеграції, – це існування різних бюджетних рівнів, різних компетенцій щодо виконання згаданих фіскальних функцій і наявність результату, який відображається у функціонуючій децентралізації як одній із дієвих форм фіскального федералізму.

Податкова конкуренція як складова політики фіскального федералізму Швейцарії між адміністративно-територіальними одиницями є процесом відкриття, що сприяє прогресу в державному секторі. В 1982 році суддя Верховного суду США Луї Брандейс стверджував: «Це один із щасливих випадків федеральної системи, що одна мужня держава може, якщо її громадяни вирішать, служити лабораторією; і спробувати нові соціальні та економічні експерименти без ризику для інших». Такий «лабораторний федералізм» став зразком для реформування системи добробуту в США у 1996 р. [²⁷⁵, с. 57].

Швейцарія – федеративна парламентська республіка, що має три політичні рівні: конфедерація, кантони (26 одиниць), громади (близько 3000). Конституція Швейцарії гарантує порівняно високі фіскальні повноваження на субфедеральному рівні, на відміну від багатьох інших (федеративних) країн (здебільшого стосується податкових повноважень). Усі три рівні управління мають власний податковий суверенітет. Кантони можуть визначати податки самостійно, за винятком тих, що конституційно зарезервовані для центрального уряду. Центральний уряд

²⁷³ Oates W. E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. 1999. № XXXVII (September). P. 1120–1149.

²⁷⁴ Ткачик Ф. П. Кореляційний моніторинг фіскального федералізму у централізованій та децентралізованій системах Європейського Союзу. *Економічний аналіз*. 2022. Т. 32, № 2. С. 261–270.

²⁷⁵ Inman R.P. and D.L. Rubinfeld. Rethinking Federalism. *Journal of Economic Perspectives*. 1997. № 11(4). P. 43–64.

не може встановлювати та справляти нові податки у кантонах або застосувати податковий примус [276].

Фіскальна автономія територіальних одиниць Швейцарії значно відрізняється між кантонами. Однак навіть у централізованих кантонах комуни не змушені підтримувати ставки податків на певному рівні. Відповідно податкове навантаження в громадах ймовірно матиме більш значні відмінності, ніж у різних кантонах. Така політика зумовлює податкову конкуренцію у системі фіскального федералізму Швейцарії як пріоритетного напрямку системи фінансового вирівнювання. Питома вага податкових повноважень субфедеральних урядів трансформується у майже 70% від обсягу усіх фінансових потоків держави. Загалом маючи значну податкову автономію, в т. ч. прогресивні податкові ставки на прибуток і майно (багатство), субфедеральні уряди Швейцарії становлять унікальну базу даних для дослідження впливу фіскального федералізму на розвиток держави європейського континенту.

Податкова конкуренція вимірюється різницею між податковою ставкою з податку на прибуток у кантоні, де найвищий рівень оподаткованого доходу, та середнім рівнем податкового навантаження з податку на прибуток сусідніх кантонів у цій групі. Ця змінна вказує, що чим вища різниця за показниками середнього податкового навантаження сусідніх кантонів, тим вищий тиск податкової конкуренції на кантональні та місцеві податкові органи. Змінна податкової конкуренції є показником рівня конкурентного федералізму в Швейцарії. Змінна фрагментації будується за кількістю комун у кантоні, поділеною на чисельність населення. Такий підхід передбачає мінімізацію ризиків економії територіального масштабу [277, с. 15]. У політичних, а також наукових дискусіях щодо реформ фіскального федералізму часто йдеться про доцільність зменшення кількості юрисдикцій шляхом їхнього злиття для

²⁷⁶ Туровська О. А. Особливості самоврядування в умовах швейцарського федералізму. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки*. 2015. Вип. 11, ч. 2. С. 17–20.

²⁷⁷ Feld L. P., Kirchgässner G., Schaltegger C. A. Fiscal federalism and economic performance: evidence from Swiss cantons. *Marburger Volkswirtschaftliche Beiträge*. 2004. № 20. P. 1–22.

Розділ 4. Архітектоніка моделей фіскального федералізму в країнах з різним державним устроєм

продукування економічних ефектів від такої інтеграції, оскільки спостерігається явище активного розвитку тих територій, що більшою мірою тяжіють до високорозвинених економічних центрів.

Загалом податкова конкуренція спонукає кантони розподіляти державні кошти більш ефективно, щоб покращити соціально-економічні показники їхнього розвитку. Фрагментація кантону в багатьох громадах не суттєво впливає на ВВП на душу населення. Однак інструменти конкурентного федералізму в Швейцарії мають більший успіх у формуванні економічного розвитку, ніж інструменти кооперативного федералізму.

Водночас кожний кантон маючи фінансову автономію і за необхідністю гранти системи вирівнювання може дбати про власні фінансові ресурси та нести відповідальність за їхній розподіл. А інструментом, який дає змогу кантонам підтримувати стабільну фіскальну політику, є референдум із фінансових питань. Він дає можливість громадянам обмірковувати, обговорювати і забороняти уряду та (або) парламенту запропоновані ними витрати.

Таким чином, швейцарська фіскальна система наглядно демонструє, що для ефективного здійснення своїх функцій органи місцевого самоврядування мають мати достатні фінансові ресурси та високий рівень фіскальної автономії. Податкова конкуренція на регіональному рівні не лише федеративних країн спроможна покращити інвестиційно-інноваційну привабливість територій для внутрішніх та зовнішніх інвесторів. Це відповідно продукуватиме в регіоні економічні, соціальні, інфраструктурні, технологічні, інноваційні, фіскальні та інші ефекти.

Констатуємо, що Швейцарія та Німеччина є прикладами так званих «зрілих федерацій» у Європейському Союзі (це держави з вкоріненими давніми федеративними традиціями, в т. ч. у сфері фіскальної політики, та сильною федеральною політичною культурою). Однак, існують країни, які належать до високорегіоналізованих держав (для яких характерні менший рівень вкоріненої багаторівневої системи і доволі

слабка федеральна політична культура), зокрема це Іспанія та Італія. Їх визначають як «квазіфедеративні» держави та «деволюційну асиметричну федерацію в процесі становлення» [278].

Фактично у зрілих федераціях догматизм фіскальних і фінансових реформ меншою мірою пов'язаний із зростанням децентралізації влади і сприймається як можливість (і необхідність для конкурентоспроможної економічної ефективності) для забезпечення гармонізації фіскальної політики шляхом відповідного коригування щодо нових сценаріїв. Отже, держави не мають іншого вибору, крім як посприяти функціонуючим системам адаптуватися. Федерації, що розвиваються, зазнають тих самих проблем, але їхня потреба в новій епосі фіскального федералізму виникає у підсумку децентралізації державних функцій у межах їхніх процесів федералізації (наприклад, Італія, Іспанія) [279, с. 329].

Дедуктивний підхід у дослідженні фіскальної політики Іспанії засвідчив, що нещодавні реформи в цій сфері є результатом значної децентралізації влади. Фактично 19 автономних областей відповідають за такі найважливіші державні функції: освіта, соціальні послуги, охорона здоров'я; а також пріоритетні адміністративні повноваження. Оскільки, децентралізовані державні видатки зросли за перерозподілу повноважень, тому ресурси в багатьох випадках не відповідали потребам. Окрім того, обмеження державних повноважень не супроводжувалося відповідним зменшенням державних ресурсів на користь автономних областей Іспанії. Невідповідність у розподілі ресурсів і функцій спричинила вертикальний дисбаланс між центральним і проміжним рівнями управління, а відмінності між автономними спільнотами – горизонтальні дисбаланси. Так, попередня система фінансування була неспроможною забезпечити територіальну рівність у виконанні державних функцій (заснування обсягу доходів лише на параметрах

²⁷⁸ Tarr A., Williams R., Marko J. Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights. *Praeger*, 2004. P. 107–132.

²⁷⁹ Alber E., Valdesalici A. Reforming Fiscal Federalism in Europe: Where Does the Pendulum Swing? *L'Europe en Formation*. 2012. № 363. P. 325–365.

Розділ 4. Архітектура моделей фіскального федералізму в країнах з різним державним устроєм

кількості населення). Ці дисбаланси стали основною причиною фіскальної реформи в Іспанії в 2009 р.

Конституція Іспанії містить лише кілька положень щодо фіскального федералізму обмежується визначенням загальних принципів, якими керується система загалом. Водночас статути автономних областей Іспанії (Estatutos) визначають правила щодо кожної окремої адміністративно-територіальної одиниці [²⁸⁰, с. 7]. У результаті реформаторських ініціатив обласним управлінням Іспанії було розширено фіскальну автономію та спільну відповідальність з метою зменшення залежності від державних трансфертів. Автономія у системі фіскального федералізму Іспанії була імplementована через можливості встановлення ставок окремих податків обласними управліннями за одночасного збільшення їхніх регуляторних та адміністративних повноважень. Що стосується розподілу доходів делеговані повноваження не розширилися і залишилися на попередньому рівні (до реформи). Головним нововведенням було зростання перерозподіленого відсотка від податкових надходжень. Зокрема, частка надходжень від податку на доходи фізичних осіб становить 50% від оподаткованого прибутку, тоді як до 2009 р. автономні громади мали право лише на 33%. Навіть частка, отримана від податку на додану вартість, трансформована з 33% до 50%, а частка акцизного податку (на пиво, вино, спиртні напої й іншу алкогольну продукцію, а також пальне та тютюнові вироби) зросла з 40% до 50%. Разом з цим, за автономними областями в Іспанії було закріплено повноваження щодо встановлення мінімальних порогів оподаткування доходів фізичних осіб і домогосподарств [²⁸¹]. Однак, незважаючи на фіскальну автономію і зростання спільної відповідальності, органи управління обласного рівня дотепер не мають задекларованої регіональної податкової системи, оскільки податкові повноваження

²⁸⁰ Carboni G. Il federalismo fi scale dinamico in Spagna. *Federalismi.it*. 2010. № 9. P. 4–8.

²⁸¹ Regulating the tax and administrative measures of the new system of finance applicable to Autonomous Communities under the Common System and Cities with Autonomy Statutes. 2001. № 1 (27 December).

належать переважно центральному рівню, відповідно до загальноєвропейської тенденції.

Зазначимо, що в Італії для системи фіскального федералізму характерний високий ступінь регіоналізації, однак із наявністю певних проблем щодо ефективного перерозподілу фінансових ресурсів у вертикальній площині. У 1990 р. завдяки Актам Бассаніні стало можливим, щоб мери, обрані за прямим загальним виборчим правом, здійснювали нові податкові реформи в муніципалітетах, провінціях і регіонах, але їхні регіональні обов'язки зростали у галузі охорони здоров'я та транспорту. В 2000 р. за цими законами встановлено, що вибори президентів регіонів проводяться на основі прямого загального виборчого права. Відповідно на референдумі було затверджено Конституційний акт від березня 2001 р., що підтверджував принцип фінансової автономії регіонів [282, с. 101]. У 2008 р. фіскальний федералізм знову зазнав політичних трансформацій; як наслідок, спостерігалася асиметричність між підзвітністю щодо витрат і доходів муніципалітетів. Місцеві органи мали право на 50% від обсягу загальних державних витрат, однак вони відповідали лише за 18% доходів. Інакше кажучи, дельта величиною в 32% перетворила на вертикальній фіскальний розрив, вказуючи на непідзвітність системи. В результаті було реформовано механізм фінансових відносин між усіма рівнями влади, головна ідея якого полягала в делегуванні територіальним одиницям більшої автономії та підзвітності як щодо видаткової, так і дохідної частин бюджету. Проте на законодавчому рівні, податкова система залишилася централізованою через гарантування рівномірності податкового тиску на території Італії. Італійський прагматизм фіскального федералізму підтвердив, що регіони мають фінансувати витрати на основі власних податків, спільних податків і нецільових трансфертів, що надходять із фонду вирівнювання. За результатами реформи 2009 р. державні трансферти було скасовано та замінено

²⁸² Шелест О. Л., Сарана О. С. Аналіз ключових індикаторів фінансової децентралізації в Україні та харківській області. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 23. С. 99–105.

Розділ 4. Архітектура моделей фіскального федералізму в країнах з різним державним устроєм

доходами, пов'язаними з фіскальною спроможністю кожної території. Відповідно регіони отримали право на 44,72% від частки надходжень податку на додану вартість, що розраховується за принципом територіальності. Водночас право встановлювати й адмініструвати найбільш фіскально значущі податки дотепер є компетенцією держави. На практиці регіональна фіскальна автономія обмежується податками з невеликим їхнім кількісним значенням через жорсткі обмеження (найголовніше – це запобігання подвійному оподаткуванню за тією самою податковою базою) [283].

Очевидно, що фіскальний федералізм фактично діє в країнах ЄС, однак в одних випадках його роль суттєва, а в інших – не зовсім, хоча й перспективна. Проте у своїй класичній формі фіскальний федералізм нівелюється низкою країн в ЄС, хоча його модальний тип упроваджений у фінансову систему та популяризується через диверсифіковані можливості фіскального потенціалу муніципалітетів. Інакше кажучи, країни-члени ЄС дотепер є головними й обережними акторами на фіскальній арені альянсу. Більшість із них відмовляється передавати податкові повноваження на наднаціональний рівень, а громадяни донині є прихильниками суб'єктивізму національного рівня.

Фіскальний федералізм у класичному вияві на сучасному етапі є однією з характеристик європейської інтеграції. Це ризикова і навіть прихована риса, що детермінується зіставленням різних уявлень і тенденцій: перша тенденція розкриває асиметричне уявлення про фіскальний федералізм; друга тенденція узгоджує фіскальний федералізм із централізацією; третя тенденція аргументує функціонування традиційного фіскального федералізму у симбіозі основних його принципів; четверта тенденція елімінує принципи фіскального федералізму з фінансової політики, створюючи перешкоди цій перспективі в європейському альянсі.

²⁸³ Alber E., "Einer für alle, alle für einen? Eine finanzföderalistische Zwischenbilanz rund um das Jubiläum '150 Jahre italienische Staatseinheit'. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen ed. Jahrbuch des Föderalismus, 2011. Baden-Baden, Nomos : 2011. P. 242–254.

Отже, можна зробити висновок, що принципи фіскального федералізму в ЄС взаємопов'язані й трансформуються з арсеналом принципів фіскальної децентралізації. Відповідно фіскальний федералізм реалізовується у фінансовій політиці ЄС. Однак чітко детермінувати його риси у більшості управлінських систем країн-членів ЄС складно. Водночас це не перешкоджає управлінським інституціям ЄС оптимізувати фінансову політику, а навпаки посилює синергетичний ефект у здійсненні податкової та бюджетної політик альянсу.

4.2. Еволюційна парадигма фіскального федералізму: трансформація досвіду США в український децентралізм

Нестабільність політичних, економічних, екологічних, соціально-демографічних процесів на світовій арені, наявність військово-конфліктних ситуацій, поширення та видозміна пандемії коронавірусної хвороби і, як наслідок, застосування карантинних обмежень становлять загрозу ефективному й безпечному розвитку держави. З огляду на такі процеси діяльність урядів країн світу має бути спрямована на оптимізацію фіскальної політики, раціональне використання бюджетних ресурсів держави та регіонів, формування фінансових резервів для протидії форс-мажорним обставинам і покращення рівня здоров'я населення. Диференціальний вияв різних ризиків за регіонами зумовив активізацію досліджень про фіскальний федералізм, зокрема у напрямі моніторингу його впливу на фінансову стійкість і спроможність адміністративно-територіальних одиниць, а також на їхній соціально-економічний розвиток.

Досвід фіскального федералізму у США, незважаючи на те, що він здебільшого властивий федеративним країнам, може бути каталізатором економічного й інноваційного розвитку муніципальних одиниць унітарних держав. Однак фіскальний федералізм не варто вважати простим економічним інструментом. Його використання потребує комплексного теоретичного й емпіричного обґрунтування, оскільки фіскальний федералізм за умови неадекватної реалізації може розвинути у суспільстві ризики просторового характеру. Відповідно імплементація фіскального федералізму в унітарних державах вимагає дотримання чітких його принципів, методів, напрямів і правил щодо ефективного розмежування (делегування) фінансових, бюджетних, податкових та інших повноважень між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування.

Упродовж десятиліть у США формувалась модель ефективного фіскального федералізму, обґрунтована в наукових доробках провідних учених-економістів і фінансистів, апробована в механізмах національного та муніципального управління. Основна ідея фіскального федералізму в США – це стабільна оптимізація й досконалість здійснення бюджетно-видаткової та податкової політик центральним урядом, штатами і муніципалітетами. Серед пріоритетних завдань фіскального федералізму в США домінували такі:

- посилення податкової конкуренції між юрисдикціями;
- делегування фіскальних повноважень органам місцевого управління;
- забезпечення прозорих умов надання грантів муніципалітетам;
- підвищення добробуту громадян у всіх штатах тощо.

Окреслені детермінанти фіскального федералізму США потребують посилення наукових досліджень у цьому напрямі для адаптації основних положень до вітчизняних умов, зокрема за динамізму фіскальних реформ, децентралізації влади, формування й імплементації доктрин соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Прихильники теорії фіскального федералізму вважають, що національне господарство є багаторівневою системою, де наявний розподіл функцій управління між рівнями та юридичне їхнє підпорядкування за вертикаллю. З огляду на це у центрі досліджень постають питання щодо визначення доцільної кількості рівнів управління державним сектором, оптимального розподілу повноважень між ними, рівня найбільш ефективного фінансування соціальних видатків, ступеня втручання центрального уряду у фінансування видатків місцевих органів влади, форми контролю за витрачанням ресурсів на всіх рівнях управління економікою.

Науково-практичний інтерес становлять оригінальні авторські дослідження моніторингу базових концепцій, механізмів, ризиків та ефектів фіскального федералізму, властивого фінансовій політиці США. Стабільна, ефективна, соціально орієнтована модель фіскального

Розділ 4. Архітектоніка моделей фіскального федералізму в країнах з різним державним устроєм

федералізму в США випробувана часом, скоригована й підсилена адекватними перспективними інструментами та рішеннями органів центрального і муніципального управління. Вона за сучасних умов здатна бути еталоном дієвого соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць в Україні.

Історично американський федералізм почав формуватися за часів постколоніальної епохи. На його функціонування вплинули особливості американської вертикалі державної влади, оскільки країна поділена на відомчі федеральні округи, які не збігаються з адміністративно-територіальним поділом.

У дослідженнях американських науковців У. Оутса, Р. Счвеба та Р. Гордона, які вивчали питання фіскального федералізму, проведено аналіз ефективної структури розподілу податкових повноважень між різними рівнями державної влади. Дослідники встановили, що під час їхнього розподілу необхідно керуватися положенням про те, що субнаціональні органи влади мають утримуватися від оподаткування економічних одиниць, яким властивий високий ступінь мобільності [²⁸⁴; ²⁸⁵, с. 569].

Разом із тим, Р. Боудвей і М. Кін у своїх наукових працях стверджують, що у сучасній федеративній державі процесові децентралізації властиві як вигоди, так і втрати, які набувають трьох основних форм:

1) децентралізація повноважень приводить до міжрегіональної диференціації чистих фіскальних вигід (*net fiscal benefits*) – різниці між обсягом отриманих вигід від надання субнаціональних суспільних благ і рівнем сплачених податкових платежів;

2) високий рівень децентралізації характеризується наявністю горизонтальних фіскальних зовнішніх ефектів, пов'язаних насамперед із

²⁸⁴ Oates W., Schwab R. M. The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition. *Competition Among States and Local Governments*. Washington D. C.: Urban Institute, 1991.

²⁸⁵ Gordon R. An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism. *Quarterly Journal of Economics*. 1983. Vol. 97. P. 567–586.

прагненням субнаціональних органів влади досягати власних цілей, використовуючи інші регіони;

3) для федеративної держави характерні також вертикальні фіскальні зовнішні ефекти, які полягають у прагненні субнаціональних органів влади до делегування відповідальності за рівень податкового та видаткового навантаження на національну владу [²⁸⁶, с. 141; ²⁸⁷, с. 43].

Американська система фінансових взаємовідносин у формі «федеральна адміністрація – штати – органи місцевого самоврядування» є результатом компромісу між місцевими та федеральними органами [²⁸⁸]. У Конституції США задекларована основа бюджетного регулювання – підвищення ефективності використання бюджетних коштів за допомогою координування федеральних, штатних, місцевих програм і забезпечення на місцевому рівні загальнодержавних стандартів якості життя.

Саме тому без сумніву можна стверджувати, що владні права урядів штатів і федеральної адміністрації за своєю догматичністю є рівнозначні, взаємодоповнюючі, без домінування центру над штатами. Декларована мета міжбюджетної співпраці різних рівнів влади – це підвищення ефективності використання бюджетних коштів за допомогою чіткої (ситуативно збалансованої) координації федеральних, штатних і місцевих програм, забезпечення на субнаціональному рівні загальнодержавних стандартів якості життя [²⁸⁹, с. 649].

Окрім виконання власних податкових повноважень, штати забезпечують ефективний розподіл видатків фінансової допомоги у формі грантів із федеральної сторони. Сума грантів доволі значна – понад 15% від обсягів видатків федерального бюджету; за економічною

²⁸⁶ Boadway R., Keen M. Efficiency and the Optimal Direction of Federal-State Transfers. *International Tax and Public Finance*. 1996. Vol. 3. P. 137–155.

²⁸⁷ Boadway R. Recent Developments in the Economics of Federalism. Canada: the State of the Federation 1999–2000. *Toward a New Mission Statement for Canadian Federalism*. Kingston, 2000. P. 44–45.

²⁸⁸ Wright D. S. Understanding Intergovernmental Relations. Monterey (Cal.) Brooks-Cole, 1982. P. I–XII.

²⁸⁹ Федосов В., Опарін В., Сафонова Л. та ін. Київ. Бюджетний менеджмент: підруч. КНЕУ, 2004. 864 с.

Розділ 4. Архітектура моделей фіскального федералізму в країнах з різним державним устроєм

природою вона є безповоротною виплатою, що не компенсується та призначається для вирішення загальнонаціональних проблем [²⁹⁰, с. 68].

Федеральну структуру США формують федеральний уряд і 50 суверенних штатів. Хоча такі території, як Пуерто-Рико, Гуам та Американські Віргінські Острови, є частиною США, їх вважають острівними територіями й вони потрапляють під американський протекторат. Конституція США визначає повноваження, які надаються федеральному уряду, і гарантує, що всі інші повноваження закріплені за штатами, зокрема й влада над органами місцевого самоврядування в їхніх межах.

Формальні повноваження, ролі, фінансові інструменти, які використовують багаторівневі уряди, і відносини, що є наріжним каменем федералізму США, еволюціонували протягом тривалого періоду і містять певні елементи (табл. 4.2).

На нашу думку, цікавою рисою фіскального федералізму на початкових етапах було бажання місцевих урядів сформувати доходи бюджетів без податкових надходжень, оскільки вони вважалися нестабільними та мали маніпулятивний характер. Однак у 1840-х рр. всі 19 штатів як адміністративно-політичні одиниці виступили з чіткою позицією щодо збалансування бюджету на базі прозорих і реалістичних правил фінансування, новосформовані штати фіксували у нормативних документах боргові обмеження.

Констатуємо, що в цей період активізувалася так звана «боротьба за доступ до дешевого фінансування», яка підсилювалася конкурентними умовами. Однак з часом постулати фіскального федералізму трансформувалися у своєрідну вимогу до адміністрації штату приймати та підписувати збалансований бюджет на відповідний звітний період (заборонялося переносити дефіцит на подальші періоди) [²⁹¹].

²⁹⁰ Мацук З. А. Фіскальний федералізм як децентралізована модель формування бюджетного регулювання в Україні. *Фінанси, облік і аудит*. 2014. Вип. 1. С. 81–94.

²⁹¹ Henning, C Randall and Martin Kessler (2012). Fiscal federalism: US history for architects of Europe's fiscal union. Bruegel Essays and Lectures Series and Peterson Institute Working Paper 12-1. URL: <https://www.piie.com/sites/default/files/publications/wp/wp12-1.pdf>.

Таблиця 4.2

Систематизація базових концепцій еволюції фіскального федералізму в США

№	Напрями	Основні аспекти
1	Державоцентричний федералізм (State-Centered Federalism), 1787–1865	Прихильники державоцентричного федералізму, в т. ч. Т. Джефферсон і члени Республіканської партії, виступали за незалежне державне управління та суверенітет в архітектоніці політичного життя мешканців, які проживають у межах їхньої юрисдикції. Державно-орієнтований федералізм сформулював права держави та залишив центральний уряд недієздатним, маючи обмежені повноваження для фінансування державних операцій.
2	Подвійний федералізм (Dual Federalism), 1865–1913	Центральний уряд утримався від втручання у внутрішні справи держав. Учені-політологи порівнювали цю епоху з «тортом із чітко визначеними ярусами», що представляють різні рівні урядів із приписуваними їм повноваженнями та обов'язками. Наприклад, уряди штатів несли відповідальність за громадську безпеку, освіту та соціальні потреби, тоді як національний уряд забезпечував національну безпеку й регулював міждержавну торгівлю. Джерела доходів для державної політики, пов'язані з подвійним федералізмом, формувалися на основі митних зборів й акцизів, тоді як штати отримували доходи від податку на майно та багатство. Основна проблема, властива подвійному федералізму – це постійне накладання відповідальності федеральної та штатної юрисдикцій.
3	Кооперативний федералізм (Cooperative Federalism), 1913–1964	З прийняттям федерального податку на прибуток у 1913 р. федеральний уряд став домінувати через можливість оподатковувати всіх громадян, що привело до радикального розширення міжурядової влади Вашингтона. Велика депресія в 1930-х рр. вимагала від федерального уряду втручання в державні та місцеві справи для вирішення соціальних проблем добробуту на субнаціональному рівні. Отже, згідно з новою програмою угод президента Ф. Рузвельта, національний уряд узяв на себе відповідальність за захист загального добробуту громадян, реалізуючи програму «Адміністрація соціальної безпеки». Національний уряд і місцеве самоврядування спільно фінансували програми соціального забезпечення та політики для боротьби з бідністю, що руйнує суспільство. Федеральний уряд формував більшу частину своїх доходів на основі податку на прибуток із фізичних осіб і корпорацій, а штати й органи місцевого самоврядування отримували доходи відповідно від податку з продажу та майна.

Продовження таблиці 4.2

4	Централізований федералізм (Centralized Federalism), 1964–1980	Централізований (креативний) федералізм надав федеральному уряду більше повноважень у здійсненні фіскальної політики, в результаті чого штати мали змогу комплексно користуватися субсидіями та міжбюджетними трансфертами. Ця форма федералізму була анонсована президентом Л. Джонсоном і зусиллями всіх рівнів влади спільно брати участь в управлінні міжурядовими програмами. Щоб отримати фінансування програм від центрального уряду, штати формували федерально важливі цілі здебільшого соціального характеру.
5	Новий федералізм (New Federalism), 1980–1985	Новий федералізм передбачав, що децентралізація фіскальної влади підвищує ефективність адміністративних витрат і покращує результати реалізації бюджетно-податкової політики. У цей період президент Р. Рейган запровадив програму «блоку грантів», яка дала можливість штатам і місцевим органам влади отримати більше свободи щодо використання федеральних коштів.
6	Примусовий федералізм (Coercive Federalism), 1985–1995	Повноваження центрального уряду були значно розширені, щоб змінити державну політику відповідно до федеральних цілей. Одними з провідних характеристик примусового федералізму є фіскальні ліміти й обмеження свободи, які федеральний уряд делегує субнаціональним урядам. Протягом десятиліть законодавчі та федеральні закони забороняли оподаткування податком на продаж через Інтернет. Однак у 2018 р. Верховний суд США надав штатам право адмініструвати податки з інтернет-магазинів.
7	«Манна небесного федералізму» (Manna from Heaven Federalism), 2009–2016	Федералізм, який практикував президент Б. Обама, особливо в період рецесії (2009 р.) і до кінця президентства (2016 р.), інтерпретувався як «Манна небесного федералізму». На цьому етапі федеральний уряд інвестує значні кошти в штати та місцеві органи, щоб запобігти виникненню регуляторних і бюрократичних перешкод. У період Великої рецесії адміністрація Б. Обами запровадила пакет стимулів на 787 млрд. дол. США як антициклічний захід для відновлення економіки США.

Джерело: складено автором на основі [92, 294].

Правила збалансованого бюджету переважно застосовуються лише до загального фінансового фонду держави, що формується з більшості податків і зборів (табл. 4.3).

Водночас із нього здійснюється більшість видаткових потоків. Гранти та відшкодування від федерального уряду становлять більшу

частину спеціального фінансового фонду штатів: ці кошти де-факто збалансовані, оскільки федеральні гранти призначені для конкретних проектів, а обсяги витрачених грошей відповідають отриманим. Крім того, більшість штатів має окремі бюджети операцій і капіталу; фінансування облігацій для капітальних проектів не підпадає під більшість правил збалансованого бюджету.

Таблиця 4.3

Нормативно-методичні аспекти збалансування бюджету у окремих штатах США

Штат	Нормативний аспект	Методичні специфікації збалансування
1	2	3
Каліфорнія	У 2004 р. на референдумі Каліфорнія прийняла пропозицію щодо збалансування бюджету, яка посилила попередні умови шляхом внесення поправки до Конституції (ст. IV, розділ 12).	Для 2004–2005 фінансового року або будь-якого наступного фінансового року законодавча влада не може надсилати губернатору на розгляд, а також губернатор не може підписувати закон про бюджет, за яким виділятиметься із загального фонду на відповідний фінансовий рік загальна сума, яка в поєднанні з усіма асигнуваннями із загального фонду за цей фінансовий рік, зробленими за станом на дату ухвалення законопроекту про бюджет, і сумою будь-яких коштів загального фонду, перерахованих на стабілізаційний рахунок бюджету за цей фінансовий рік відповідно до розділу 20 ст. XVI, <u>перевищує</u> доходи загального фонду за цей фінансовий рік, оцінені на дату ухвалення законопроекту про бюджет.
		Задекларований нормативний підхід дає змогу губернатору: оголошувати надзвичайний фінансовий стан за певних обставин і подавати запропоновані законопроекти для його вирішення цього питання; вимагати від законодавчої влади припинити інші дії та вжити заходів щодо законодавства, запропонованого для вирішення надзвичайної ситуації; забезпечити (створити) резерв бюджету; заборонити будь-які майбутні дефіцитні облігації тощо.

Продовження таблиці 4.3

1	2	3
Іллінойс	Збалансування бюджету закріплене нормативно у Конституції штату Іллінойс (ст. VIII, розділ 2).	Губернатор готує та подає Генеральній асамблеї у встановлений законодавчо час державний бюджет на наступний фінансовий рік. Бюджет має встановлювати передбачуваний залишок коштів, доступних для асигнування на початок фінансового року, заплановані надходження та план видатків і зобов'язань протягом фінансового року кожного департаменту, органу влади, державної корпорації, державного університету та коледжу, а також будь-якої іншої державної установи, створеної державою, але не підрозділами місцевого самоврядування. Бюджет також визначає заборгованість і непередбачені зобов'язання держави та таку іншу інформацію, яку може вимагати закон. Запропоновані видатки не мають перевищувати кошти, які за оцінюванням будуть доступні на фінансовий рік, як зазначено в бюджеті.
		Генеральна асамблея згідно із законодавством виділяє асигнування на всі видатки державних коштів. Асигнування на фінансовий рік не мають перевищувати кошти, за оцінюванням Генеральної асамблеї, які будуть доступні протягом цього року.

Джерело: складено автором на основі [291, 292].

Відповідно більшість із цих правил збалансованого бюджету є «золотими» [292, с. 57].

Значення «золотий» як модифікатор «правила» з часом змінилося. Однак «золоте правило» вимагало, щоб поточні витрати та податкові надходження були збалансованими, але дозволяло здійснювати запозичення для довготермінових державних інвестицій. Незважаючи на поширеність цього правила на рівні штатів, пропозиції щодо розмежування обслуговуючого та основного бюджетів на федеральному рівні не набули популярності в США.

²⁹² Poterba J. M., Rueben K. S. Fiscal News, State Budget Rules, and Tax-Exempt Bond Yields. *Journal of Urban Economics*. 2001. № 50. P. 53–62.

Вбачаємо доцільним наголосити на ризиковості процедур збалансування бюджету, зокрема стабілізаційні заходи у зазначених штатах у цей період опосередковано спричинили певні фіскальні проблеми, але вони не вплинули на стримування загального боргу цих штатів (наприклад, у 2009 р. він становив 7,3% ВВП у Каліфорнії та 9% ВВП в Іллінойсі) [293]. Правила збалансованого бюджету незалежно впливають на накопичення боргу, але взаємодія з політичним середовищем і ринковими відносинами є дуже важливою.

Отже, фіскальний федералізм у практицизмі політики США за понад 200 років із моменту його зародження та становлення постійно вдосконалювався відповідно до особливостей внутрішньої політики. Управлінські дії суб'єктів фіскального федералізму визначалася динамізмом бюджетної (акцентовано-видаткової) та податкової політик, їх коригували на основі національних і муніципальних чинників впливу, спрямовуючи на ефективну взаємодію центральних і місцевих органів управління для підвищення рівня добробуту громадян.

Модель фіскального федералізму США є цікавою та перспективною для України, незважаючи на відмінності у формах державного управління.

Унітарні держави за диверсифікації фіскальних повноважень на вертикальному та горизонтальному рівнях мають змогу покращувати соціально-економічний розвиток країни та регіонів за допомогою імплементації фіскального федералізму, оскільки він здатний посилити механізм перерозподілу податкових повноважень між центральним урядом й органами місцевого самоврядування.

Під час проведення дослідження було систематизовано основні ефекти, а також визначено певні ризики, властиві моделі фіскального федералізму США (рис. 4.4).

²⁹³ McNichol E., Oliff P., Johnson N. Data for the year 2011 is estimated from state sources; Bureau of Economic Analysis for debt data; and the Census Bureau for state GDP up to 2009. Washington, 2011.

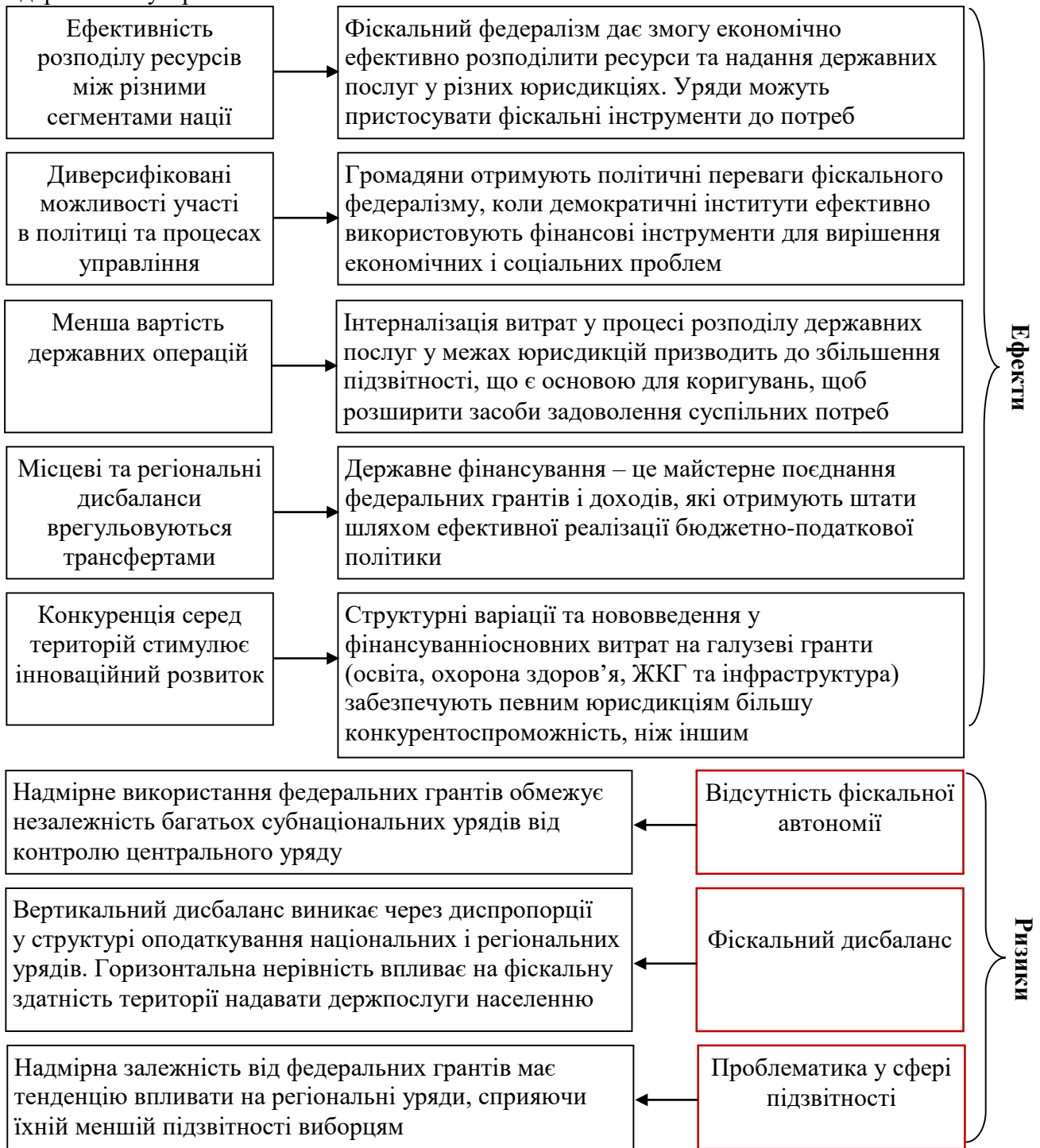


Рис. 4.4. Агломерування ефектів і ризиків фіскального федералізму в США

Джерело: побудовано автором самостійно.

Ретроспективний аналіз фіскальної значущості фіскального федералізму в США засвідчив, що до 1913 р. основним джерелом державних доходів федерального уряду були тарифи, акцизи та збори,

отримані від продажу прикордонних земель. Однак після 1913 р. активізувалася політика оподаткування в частині адміністрування податку на доходи фізичних осіб і корпорацій, а також податків на соціальне страхування та акцизів. Податки з доходів фізичних осіб становили найбільшу частку (51%) доходів федерального уряду в 2019 р. Вони компонувалися на основі податків, що сплачувались із заробітної плати, заробленої фізичними особами, доходів від інвестицій та інших форм оподатковуваних доходів. Податки із заробітної плати (податки на соціальне страхування) є другою за обсягом складовою федеральних доходів (35%). Здебільшого надходження від них перерозподіляються для фінансування соціального страхування, медичної допомоги та страхування на випадок безробіття. Акцизні податки, що справляються з таких товарів, як тютюн, алкоголь і моторне паливо, становлять близько 3% у структурі федеральних доходів.

Податки на нерухомість і подарунки відігравали незначну фіскальну роль у статтях федеральних доходів. У практиці США адміністрування податку на майно було успішно делеговано місцевим органам влади, про що засвідчила ефективність його мобілізації на місцях через незначні за обсягом бюрократичні процедури [²⁹⁴, с. 5].

Відмінності між різними рівнями державного управління у зборі доходів є навіть більш значними, ніж у разі видатків. Випадок Канади вказує на ступінь децентралізації. Провінції Канади мають доступ практично до всіх баз оподаткування, в т. ч. недоступних федеральному уряду. Крім того, вони несуть відповідальність за фінансування вищої частки власних витрат, ніж у США. Всі провінції Канади встановлюють та адмініструють податки на доходи фізичних осіб і компаній, податки на заробітну плату й спеціальні акцизи на алкоголь, тютюн і нафтопродукти. Вони також контролюють механізми декларування та сплати загального податку з продажу, податки з доходів від ресурсів або прибутку, отриманого в межах їхньої юрисдикції. Водночас надходження від податків на майно використовуються для фінансування значної частини

²⁹⁴ Henry N. Public administration and public affairs. Boston. Pearson : 2013. 482 p.

видатків місцевого самоврядування. Податкові надходження із заробітної плати спрямовуються на фінансування окремих соціальних програм. У канадській системі провінції мають повну свободу вибору своїх податкових систем. Вони можуть вільно брати участь у федерально-провінційних угодах гармонізації прибуткового податку та податку з продажів. Результатом цього є доволі узгоджена система сплати податку на прибуток. Однак функціонують також провінційні податкові режими, які суттєво відрізняються. У сучасних умовах провінції та їхні муніципалітети акумулюють більше доходів, ніж федеральний уряд, і покривають значну частину власних доходів. Загалом спроможність залучати доходи суттєво відрізняється у кожній провінції. І це явище уособлюється підставами для трансфертного вирівнювання. Так, чим довготриваліша децентралізація, тим більша потреба у вирівнюванні і водночас складніше її підтримувати на основі політичного консенсусу [²⁹⁵].

Варто також вказати на наявні відмінності в спроможності оподаткування між провінціями у Канаді. Це є підсумком не лише високого ступеня децентралізації політики формування доходів, а й економічних відмінностей, які існують між канадськими провінціями, особливо із інтенсивним промисловим виробництвом (Онтаріо) та багатими на природні ресурси (Альберта) тощо. Крім того, у різних провінціях можуть бути різні потреби у витратах на душу населення. Водночас проблема вертикального фіскального дисбалансу не настільки значуща, оскільки провінції поступово отримують щораз більше податкових можливостей від федерального уряду і мають змогу фінансувати значну частку власних витрат. Таким чином, у Канаді основною проблемою є горизонтальний дисбаланс.

Важливо, що горизонтальні дисбаланси не спроможні врегулюватися самостійно. Якщо одна адміністративно-територіальна одиниця має меншу фіскальну спроможність, ніж інша, вона не зможе

²⁹⁵ Watts L. R., *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*. Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1999 : Table 4. P. 57.

надавати адекватні державні послуги за порівнянними податковими ставками. Результатом буде або порушення горизонтальної справедливості (інакше державний сектор по-різному ставитиметься до ідентичних громадян у різних штатах), або неефективний розподіл ресурсів між штатами (підприємства й окремі особи матимуть суто фіскальний стимул перебувати в штатах із вигіднішими фіскальними правилами та можливостями). Хоча канадська фіскальна система є децентралізованою, провінції дотепер покладаються на федеральний уряд щодо значної частки фінансування своїх витрат. Практично в усіх федераціях і країнах із декількома рівнями управління існує чітка система вирівнювання трансфертів, метою якої є досягнення певного рівня горизонтального балансу.

У Канаді офіційна система вирівнювання призначена здійснювати фінансову компенсацію тим провінціям, податкова спроможність яких є нижчою за мінімальну за національним стандартом. Система не вважається досконалою, оскільки, наприклад, вона фактично вилучає більшість нерівномірно розподілених доходів від нафти та газу та є валовою, а не чистою схемою. Однак, вона слугує своєрідною опцією гарантування еквівалентних можливостей для залучення доходів провінціями [296].

Кульмінаційна риса фіскальних відносин – активна співпраця між федеральними та провінційними органами управління, що дасть змогу провінціям гнучко вибирати власні структуру ставок і набір позикових інструментів з деякими обмеженнями.

Проведений моніторинг також засвідчив, що Канаді властива певна неужгодженість у федеральних і провінційних приписах щодо справедливості міжбюджетного регулювання. Система вирівнювання значною мірою сприяє тому, щоб досягти мети горизонтальної рівності, принаймні потенційно. Таким чином, система гарантує, що неблагополучні провінції мають домінуючі можливості для отримання

²⁹⁶ Scharpf F. W., The Joint Decision-Trap: Lessons from German Federalism and European Inegration. *Public Administration*. 1998. № 66. P. 246.

Розділ 4. Архітектоніка моделей фіскального федералізму в країнах з різним державним устроєм

доходів, щоб вони могли, якщо вони цього забажають, надавати відповідний рівень суспільних послуг. Проте децентралізація основних соціальних програм і відносна відсутність федерального нагляду через певну обумовленість чи інші причини означає, що на практиці в різних провінціях можуть застосовуватися різні стандарти справедливості. Загалом тоді як федеральна система в Канаді містить потенціал для горизонтальної справедливості, на практиці широкі дискреційні повноваження і застосовують провінції для розробки своїх соціальних програм і податкових систем, призводить до явної нестачі уніфікованих стандартів справедливості в країні [²⁹⁷].

Отже, базуючись на досвіді США та Канади, можна зробити висновок, що згідно з основною концепцією не існує єдиної ідеальної теоретичної моделі федерації чи фіскального федералізму, універсальної для центрального уряду й адміністративно-територіальних утворень. Загалом, федералізм вимагає прагматичного підходу та є динамічною політичною технікою для пристосування до обставин і потреб конкретного суспільства. Застосовуючи різнобічний досвід таких федерацій, як Канада та Сполучені Штати Америки, найважливішим завданням у цьому разі є необхідність адаптації федеральних фінансових механізмів до конкретної ситуації.

Основним чинником впливу є відмінності в політичній культурі. Тоді як цінності федералізму – поєднання спільного правління через загальний уряд і справжнього самоврядування складових одиниць, верховенства конституційного права, поваги та толерантності до територіальних меншин і необхідності компромісу для досягнення демократичного консенсусу – є спільними для політичних культур усіх федерацій, існують значні відмінності в їхніх політичних культурах. І це сформувало характер їхніх міжурядових фінансових відносин.

²⁹⁷ Boadway R., Watts R. L. Fiscal Federalism in Canada, the USA, and Germany. Working Paper. 2004. №. 6.

Американський вчений У. Оутс акцентував увагу на теоріях першого та другого поколінь фіскального федералізму (рис. 4.5) [298].



Рис. 4.5. Ідентифікація теорій фіскального федералізму в американській системі міжбюджетних відносин

Джерело: побудовано автором самотійно.

Теорії першого покоління фіскального федералізму переважно є нормативними та декларують, що особи, які ухвалюють рішення – це доброзичливі максимізатори соціального добробуту. Централізація відповідальності за доходи забезпечує рівномірне споживання ресурсів у різних юрисдикціях. Однак децентралізація надання державних послуг і товарів дає змогу юрисдикціям інтегрувати вигоди та зважувати витрати на соціально-економічні програми [299]. У цьому разі максимізація соціального добробуту певною мірою в різних юрисдикціях щодо ефективності може бути найбільш адекватно досягнута найнижчим

²⁹⁸ Oates W. E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *Int Tax Public Finance*. 2005. № 12 (4). P. 349–373.

²⁹⁹ Tiebout C. M. A pure theory of local expenditures. *J Polit Econ*. 1956. № 64 (5). Pp. 416–424.

Розділ 4. Архітектоніка моделей фіскального федералізму в країнах з різним державним устроєм

рівнем влади через його близькість до мешканців й об'єктивно-ситуативне розуміння витрат і переваг.

Теорії другого покоління фіскального федералізму також ураховують політику, що зберігає ринкові відносини, однак це є особливий тип федералізму, що встановлює обмеження для політичної системи країни в разі посягання на її ринки. Оскільки політичні структури та верховенство права відіграють значну роль у стимулюванні або стримуванні економічного зростання у федеральній системі, концепцією збереження ринкових умов фіскального федералізму є гарантії національного уряду утримуватися від втручання в делеговані повноваження нижчих урядів за одночасного регулювання умов розвитку відповідних юрисдикцій. Зменшення регуляторних і монопольних повноважень нижчих органів влади забезпечує рівні можливості для муніципальних органів конкурувати в регульованому середовищі [300]. Феномени публічного вибору надають платникам податків (відповідно до їхньої платоспроможності) повноваження обирати найкращу серед юрисдикцій, що застосовують економічні зміни в забезпеченні соціальних стандартів.

На наш погляд, корисність фіскального федералізму є виправданою історичною практикою, тому привертає увагу сучасних фахівців і науковців у процесі імплементації його постулатів у розвиток держави та регіонів. У багатьох унітарних країнах у сфері внутрішніх міжурядових фінансових відносин активно застосовують окремі принципи фіскального федералізму. Це стосується розмежування між різними рівнями влади видатків і компетенцій щодо їхнього здійснення. Центральна влада широко використовує механізм консультацій із місцевою та регіональною владою через відповідні асоціації. Водночас спостерігається поглиблення фіскальної автономії органів місцевого управління. Економічна та фінансова децентралізація, характерні нині для більшості зарубіжних унітарних країн, зумовили формування нового

³⁰⁰ Weingast B. R. Second generation fiscal federalism: political aspects of decentralization and economic development. *World Dev.* 2014. № 53. P. 14–25.

змішаного виду внутрішніх міжурядових фінансових відносин, що поєднують принципи як бюджетного унітаризму, так і бюджетного федералізму [³⁰¹, с. 31]. Максимально ефективним і швидким процесом у боротьбі із загостренням питань виконання функцій інституту сучасного самоврядування є впровадження моделі фіскального федералізму, мета якого – створення організаційних, економічних і правових основ щодо забезпечення фінансової самостійності бюджетів на місцевому рівні, кваліфікованої реалізації повноважень місцевого самоврядування та надання населенню доступних, своєчасних публічних послуг [³⁰², с. 90].

Законодавчі концепти декларують, що основою міжбюджетних відносин України є не тільки модель унітаризму, а певні елементи федералізму, такі як: самостійність місцевих бюджетів, що передбачає закріплення за бюджетами кожного рівня бюджетної системи відповідних джерел доходів, перелік яких визначений законодавством; право відповідних органів визначати напрями використання бюджетних коштів згідно з нормами законодавства України; право самостійного та незалежного розгляду й затвердження кожного з бюджетів [³⁰³, с. 87].

Проаналізувавши досвід США щодо розмежування фінансових ресурсів, можна стверджувати про вибіркочну доцільність його застосування у вітчизняній практиці. Насамперед це стосується підприємств комунальної форми власності, що тепер у нашій країні перебувають у ненайкращому стані. У США всі комунальні підприємства є комерційними, вони мають прибуток, здійснюють самостійну фінансово-господарську діяльність, залучають приватний сектор до формування місцевого благоустрою (очищення вулиць та їхнє освітлення, озеленення, електропостачання, збирання і вивіз сміття тощо). Відповідно органи влади здійснюють загальний контроль за благоустроєм територій. На думку Л. Клівіденко та Н. Македонської, для

³⁰¹ Балацький Є. О. Особливості бюджетного федералізму деяких країн світу. *Вісник Української академії банківської справи*. 2009. № 2. С. 30–47.

³⁰² Лихова С. Я., Устинова І. П. Юридична характеристика бюджетного федералізму та децентралізаційних процесів в Україні. *Юридичний вісник*. 2016. № 2 (39). С. 86–92.

³⁰³ Ткачик Ф. П. Архітектоніка міжбюджетних трансфертів та їх вплив на фінансову самостійність регіонів. *Економіка та держава*. 2021. № 8. С. 85–90.

Розділ 4. Архітектоніка моделей фіскального федералізму в країнах з різним державним устроєм

впровадження такої форми в Україні необхідні значні зміни як у законодавчому середовищі, так і в комунальній сфері з питань корпоративних відносин. Це пов'язано зі специфікою надання комунальних послуг і системою управління місцевих органів влади [304, с. 127]. Водночас американська модель фіскального федералізму привертає увагу в частині ефективного використання й освоєння урядових грантів у логічному симбіозі з імплементацією федеральних категорійних грантів. Такі підвалини посилюють макроекономічні ефекти, а також продукують високу ефективність територіального розвитку, ґрунтуючись на ринковому регулюванні.

Отже, американська доктрина фіскального регулювання підтверджує, що ефективно побудований фіскальний федералізм дає змогу оптимально збалансувати необхідні потреби регіонів з їхніми фінансовими можливостями. Однак фіскальний федералізм не має обмежуватись інструментарієм перерозподілу фінансових ресурсів між регіонами, а стимулювати органи місцевого самоврядування до фінансової автономії та нарощування фінансово-економічного потенціалу за умови активної імплементації децентралізації влади в Україні. Основний принцип американського фіскального федералізму інтерпретується через механізми ефективного забезпечення практичної незалежності повноважень у сфері оподаткування штатів і федерального уряду. Бюджети штатів не належать до федерального бюджету, а місцеві — до бюджетів штатів. Саме тому кожен рівень бюджетної системи США самостійно складає та затверджує власний бюджет, розробляє та здійснює індивідуальні податкову й бюджетну політику, має широке коло повноважень щодо управління боргом, а отже, відповідає за забезпечення видаткової частини.

В українських реаліях наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах є запорукою того, що територіальна громада має можливість

³⁰⁴ Клівіденко Л. М., Мацедонська Н. В. Світовий досвід бюджетної децентралізації та шляхи його впровадження в Україні. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2017. Вип. 1 (06). С. 124–129.

надавати більш якісні та різноманітні послуги своїм жителям, реалізовувати соціальні й інфраструктурні проєкти, створювати умови для розвитку підприємництва та залучення інвестиційного капіталу, розробляти програми місцевого розвитку і фінансувати інші заходи для всебічного покращення умов проживання жителів. Загалом досвід США засвідчив, що розподілення бюджетно-видаткових і податкових повноважень за принципами фіскального федералізму дає змогу запуснути механізм ефективного розвитку регіону через трансформації податкових, бюджетних, боргових, інвестиційних, інноваційних та інших інструментів. Такий підхід у вітчизняній практиці поживавить податкову конкуренцію в регіонах, покращить інвестиційно-інноваційний клімат, мінімізує ризики фінансової залежності адміністративно-територіальних одиниць від центрального уряду та позитивно вплине на розвиток бізнесу і домогосподарств.

На наш погляд, сучасна система місцевого оподаткування потребує корегування у частині диверсифікації спектра податкових повноважень територіальних громад на засадах фіскального федералізму (у практицизмі США це виявляється в делегуванні муніципалітетам прибуткових і майнових податків). Водночас як у політиці США, так і України, проблематичним питанням є грантова система підтримки окремих юрисдикцій (регіонів). Однак у США є штати, які формують значну частину фінансових ресурсів країни, хоча вони отримують значно менші обсяги урядової фінансової допомоги порівняно з іншими штатами. Насамперед у США трансферти надають для фінансування програм безпеки та соціального забезпечення муніципалітетів, які потребують цього найбільше. Політика реалізації фіскального федералізму за ефективного формування та раціонального надання державної фінансової підтримки (допомоги) адміністративно-територіальним одиницям в Україні (субвенції, дотації, трансферти, боргові зобов'язання, гранти тощо) – це предмет подальших активних наукових досліджень.

4.3. Ризики фіскального федералізму в Україні та шляхи їхньої мінімізації з урахуванням світового досвіду

Фіскальний федералізм спроможний посилити синергію ефективності фінансового збалансування та забезпечення розвитку територіальних громад в Україні. Такий аспект набуває актуальності в контексті повноцінної трансформації реформи децентралізації та подолання дисбалансів у регіонах унаслідок військової агресії з боку росії в 2022 році. Кінцевою метою імплементації детермінант фіскального федералізму досягнення оптимального використання бюджетних коштів для раціонального забезпечення соціально-економічних програм органами місцевого самоврядування.

У період післявоєнної відбудови економіки України важливим завданням визначено формування фінансово спроможних (сильних) територіальних громад, здатних адекватно та гнучко реагувати на фіскальні ризики й загрози, а також забезпечити надання якісних соціальних послуг. Відповідно що своєчасність і повнота акумулювання бюджетних ресурсів є домінуючою ознакою зростання доходів місцевих бюджетів, а отже, збалансованості їхньої структури для максимального задоволення потреб населення.

Водночас виконання всіх етапів реформи фіскальної децентралізації в Україні зазнає впливу значної кількості чинників дестабілізуючого характеру, що послаблюють ефективність реалізації фіскальної політики на державному на місцевому рівнях. До того ж можуть виявитися також ризики фіскального федералізму за умов порушення принципів його імплементації. Саме тому комплексного підходу потребує моніторинг ризиків фіскального федералізму та децентралізму у сучасних умовах стабілізації й розвитку економіки України для напрацювання рекомендацій з метою ефективного

формування, розподілу та використання бюджетних ресурсів держави й органів місцевого самоврядування.

Фіскальні ризики – це чинники (в т. ч. умовні зобов'язання та квазіфіскальні операції), що можуть призводити до зменшення надходжень бюджету та/або додаткових витрат бюджету, спричинити збільшення дефіциту бюджету та державного (місцевого) боргу порівняно з плановими бюджетними показниками [³⁰⁵, с. 271]

Об'єктивність фіскального ризику обґрунтовується тим, що він виявляється через об'єктивні, властиві економіці, категорії конфліктності, невизначеності, непродуманості, відсутності вичерпної інформації на момент оцінювання та прийняття управлінських рішень. Суб'єктивність фіскального ризику зумовлена тим, що в економіці (бізнесі) та податкових відносинах задіяні реальні люди (державні службовці, управлінські команди, бізнесмени, населення тощо) з власним досвідом, психологією, інтересами, смаками, схильністю чи несхильністю до ризику, визначеною поведінкою [³⁰⁶].

Ризики виникають на всіх етапах процесу відтворення при формуванні фіскальних відносин для реалізації пріоритетних завдань бюджетного забезпечення розвитку громад. Слушною є думка О. Василика, що «суспільне виробництво загалом, а також діяльність господарських структур та окремих громадян у своїй основі об'єктивно вміщують елементи ризику, що зумовлює необхідність їхньому запобіганню, їхнього подолання, зменшення руйнівних або збиткових наслідків» [³⁰⁷, с. 287]. Погоджуючись із науковцем, зауважимо, що для розроблення тактики та стратегії протидії фіскальним ризикам у сучасних умовах розвитку територіальних громад потрібно передусім враховувати досвід розвинених країн, який пріоритетно базується на

³⁰⁵ Городецька Т. Е., Лень Д. М. Фіскальні ризики формування доходів місцевих бюджетів. *Інфраструктура ринку*. 2019. Вип. 28. С. 270–274.

³⁰⁶ Карагозлю Ю. Концептуальна модель ризикоорієнтованого управління місцевими бюджетами. URL: http://nltu.edu.ua/nv/Archive/2013/23_13/247_Jurm.pdf

³⁰⁷ Василик О. Д. Теорія фінансів : підруч. Київ. : НІОС, 2000. 416 с.

Розділ 4. Архітектоніка моделей фіскального федералізму в країнах з різним державним устроєм

інноваційних підходах та ефективних бюджетно-податкових індикаторах.

Основними індикаторами фіскальної вразливості визнано розмір дефіциту і боргу, оскільки їхнє зростання ускладнює можливості органів державного управління та місцевого самоврядування щодо подолання ризиків. Інші індикатори впливають на гнучкість впорядкування доходів і витрат бюджету.

Зокрема, низькі податкові ставки сприяють гнучкості фіскальної політики щодо їхнього підвищення за несприятливих умов. Щодо витрат основним індикатором є частка незмінних витрат, оскільки чим вони вищі, тим менш гнучка фіскальна політика держави [³⁰⁸, с. 24].

Досліджуючи фіскальні ризики у структурі публічних фінансів, з'ясовано, що їхньою детермінантою є ймовірність відхилення обсягів державних доходів, видатків і запозичень від їхніх очікуваних (прогнозованих) розмірів протягом окремих бюджетних періодів.

Поширені різні визначення ризик-орієнтованого управління, хоча всі вони мають подібні складові. Публічні фінанси в Україні чутливі до кількох значних фіскальних ризиків, які компонуються на основі ризиків, пов'язаних із державними (комунальними) підприємствами й управлінням державним (комунальним) майном; державним (місцевим) боргом і державними гарантіями; фінансовим сектором; конфігурацією макроекономічної ситуації.

Ці ризики також називають фіскальними ризиками і вони є чинниками, які можуть призводити до відхилення доходів, видатків, дефіциту державного та місцевих бюджетів, а також порушення ефективного планування і здійснення боргової політики. На нашу думку, арсенал зазначених ризиків у регіональній площині доцільно доповнити ризиками дисгармонії делегування фіскальних повноважень органам місцевого самоврядування від держави (рис. 4.6).

³⁰⁸ Десятнюк О. М. Ризики фіскальної політики як загроза макроекономічній стабільності держави. *Світ фінансів*. 2012. Вип. 4. С. 23–32.



Рис. 4.6. Систематизація пріоритетних ризиків публічних фінансів

Джерело: побудовано автором самостійно.

Відповідно до мети й завдань дослідження, потрібно здійснити моніторинг ризиків фіскального децентралізму та федералізму, своєчасне реагування на які дають змогу підвищити ефективність адміністрування податкових платежів і водночас забезпечить адекватну

реалізацію видаткової політики держави й органів місцевого самоврядування.

На нашу думку, насамперед необхідно враховувати класичні витoki трактування фіскального ризику – поєднання ймовірності й наслідків настання несприятливих подій, щоб сформулювати гіпотезу, що децентралізація (як джерело/умова виникнення ризику) призводить також до певних негативних змін (які мають імовірнісний характер) у формуванні фінансово-економічного потенціалу територіальних громад, а отже, їхнього розвитку загалом.

Водночас ризики фіскального федералізму трансформуються за нераціонального застосування його класичних принципів і базових детермінант, що може призвести до розвитку дестабілізуючих коливань у процесі автономізації рішень органів місцевого самоврядування щодо виконання фіскальних та інших важливих завдань, а також виявитися у намаганні здобути повну фіскальну незалежність або максимальні фіскальні повноваження для певної адміністративно-територіальної одиниці. Такий контекст потребує здійснення особливого моніторингу у сучасних умовах воєнного стану в Україні, а також у період соціально-економічного відновлення держави.

У результаті проведеного дослідження згенеровано основні ризики і суперечності у сфері фіскальної децентралізації в Україні (рис. 4.7), поглиблення котрих не сприятиме ні розвиткові громад загалом, ні нарощенню їхнього бюджетного потенціалу зокрема.

Нові повноваження й можливості місцевих органів влади в частині формування доходів місцевих бюджетів забезпечують реальні передумови для розвитку територіальних громад, але переважно тих, які мають достатній фінансово-економічний потенціал. Водночас економічно слабким територіальним громадам складно досягти фінансової спроможності.

Отже, ризик порушення соціальної справедливості при розподілі видатків місцевих бюджетів в умовах децентралізації посилюється

диференціацією можливостей різних територій забезпечувати отримання їхніми жителями суспільних послуг (дод. П) [309, с. 84].



Рис. 4.7. Систематизація ризиків фіскальної децентралізації в Україні

Джерело: побудовано автором самостійно.

Це пов'язано з тим, що заможніші територіальні громади за таких умов мають більші можливості для утримання інфраструктурних об'єктів і забезпечення надання якісних послуг. Відповідно їхня

³⁰⁹ Сторонянська І. З., Бенюська Л. Я. Ризики бюджетного вирівнювання в умовах адміністративно-фінансової децентралізації. *Фінанси України*. 2020. № 3. С. 80–93.

Розділ 4. Архітектоніка моделей фіскального федералізму в країнах з різним державним устроєм

інвестиційна привабливість має тенденцію до зростання. Таким чином, держава передусім має створювати сприятливі умови та делегувати відповідні фіскальні повноваження територіальним громадам, що мають фактичний статус менш заможних, а також тим, що постраждали від військової агресії з боку росії.

Акцентуємо увагу також на ризиках диференційованого перерозподілу податку на доходи фізичних осіб серед бюджетів різних рівнів (у діючій практиці м. Київ отримує 40% ПДФО). Такий стан справ є доволі дискусійним питанням, оскільки це порушує принципи єдності й справедливості бюджетної системи держави, передбачені Бюджетним кодексом України (ст. 7), а також призводить до великих втрат фінансових ресурсів решти її територій у частині можливості отримання базової та відповідно вилучення реверсної дотацій [310]. Водночас чинне законодавство не містить чіткої норми щодо спрямування неврахованих під час здійснення фіскального вирівнювання показників доходів бюджету м. Києва на фінансування видатків для виконання відповідних функцій столиці.

Фіскальна децентралізація може позитивно вплинути на розвиток територіальних громад через відмінності в соціально-економічному та фінансовому потенціалах адміністративно-територіальних одиниць. Окрім того, такий процес може сигналізувати про зменшення впливу бідних (менш фінансово спроможних) районів на розподіл фінансових ресурсів і відповідних трансфертних інструментів [311, с. 209].

На нашу думку, доцільно вказати на світовий прагматизм щодо виявлення небезпечних явищ послаблення інтегрованості й єдності країни через надмірне посилення місцевих еліт [312, с. 137]. З огляду на це акцентуємо увагу на ризиках фіскального федералізму, які можуть виявлятися через надмірну бюджетно-податкову автономізацію

³¹⁰ Ганущин О., Рівіс М., Мунтян І. Правила одні для всіх або розподіліть міжбюджетні трансферти справедливо. Полтавщина. 2019. 3 жовт. URL: <https://blog.poltava.to/oleksandr-bilenkyi/8818/>

³¹¹ Prud'homme R. The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*. 1995. Vol. 10, no. 2. P. 201–220.

³¹² Bardhan P., Mookherjee D. Capture and Governance at Local and National Levels. *American Economic Review*. 2000. Vol. 90, no. 2. P. 135–139.

території, що за умови політичної свободи регіону може негативно вплинути на національну модель державної фіскальної політики. Інші ризики фіскального федералізму систематизовано на рис. 4.8.



Рис. 4.8. Систематизація ризиків фіскального федералізму в контексті його імплементації в українську практику

Джерело: побудовано автором самостійно.

У ході дослідження встановлено, що фіскальний федералізм призводить до зміни структури доходів місцевих бюджетів і перерозподілу функцій органів місцевого самоврядування відповідно до центрально-муніципального поділу (державна, область, район, громада). В цьому ракурсі особливо загострюється конкуренція політичних еліт за інституційні й фінансові повноваження, тому питання необхідності

Розділ 4. Архітектоніка моделей фіскального федералізму в країнах з різним державним устроєм

врахування критеріїв формування спроможних громад стає другорядним, що в підсумку призводить до низького рівня підготовки перспективних планів об'єднання громад. Ризиковість посилюється у разі відсутності чітко вираженого територіального центру (міста або села) й підвищується ймовірність уповільнення темпів власного зростання саме таких громад.

Акцентуємо, що з подібними проблемами зустрічалися у свій час країни Європейського Союзу, чий успішний досвід з їх розв'язання ми намагаємося запозичити. Зокрема, досвід Данії свідчить про те, що внаслідок створення громад від 20 до 40 тис. осіб, країна не змогла досягти очікуваного результату – не вдалося зменшити бюрократичний апарат та поліпшити й наблизити якість послуг до споживача [313]. Іншими словами, внаслідок формування таких великих громад утворилася периферія, де якість послуг навпаки віддалилася від мешканців нових громад.

В Іспанії в практичній діяльності уряду країни нерівні повноваження щодо врегулювання питань фіскальної політики у регіонах призводять до надмірної автономізації окремих областей, зокрема уряди автономних спільнот Наварра та Країна Басків (три провінції) мають більше повноважень щодо ухвалення податкових і видаткових рішень [314, с. 241]. Однак ризиковість в цьому разі виявляється в неможливості центральної влади комплексно вплинути на фіскальні рішення інституцій зазначених регіонів. Парадоксальним також є компромісний підхід, закріплений у двосторонніх договорах для реалізації спільних заходів фіскального регулювання в контексті забезпечення стабільного розвитку провінцій Наварра та Країна Басків. Однак уряд Іспанії здійснює системний моніторинг виконання фіскальних рішень щодо забезпечення пріоритетних напрямків розвитку всіх регіонів, окрім провінцій Наварра та Країна Басків. На нашу думку, простежується чіткий вплив політичних

³¹³ Boex J., Edwards B. The (Mis-) Measurement of Fiscal Decentralization in Developing and Transition Countries: Accounting for Devolved and Nondevolved Local Public Sector Spending. *Public Finance Review*. 2016. Vol. 44 (6). P. 788–810.

³¹⁴ Palermo F., Alber E., Parolari S. *Federalismo Fiscale: Una Sfi da Comparata*. CEDAM, 2011. P. 233–279.

рішень на процедури реалізації системи фіскального федералізму в Іспанії.

Під час дії на території України правового режиму воєнного стану варто забезпечити стабільність законодавчої бази, прогнозованість обсягів трансфертів місцевим органам влади та прозорість порядку їхнього розподілу, а також нівелювати надмірну політизацію фіскальних рішень держави й органів місцевого самоврядування. На сучасному етапі оптимальна система міжбюджетних відносин є актуальною, особливо у фінансовому забезпеченні розвитку територій, які постраждали (зруйновані) внаслідок військових дій або перебувають у тимчасовій окупації (для розробки рекомендацій щодо розвитку звільнених територій). В цій площині важливо освоювати запозичення для покриття витрат фінансування інвестиційних проектів, застосовуючи фінансові ресурси іноземних держав, зарубіжних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій [315].

У результаті емпіричного моніторингу й аналізу даних Державного веб-порталу бюджету для громадян [316] і Кільського інституту світової економіки [317] встановлено, що після запровадження воєнного стану в Україні суттєву стабілізаційну роль у фіскальній політиці в 2022 р. відіграли кошти міжнародних фінансових компаній (рис. 4.9). Зокрема, їхній приріст у 2022 р. збільшився в 373 рази щодо 2021 р., а їхня питома вага у 2022 р. у структурі доходів Державного бюджету України становила майже 27%, тоді як у попередніх звітних роках цей показник перебував у діапазоні 0,09–0,1%.

Зауважимо, що фінансовими донорами України у міжнародному масштабі були 40 країн, серед яких найбільша фінансова допомога спрямована від Європейського Союзу (приблизно 52 млрд. євро) та США (48 млрд. євро). До активних країн-концесіонерів фінансової, військової

³¹⁵ Ткачик Ф. П. Податкові домінанти фінансового вирівнювання розвитку територій в умовах воєнного стану. *Причорноморські економічні студії*. 2022. Вип. 74. С. 203–210.

³¹⁶ Доходи 2021–2022. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/national-budget/incomes>

³¹⁷ Ukraine Support Tracker. Kiel Institute For The World Economy. URL: <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/?cookieLevel=not-set>

Розділ 4. Архітектура моделей фіскального федералізму в країнах з різним державним устроєм

та гуманітарної допомоги також належать Великобританія, Канада, Австралія, Нова Зеландія, Китай, Японія, Норвегія, Південна Корея, Швейцарія, Тайвань, Туреччина й Індія. Зокрема, від них Україна додатково отримала 13 млрд. євро міжнародної допомоги у 2022 р. [318].

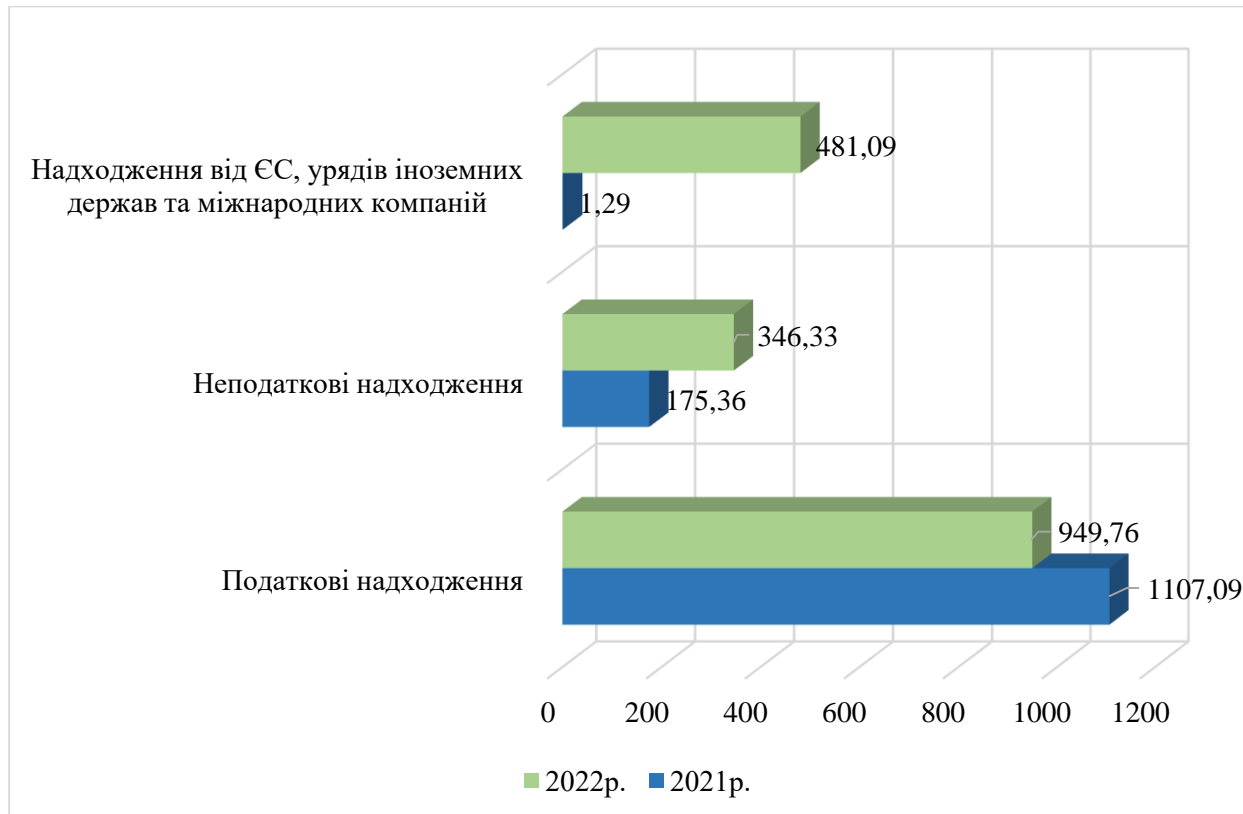


Рис. 4.9. Структура основних доходів Державного бюджету України, млрд. грн.

Джерело: побудовано автором на основі [315, 316].

Однак аналізуючи ризики й ефекти фіскального федералізму, зазначимо, що використання міжнародної фінансової допомоги органами місцевого самоврядування відбувається на основі її перерозподілу органами державного управління.

Так, до бюджетів територіальних громад надходять фінансові потоки у вигляді дотацій і субвенцій із Державного бюджету України. Як можна стверджувати за даними рис. 4.10, обсяги міжбюджетних

³¹⁸ Міжнародна допомога Україні перевищила 113 млрд. євро. Урядовий портал. Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/minreintehtatsii-mizhnarodna-dopomoha-ukraini-perevishchyla-113-mlrd-ievro>

трансфертів загалом стабільно незначні: в 2021 р. субвенції становили 30,9% від обсягу загальних бюджетних надходжень, а дотації – 3,9% (у 2022 р. – 20,6% та 4,0% відповідно).

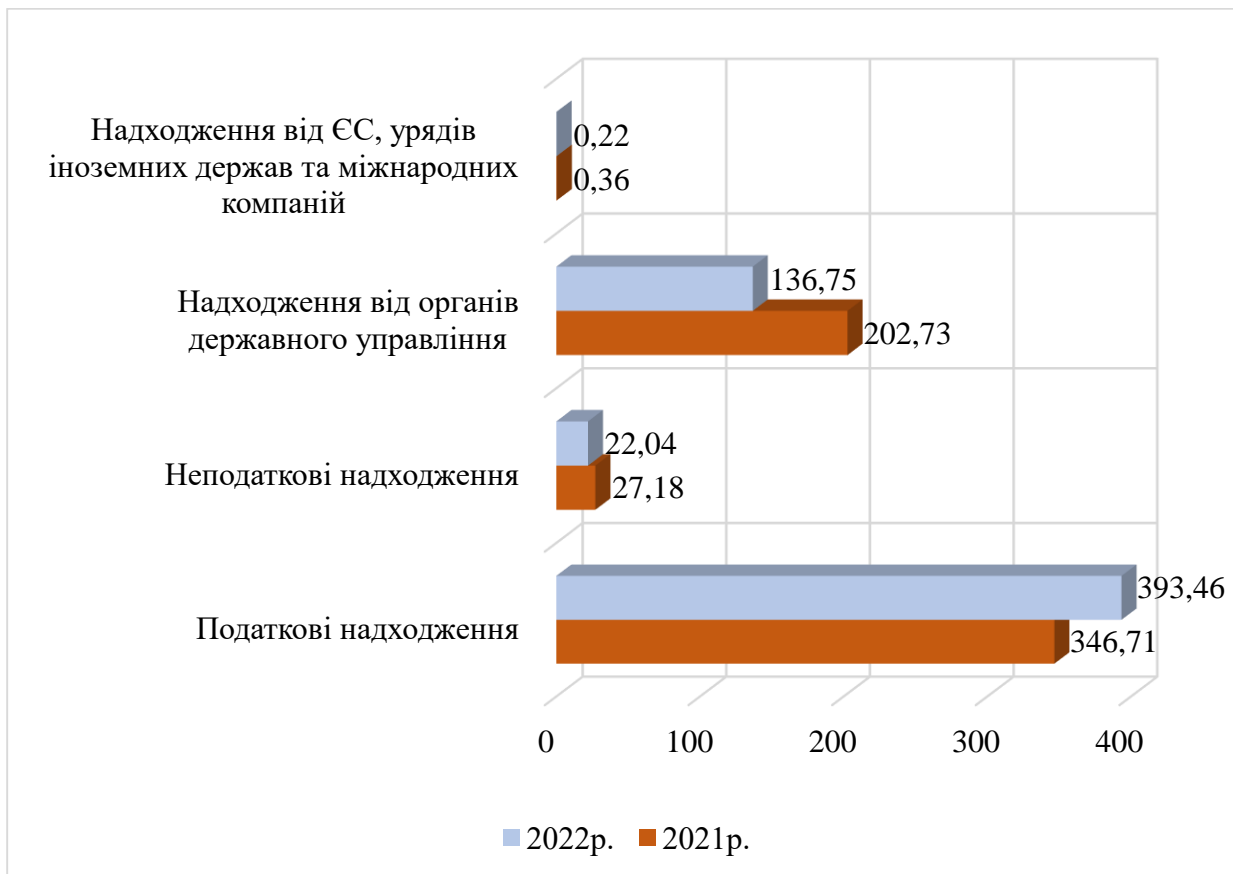


Рис. 4.10. Структура основних доходів місцевих бюджетів в Україні, млрд. грн.

Джерело: побудовано автором на основі [315].

Водночас у найближчій післявоєнній перспективі необхідно вжити певних заходів для поступового зниження трансфертної залежності місцевих бюджетів від Державного бюджету України шляхом перерозподілу доходів і делегованих повноважень між рівнями влади та забезпечення відповідності між ними. Щодо покращення системи фінансового вирівнювання в Україні зазначимо, що було отримано певні ефекти за поступового впровадження елементів фіскального федералізму, зокрема податкова конкуренція між регіонами спроможна посилити рівень їхньої фінансової автономії.

Однак варто звернути увагу на домінування ризикових чинників в контексті впливу на симбіоз імплементації процесів фіскальної децентралізації та детермінант фіскального федералізму в українській практиці (рис. 4.11).

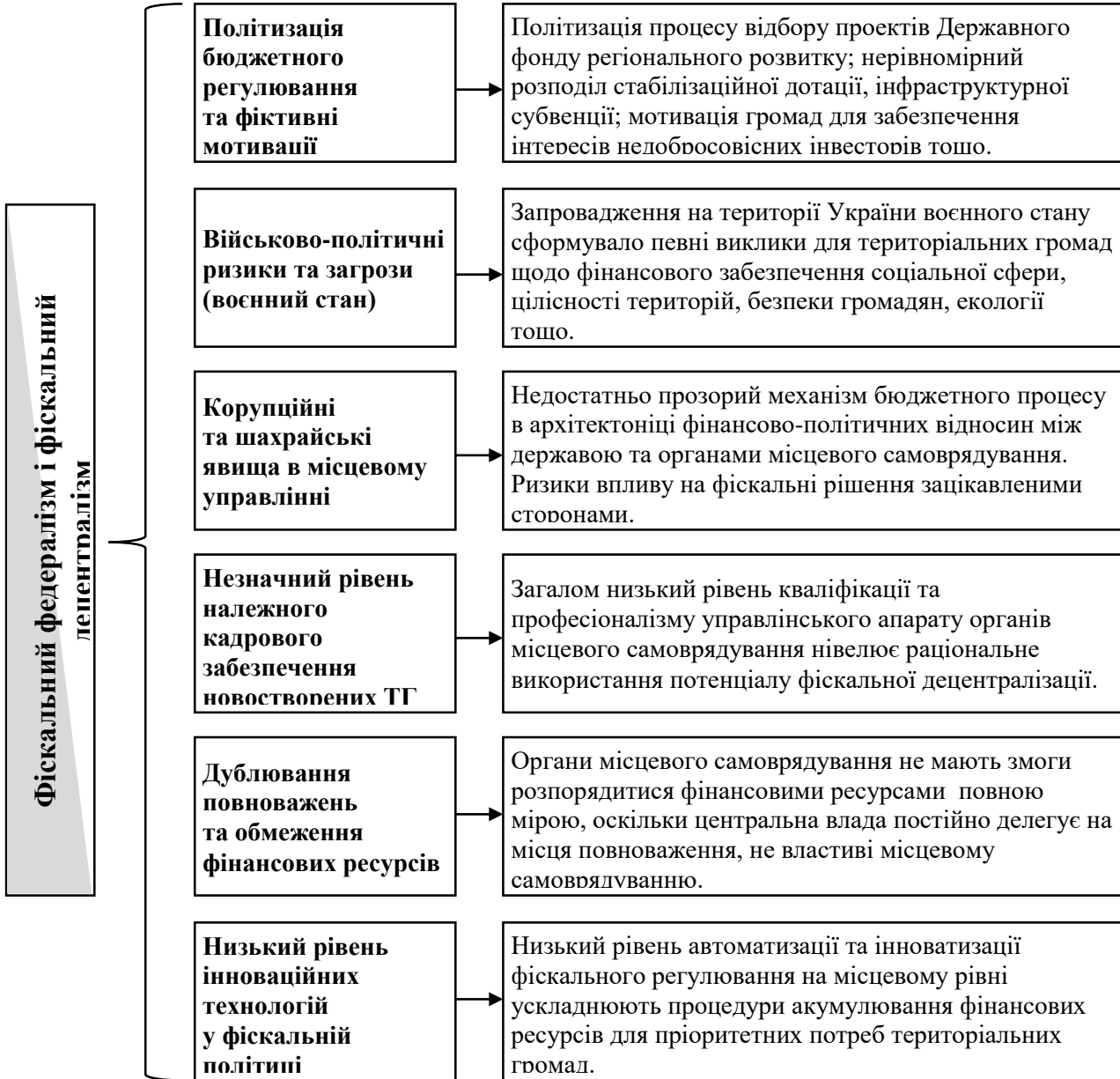


Рис. 4.11. Систематизація ризиків фіскального федералізму та децентралізму в сучасних умовах

Джерело: побудовано автором самостійно.

Використовуючи домінанти фіскального федералізму в Україні можна досягти синергійного ефекту в контексті акумулювання

фінансового потенціалу органів місцевого самоврядування на основі коштів міжнародних організацій. Вважаємо, що діюча практика отримання міжнародної фінансової допомоги територіальним громадам базується на алгоритмі, що вимагає значних часових витрат, а також характеризується масштабним документальним супроводом, який доречно оптимізувати та цифровізувати.

Саме тому запропоновано авторську структурно-логічну схему використання домінантів фіскального федералізму для автономізації повноважень органам місцевого самоврядування щодо укладання угоди з міжнародною інституцією з метою отримання фінансової допомоги (рис. 4.12).

Раціональний підхід свідчить, що отримання міжнародної фінансової допомоги має ґрунтуватися на таких принципах: процедура має бути відповідно оформлена за угодою про надання благодійної допомоги, в якій набувачем делеговано певну територіальну громаду, однак в особі належного органу місцевого самоврядування; таку благодійну допомогу необхідно використовувати тільки за цільовим призначенням, визначеним благодійником; інституція (фізична або юридична особа), яка планує виступити у ролі надавача благодійної фінансової допомоги, не повинна отримувати від органу місцевого самоврядування будь-яку послугу чи товар; необхідно відкрити також відповідні валютні рахунки саме в банківських установах, оскільки на даний час Державна казначейська служба України не має валютних рахунків для зарахування зазначеної міжнародної фінансової допомоги [319].

В умовах поглиблення реформи фінансової децентралізації відкриваються перспективи для зростання обсягу надходжень до місцевих бюджетів і водночас послаблюється контроль держави щодо формування, раціонального й ефективного використання таких коштів.

³¹⁹ Отримання міжнародної фінансової допомоги територіальними громадами. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/en/news/14814>

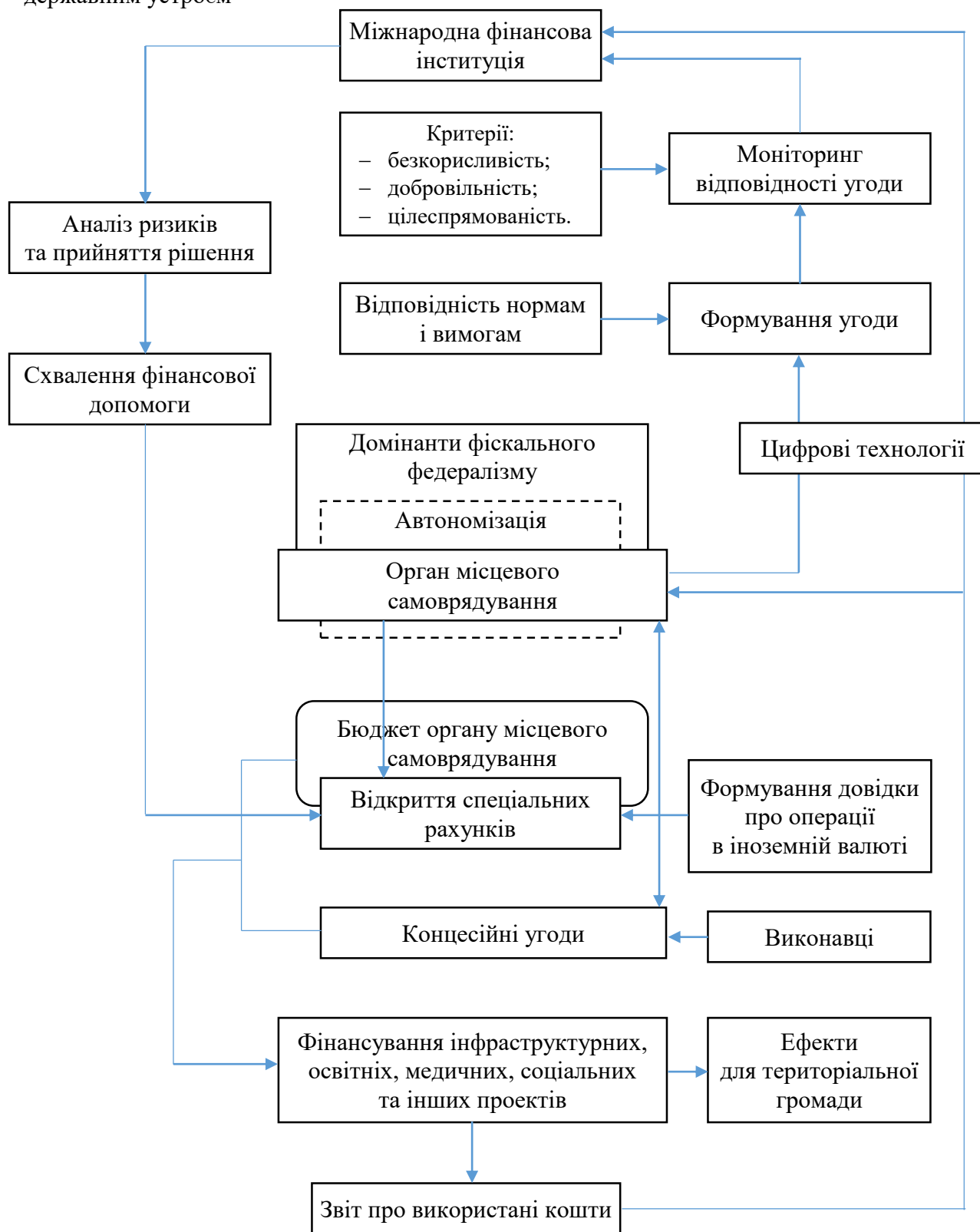


Рис. 4.12. Структурно-логічна схема автономізації фіскальних повноважень органів місцевого самоврядування для залучення міжнародних коштів

Джерело: побудовано автором самостійно.

Оскільки контроль (фінансовий чи фіскальний) є вагомим елементом управління місцевими фінансами, за підсумками його проведення можна оцінити діяльність органів місцевого самоврядування та їхню спроможність забезпечити громаду необхідними фінансовими ресурсами, а отже, гарантувати якісні суспільні послуги в повному обсязі. Однак, проблема виникає в умовах недостатності кадрового потенціалу територіальних громад (не всі з них спроможні належним чином розпорядитися фінансовим ресурсом) і низького рівня громадського контролю за ухваленими рішеннями органів місцевого самоврядування щодо використання коштів цих громад. І в першому, і в другому випадках систему контролю на всіх стадіях та об'єктах бюджетного процесу не можна послаблювати, оскільки це впливатиме на розвиток громад як деструктивний чинник.

Сучасні вимоги до формування місцевих бюджетів ґрунтуються на використанні певних знань і вмінь щодо застосування ефективних методів й технологій планування бюджету, що дає змогу досягти важливих цілей розвитку громади. Однак рівень підготовки спеціалістів органів місцевого самоврядування часто не відповідає цим вимогам, а центральні органи виконавчої влади й місцеві державні адміністрації здійснюють методичне забезпечення процесу підготовки проекту бюджету неналежним чином. Особливо це простежується в умовах створення нових територіальних громад, коли формуються нові органи місцевого самоврядування, працівники яких мають виконувати відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій, доволі незвичних на нинішньому етапі [³²⁰]. Як наслідок, виникають додаткові проблеми з підготовкою проектів бюджетів новостворених територіальних громад [³²¹], котрі доволі складно вирішити за допомогою різноманітних нарад, коворкінгів, воркшопів, що організовуються державою, органами

³²⁰ Малиняк Б. С. Недоліки планування бюджетів об'єднаних територіальних громад органами місцевого самоврядування та шляхи їх усунення. *Фінанси України*. 2019. № 5. С. 79–96.

³²¹ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України № 157-VIII від 05 лютого 2015 року. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

Розділ 4. Архітектоніка моделей фіскального федералізму в країнах з різним державним устроєм

місцевого самоврядування, закладами освіти, відповідними громадськими організаціями із залученням зарубіжних фахівців, тому що відсутній адекватний практичний досвід.

Розглянута архітектоніка ризиків фіскального федералізму та фіскальної децентралізації супроводжується нестабільністю відповідної законодавчої бази, внаслідок чого щорічно зазнають модифікації механізми бюджетного регулювання, переліки регулюючих доходів і нормативів відрахувань. Процес розроблення державного бюджету загалом характеризується внесенням щороку змін до нормативних актів, що регулюють умови розподілу бюджетного ресурсу між рівнями влади. Часті зміни, хоч і є неминучими в ході реформування, демотивують органи місцевого самоврядування щодо ефективного формування власних фінансових ресурсів та ускладнюють процеси середньотермінового бюджетування.

Відповідно тактичними заходами мінімізації ризиків, пов'язаних із поглибленням реформи децентралізації в українській фіскальній практиці, є такі:

- вдосконалення нормативно-правового забезпечення в контексті використання принципів фіскального федералізму для максимального виконання ресурсоформуєчих функцій територіальних громад;
- посилення контролю діяльності органів місцевого самоврядування, що сприятиме запровадженню (на загальнодержавному рівні) механізму моніторингу планування й виконання місцевих бюджетів територіальних громад;
- підвищення прозорості бюджетного процесу та залучення громадськості до управління ним, забезпечення сталості комунікацій органів місцевого самоврядування й громад, що сприятиме зменшенню корупційних ризиків [³²²];

³²² Ливдар М.В., Ярошевич Н.Б., Кондрат І.Ю. Прозорість бюджету та залучення громадськості до бюджетного процесу на місцевому рівні. *Економіка і суспільство*. 2018. Вип. 17. С. 562-567.

- активізація процедур використання цифрових технологій фіскального адміністрування у механізмі акумулювання та розподілу бюджетних ресурсів органів місцевого самоврядування;
- нарощування інвестиційно-інноваційного потенціалу територіальних громад методами фіскального федералізму;
- масштабна автономізація повноважень органів місцевого самоврядування у бюджетно-податковій сфері тощо.

Отже, домінанти фіскального федералізму, які ефективно апробовані практикою зарубіжних країн, можуть використовуватися у вітчизняному механізмі регулювання міжбюджетних відносин. Такий підхід, по перше, сприятиме мінімізації фінансових, економічних, соціальних й інших ризиків у функціонуванні органів місцевого самоврядування; по друге, підсилить податковий потенціал територіальних громад; по третє, диверсифікує фінансові можливості органів місцевого самоврядування на базі ефективної автономізації фіскальних рішень.

ПІСЛЯМОВА

Обґрунтовано теоретико-методологічні засади фіскального федералізму та фіскальної політики в архітектоніці публічних фінансів. Визначено відносну самостійність учасників економічних відносин як важливу ознаку публічних фінансів. Акцентовано, що фіскальний федералізм у симбіозі з фіскальною децентралізацією становлять важливу роль у структурі публічних фінансів. Доведено, що провідну роль в архітектоніці публічних фінансів відіграє майстерність реалізації фіскальної політики за допомогою синтезу її ефективних інструментів, аналізу зовнішніх і внутрішніх чинників впливу, декларування та впровадження принципів федералізму і децентралізму для розширення фінансових можливостей бюджетів щодо забезпечення першочергових соціальних, екологічних, енергетичних, інфраструктурних й інших програм. У монографії обґрунтовано сутнісні детермінанти інструментарію фіскальної політики та визначено чинники їхнього впливу.

Доведено, що фіскальний федералізм є тим інструментом, що здатний посилити синергію ефективного соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць на базі балансування потоків державного та місцевого фіскального потенціалів, забезпечення сприятливого та водночас конкурентоспроможного середовища території, а також імплементації пріоритетних ситуативно-оптимальних детермінант залежно від наявності певних регіональних відмінностей у структурі чи ресурсах.

Авторський підхід підтверджує, що симбіоз фіскальної децентралізації, фіскального федералізму та фіскальної відповідальності,

сприятиме покращенню соціально-економічного розвитку територіальних громад, областей та держави.

Констатовано, що сутнісна парадигма фіскальної децентралізації виявляється в майстерності делегування повноважень і відповідальності за відповідні функції від центрального уряду до органів місцевого самоврядування з метою підвищення ефективності управління високопріоритетними соціально-економічними процесами. Висвітлено організаційно-методичні засади типологізації фіскальної децентралізації. Здійснено концептуалізацію понять «фіскальна децентралізація» та «фіскальний федералізм», що дало змогу сформулювати ефекти, ризики та пріоритети фіскальної децентралізації для територіальних громад в Україні. Аргументовано, що фіскальна децентралізація через податкові, бюджетні та боргові механізми забезпечить в територіальних громадах фінансову стійкість, сприятливий соціальний клімат та економіко-екологічний розвиток.

Побудовано модель процесу формування архітекτονіки боргового фінансування органів місцевого самоврядування, що дало змогу згенерувати його переваги для соціально-економічного розвитку територіальних громад в Україні.

На основі обґрунтування науково-методологічних засад розвитку фіскального федералізму встановлено, що фіскальна децентралізація виконує фундаментальну роль в імплементації адаптивних механізмів фіскального федералізму. Аргументовано, що після завершення етапів реформи фіскальної децентралізації автоматично відбудеться оптимізація зусиль в контексті впровадження й використання дієвих концепцій фіскального федералізму. Доведено, що федеральні (унітарні) уряди й органи місцевого самоврядування, базуючись на моделі фіскального федералізму, мають лише забезпечити, щоб загальний рівень публічних послуг (державних, комунальних) максимізував колективний добробут усіх жителів регіонів. Систематизовано та доповнено принципи фіскального федералізму для їхньої імплементації в українську практику з метою сприяння ефективному формуванню доходів і раціональному

розподілу видатків місцевих бюджетів в умовах децентралізації. Констатовано, що саме емпіричний підхід щодо аналізу й моніторингу циклів імплементації правил фіскального федералізму сприятиме закріпленню методологічних підходів у формуванні ефективної системи міжбюджетних відносин в Україні. Запропоновано варіанти розподілу бюджетних ресурсів у вертикальній та горизонтальній площині на основі групування моделей фіскального федералізму. Такий підхід дав змогу визначити переваги й недоліки використання інструментів фіскального федералізму в національній системі міжбюджетних відносин.

Наголошено на активізації процедур цифровізації фіскального простору щодо покращення адміністрування податків та здійснення видатків на всіх рівнях державного управління. Здійснено моніторинг зарубіжного досвіду використання інформаційних систем і технологій фіскального адміністрування. У монографії систематизовано організаційно-методичні підходи щодо генерування джерел інформаційного потенціалу фіскальних інституцій держави. Побудовано організаційно-методичну схему імплементації цифрових технологій у процеси оподаткування на державному та місцевому рівнях. Такий підхід сприятиме підвищенню бюджетно-податкової грамотності та культури суб'єктів фіскального простору, формуватиме позитивний вплив на свідомість платників податків, покращить їхню обізнаність і мінімізує фіскальні ризики. В результаті цього сумлінність сплати податкових зобов'язань до бюджетів усіх рівнів зростатиме, а динаміка податкових перевірок стабілізується. Доведено, що використання інформаційних систем і технологій органами місцевого самоврядування сприятиме формуванню спроможної, ефективної, прозорої й автоматизованої системи управління місцевими фінансами.

Систематизовано науково-методичні підходи щодо тлумачення сутності та характеристики елементів міжбюджетних трансфертів. Здійснено компаративний аналіз показників доходів місцевих бюджетів на основі трансфертів і податкових платежів, що засвідчив зростання ролі податкових надходжень у бюджетних ресурсах органів місцевого

самоврядування. Доведено, що фінансові ресурси територіальних громад залежать від бюджетних трансфертів відповідних державних інституцій. Водночас дослідження підтвердило, що показники фінансового вимірювання територіального розвитку у 2016–2021 рр. продемонстрували збільшення кількості податкоспроможних місцевих бюджетів. Результати моніторингу дотаційності бюджетів територіальних громад за п'ятьма аналізованими групами засвідчили про помірну кількість громад, які вважаються бездотаційними на кінець 2020 р. (135 громад із 872). Наголошено на необхідності нарощування фіскального потенціалу інших громад, зокрема тих, які отримують базову дотацію. Запропоновано використання основних домінант фіскального федералізму у стабілізації й нарощуванні фіскального потенціалу територіальних громад.

Здійснено науково-теоретичне обґрунтування податкового потенціалу органів місцевого самоврядування. На базі аналізу звітно-статистичних даних встановлено, що значну роль у формуванні фіскального потенціалу органів місцевого самоврядування відіграють офіційні трансферти (тяжіють до зменшення частки) та податкові надходження (тяжіють до збільшення частки у динаміці). На основі цього запропоновано посилити автономію фіскального адміністрування територіальних громад з урахуванням зарубіжного досвіду фіскального федералізму. Акцентовано увагу на диверсифікації ставок податку на доходи фізичних осіб як пріоритетного інструменту посилення податкоспроможності органів місцевого самоврядування на основі оптимізації його перерозподільних часток у бюджетних ресурсах.

Систематизовано методологічні засади аналізу та моніторингу фіскальної стійкості місцевого бюджету. Це дало змогу здійснити моніторинг динамічного інформаційного масиву статистичних даних для кількісного та якісного оцінювання структури бюджетних ресурсів територіальних громад. Наголошено, що в період запровадження на території України правового режиму воєнного стану необхідно вжити заходи тактичного характеру щодо забезпечення стабільності

законодавчої та інституційної бази щодо залучення фінансових ресурсів іноземних держав, міжнародних фінансових установ і організацій.

Виявлено, що фіскальний федералізм як вища форма фіскальної децентралізації активно застосовується в країнах з унітарним устроєм, що відкриває перспективи його успішної імплементації в український децентралізм фіскальних відносин. В монографії обґрунтовано практичну роль місцевих податків і зборів під час формування бюджетних ресурсів територіальних громад. Зокрема, проведений компаративний аналіз частки місцевих податків і зборів у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів засвідчив про фіскальне домінування єдиного податку, а також орендної плати за землю та земельного податку. З урахуванням досліджуваної динаміки запропоновано у найближчій перспективі та в період економічної відбудови України суттєву увагу приділяти податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, оскільки цьому виду податку властиві функціональні елементи фіскального федералізму, що посилюватиме синергію в напрямку відновлення й ефективної розбудови соціально-економічних процесів у територіальних громадах України.

За результатами дослідження систематизовано підходи щодо адміністрування майнових податків у зарубіжній фіскальній політиці. Це слугувало базисом для формування архітекtonіки механізму оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки, в Україні з обґрунтуванням ключових домінант. В результаті порівняння практики оподаткування нерухомого майна в Україні та країнах Європейського Союзу було сформовано спільні й відмінні риси та акцентовано увагу на використанні підходів фіскального федералізму в національній системі оподаткування нерухомості. Визначено дискусійним підхід до формування бази оподаткування податку на нерухоме майно в Україні за методом ідентифікації площі нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки, оскільки він не враховує індивідуальні й оригінальні відмінності об'єктів нерухомості, нівелює

вартісний показник, а також не характеризується складним підходом щодо визначення кількості нерухомого майна у кінцевого бенефіціара.

Запропоновано використання інструментів фіскального федералізму у діяльності органів місцевого самоврядування в процесі визначення елементів та коригуючих коефіцієнтів податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Проведено аналіз показників надходжень податку на нерухоме майно до бюджету територіальної громади міста Тернопіль за видами платників податків. На основі цього побудовано прогнозну модель із використанням емпірико-функціональних підходів з урахуванням діючої (1%) та варіативно збільшеної (1,5%) ставок податку на нерухоме майно. Такий підхід доводить, що використання елементів фіскального федералізму у частині автономізації встановлення ставок податку на нерухомість органами місцевого самоврядування продукуватиме фіскальні, а отже, соціальні ефекти для територіальної громади.

На основі часових рядів щорічних звітно-статистичних показників екзогенних та ендогенної змінних для візуального встановлення причинно-наслідкових зв'язків між ними та параметрами соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць побудовано відповідні регресійні моделі. Такий підхід дозволив оцінити ступінь кореляції між податковими надходженнями, офіційними трансфертами та бюджетними ресурсами регіону в контексті впливу на його соціально-економічний розвиток. За результатами проведеного дослідження встановлено, що у аналізованому періоді частка податкових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів зростає в динаміці, а частка неподаткових надходжень значно зменшується; частки доходів від операцій із капіталом і цільових фондів у динаміці залишаються фактично незмінні.

В монографії для опису та прогнозування податкових надходжень було використано ARIMA-модель, яка є більш ефективною, на відміну від інших інструментів, оскільки дає змогу описати поведінку часового ряду, відповідно до його значень в попередні моменти часу. У цьому разі

статистична модель, що пов'язує поточні та попередні значення досліджуваного показника, була використана для короткострокових прогнозів. Таким чином, на базі моделі авторегресії ARIMA було здійснено прогноз поведінки стаціонарних і нестаціонарних часових процесів податкових надходжень за станом на серпень 2023 р. – липень 2024 р.

Визначено характерні риси фінансового забезпечення публічних послуг у країнах Європейського Союзу. Встановлено, що у системі бюджетного регулювання країн ЄС мінімальним є використання горизонтальних трансфертів. Водночас прерогативою є не перерозподіл, а стабілізація фінансових потоків через дію фіскальної та монетарної політик. Одним з аргументів на користь фіскальної децентралізації названо близькість до громадян та справедливий розподіл податкового тягара для фінансування суспільних благ територіальної одиниці. Деякі країни на законодавчому рівні прийняли доктрину фіскального федералізму щодо виконання чітких правил бюджетно-податкового регулювання під наглядом незалежного управлінського органу. В результаті моніторингу досвіду Швейцарії та Німеччини встановлено, що фіскальний федералізм через автономізацію фіскальних рішень спроможний посилити податкову конкуренцію між територіальними органами управління щодо залучення інвестиційних ресурсів для їхнього розвитку.

Аргументовано, що у більшості зрілих федераціях догматизм фіскальних реформ певною мірою нівелює децентралізацію фіскальних рішень і сприймається як можливість забезпечення гармонізації бюджетно-податкової політики шляхом відповідного коригування щодо нових оптимізаційних сценаріїв.

Здійснено концептуалізацію гіпотез фіскального федералізму в системі міжбюджетних відносин США. Це дало змогу окреслити його форми, принципи, функціональні елементи, ретроспективні та сучасні тенденції розвитку. В монографії приділено увагу нормативно-методичним засадам фінансового збалансування бюджетів окремих

муниципальних управлінь США. Встановлено, що основна ідея фіскального федералізму в США впродовж тривалого періоду полягає в формуванні ефективної взаємодії центральних і місцевих органів управління для підвищення рівня добробуту громадян. Здійснено групування ризиків та ефектів фіскального федералізму в США. Аргументовано, що принципи фіскального федералізму активно застосовуються не лише у федеративних, а й у багатьох унітарних країнах у сфері внутрішніх міжурядових фінансових відносин. Вироблено рекомендації імплементації домінант фіскального федералізму США в українську систему міжбюджетних відносин, зокрема в частині використання й освоєння урядових грантів у логічному симбіозі з імплементацією федеральних категорійних грантів.

Проведене дослідження дало змогу ідентифікувати ризики та загрози фіскального федералізму для функціонування публічних фінансів в Україні. Доведено, що основною їхньою причиною виникнення є нераціональне застосування класичних принципів та базових детермінант фіскального федералізму. З огляду на це в монографії запропоновано вектори мінімізації фіскальних ризиків у децентралізованій системі публічного управління у вертикальному та горизонтальному вимірах. Українська модель фінансової децентралізації потребує врахування пріоритетів фіскального федералізму. Це дасть змогу мінімізувати такі ризики: домінування локальних інтересів над національними; мінімізація ефективності контролю за використанням фінансових ресурсів; політизація процесу об'єднання громад вищими рівнями управління; експансія фінансової диференціації розвитку територій; загострення конкуренції між громадами в частині фіскальних ресурсів; надмірна автономізація фіскальних повноважень тощо.

Вважаємо, що у післявоєнний період економічної відбудови України необхідно вжити спектр дій щодо поступового зниження трансфертної залежності місцевих бюджетів від державного бюджету, зокрема внаслідок перерозподілу доходів і делегованих повноважень між рівнями влади. Використовуючи домінанти фіскального федералізму, в

Україні можна досягти синергійного ефекту в контексті акумулювання фінансового потенціалу органів місцевого самоврядування на основі коштів міжнародних організацій. З огляду на це репрезентовано структурно-логічну схему автономізації фіскальних повноважень органів місцевого самоврядування в процесі залучення міжнародних коштів. Такий підхід продукуватиме ефективний моніторинг і контроль фінансових потоків у розвиток інфраструктурних, освітніх, медичних, соціальних та інших проектів регіонів, а також сприятиме підвищенню прозорості бюджетного процесу та забезпеченню сталості комунікацій органів держави, місцевого самоврядування й територіальних громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адамик О. В. Бюджетні асигнування та дотації суб'єктів державного сектора економіки: їх трактування з метою обліку та відмінності. *Торгівля, комерція, підприємництво*. 2014. Вип. 16. С. 141–144.
2. Александрюк Т. Ю., Баранник Л. Б., Дулік Т. О. Фіскальна політика: теоретичні аксіоми та прикладні антитези. *Економічний вісник університету*. 2018. Вип. 36/1. С. 188–200.
3. Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів). Львів : Каменярь, 2000. 303 с.
4. Андрущенко В. Л., Кириленко О. П. Федералізм міжбюджетних відносин : зарубіжні моделі та вітчизняні проблеми. *Підприємництво, господарство і право*. 2001. № 7. С. 91–94.
5. Баб'юк І., Чепель О. Основні аспекти формування спроможних територіальних громад. *Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування*. URL: [http://bukvisnyk.cv.ua/misceve\\$samovryaduvannya/463/](http://bukvisnyk.cv.ua/misceve$samovryaduvannya/463/)
6. Багрій О. Роль кадастру в системі оподаткування нерухомості (зарубіжний досвід). *Економіст*. 2008. № 1. С. 54–56.
7. Балацький Є. О. Особливості бюджетного федералізму деяких країн світу. *Вісник Української академії банківської справи*. 2009. № 2. С. 30–47.

8. Бамбізов Є. Є. Інформаційна функція державної фіскальної служби України: напрями реалізації. *Юридичний вісник*. 2017. № 1. С. 156–160.
9. Бантон В. Д., Тарангул В. І. Фіскальна політика та механізм її реалізації. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 21. С. 30–35.
10. Баранник Л. Б., Піскова Ж. В. Нова парадигма розвитку податкової політики в Україні. *Філософія. Культура. Життя*. 2015. Вип. 42. С. 112–122.
11. Беновська Л. Я. Фінансове вирівнювання в контексті реформи децентралізації влади: проблеми та перспективи. *Світ фінансів*. 2019. № 2 (59). С. 85–97.
12. Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування. *Економічний вісник Донбасу*. 2010. № 2. С. 145–151.
13. Битяк Ю. П., Яковюк І. В. Спільна політика безпеки і оборони ЄС: еволюція і стратегія розвитку. Євроатлантична інтеграція України: свідомий вибір моделі безпеки : зб. наук. ст. за матеріалами III Харків. міжнар.-прав. читань, присвяч. пам'яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семенова, м. Харків, 3 листоп. 2017 р.: у 2 ч. Ч. 1. Харків, 2017. С. 3–9.
14. Бобох Н. М. Механізм оподаткування нерухомого майна як складова податкового механізму держави. *Фінансова система України*. Серія «Економіка». 2012. Вип. 19. С. 4–7.
15. Бобошко Л. І. Світовий досвід оподаткування майна та можливості його використання в Україні. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2015. Вип. 8. С. 941–945.

16. Борейко Н. М. Джерела отримання інформації про діяльність платників податків з ознаками ризику: досвід Німеччини. Протидія мінімізації сплати податків: світовий досвід та практика України : зб. матеріалів наук.-практ. круглого столу до Дня науки (м. Ірпінь), 17–18 трав. 2018 р. Київ, 2018. С. 16–19.
17. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. Київ : ТзОВ «Софія», 2012. 128 с.
18. Бортнік Н. В. Зарубіжна практика місцевого адміністрування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство.* 2016. Вип. 8, ч. 1. С. 15–17.
19. Бочі А. Чи виживуть бюджети ОТГ у боротьбі з коронавірусом. Економічна правда. 2020. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/04/16/659472/>
20. Булеца Н. В. Фіскальна децентралізація та соціально-економічний розвиток регіонів. *Ефективна економіка.* 2015. № 12. URL: http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/12_2015/55.pdf
21. Бурцева О. Є., Власов О. О. Порівняльний аналіз податкових систем країн ЄС. *Ефективна економіка.* 2017. № 12. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=6011>.
22. Буряченко А. Є. Бюджетний федералізм як принцип побудови фінансів місцевого самоврядування в розвинутих країнах. Вчені записки : наук. зб. Вип. 11, ред. В. С. Савчук. Київ : КНЕУ, 2009. 302 с.

23. Бюджетна система : підруч. за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ : Центр уч. л-ри; Тернопіль : Екон. думка, 2012. 871 с.
24. Бюджетний кодекс України № 2456-V. від 08.07.2010. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1321257-822961676>.
25. Валігура В.А. Феноменологія оподаткування власності. *Світ фінансів*. 2021. № 1. С. 138–148.
26. Василик О. Д. Теорія фінансів : підруч. Київ. : НІОС, 2000. 416 с.
27. Виконання бюджету у 2020–2021 рр. Тернопільська обласна військова адміністрація. URL: <https://oda.te.gov.ua/diyalnist/byudzhet/vikonannya-byudzhetu>.
28. Відповідь на запит Ткачика Ф. П. Щодо надання інформації. Лист ГУ ДПС у Тернопільській області № 223П/19-00-24-07/16008 від 22.09.2022 р.
29. Вікторчук М. В. Напрями гармонізації місцевих податків і зборів в Україні відповідно до законодавства Європейського Союзу. *Часопис Академії адвокатури України*. 2015. Т. 8, № 3. С. 10–17.
30. Вінницька О. А., Бержанір І. А. Принципи формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації. *Економічні горизонти*. 2017. № 2 (3). С. 47–52.
31. Волохова І. С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні: моногр. Одеса : Атлант, 2014. 462 с.
32. Волохова І. С. Податкова децентралізація та методологія визначення її ступеня. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2012. Вип. 3 (2). С. 144–150.
33. Волохова І. С. Фінансове вирівнювання в Україні: пошук

- ефективної моделі. *Проблеми економіки*. 2013. № 4. С. 324–330.
34. Волощук М. Г., Петріченко О. О., Білаш О. В., Карабін Т. О., Менджул М. В. Податкове право країн ЄС : посіб. Ужгород : Ви-во Олександрів Гаркуші, 2021. 144 с.
 35. Воробйов Ю. М., Когут І. А. Формування фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах підвищення самостійності регіонів : моногр. Мелітополь : ММД, 2012. 249 с.
 36. Воронкова В. Г. Формування антропологічної парадигми політичного менеджменту в умовах глобалізації. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2008. Вип. 34. С. 24–42.
 37. Ганущин О., Рівіс М., Мунтян І. Правила одні для всіх або розподіліть міжбюджетні трансферти справедливо. Полтавщина. 2019. 3 жовт. URL: <https://blog.poltava.to/oleksandr-bilenkyi/8818/>
 38. Генкул Ю. В. Міжбюджетні трансферти: їх види і значення для місцевих бюджетів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 210–213.
 39. Герчаківський С. Д., Кабаш О. Р. Теоретичний логос фіскальної децентралізації. *Регіональна економіка*. 2009. № 2. С. 133–141.
 40. Глизнер С. В. Поняття, типи та причини запровадження децентралізації в Україні. *Політикус*. 2019. № 1. С. 36–40.
 41. Глухова В. І., Кравченко Ю. М. Міжбюджетні трансферти як форма бюджетного регулювання. *Економіка і регіон*. 2014. № 4. С. 80–84.
 42. Гнидюк І. Фінансова стійкість бюджету Вінницької області. *Вісник КНТЕУ*. 2017. № 3. С. 133–145.

43. Горин В. П., Карпишин Н. І. Інвестиційні субвенції як джерело надходжень до місцевих бюджетів. *Економіка. Фінанси. Право*. 2021. №8/1. С. 31–34.
44. Городецька Т. Е., Лень Д. М. Фіскальні ризики формування доходів місцевих бюджетів. *Інфраструктура ринку*. 2019. Вип. 28. С. 270–274.
45. Гостєва О. Ю. Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, як можливість поповнення місцевих бюджетів. *Економіка та право*. 2015. № 2 (41). С. 79–84.
46. Грабар Ж. В., Бондалетова Т. О. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. *Економіка та держава*. 2021. № 6. С. 45–51 .
47. Гречана С. І. Фіскальна децентралізація в контексті розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні. *Економіка та право*. 2017. №3 (48). С. 95–101.
48. Гречко А. В. Фіскальна децентралізація як детермінанта регіонального розвитку. *Підприємництво та інновації*. 2018. Вип. 6. С. 53–57.
49. Гром В., Кулай А. Децентралізація: економіко-правова основа реформ в Україні. *Економіст*. 2012. № 12 (314). С. 26–28.
50. Губарєва І. О. Проблеми удосконалення податку на нерухоме майно в Україні в контексті світового досвіду. *Наукові праці НДФІ*. 2021. № 1 (94). С. 22–35.
51. Дем'янишин В. Сучасні вектори реформування управління державними фінансами в умовах модернізації фінансового механізму та фінансової системи України. *Світ фінансів*. 2021. № 2 (67). С. 51–65.

52. Демиденко Л., Наконечна Ю. Фіскальна децентралізація: німецький досвід та українські реалії. *Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Економіка*. 2015. Вип. 2. С. 49–54.
53. Демченко О. Г. Кредитно-фінансові чинники регулювання підприємницької діяльності. *Причорноморські економічні студії*. 2016. Вип. 2. С. 118–120.
54. Демчишак Н. Б., Тихонька У. Т. Вплив фіскальної децентралізації на наповнюваність місцевих бюджетів в Україні в умовах розвитку територіальних громад та цифровізації державних послуг. *Економіка та держава*. 2021. № 6. С. 52–57.
55. Дергалюк М. О. PEST-Аналіз факторів зовнішнього впливу на розвиток АПК регіонів. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2017. № 2 (10) С. 148–152.
56. Державний веб-портал бюджету для громадян. Місцеві бюджети. URL: <https://openbudget.gov.ua/national-budget/incomes>.
57. Десятнюк О. М. Ризики фіскальної політики як загроза макроекономічній стабільності держави. *Світ фінансів*. 2012. Вип. 4. С. 23–32.
58. Десятнюк О. М., Ткачик Ф. П. Роль податкового потенціалу в розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Світ фінансів*. 2021. Вип. 1 (66). С. 77-89. URL: <http://sf.wunu.edu.ua/index.php/sf/article/view/1418>
59. Длугопольський О. В. Перспективи застосування зарубіжних моделей фіскального федералізму в умовах трансформаційної економіки України. *Журнал європейської економіки*. 2007. № 2, т. 6. С. 198–232.

60. Дмитрів В. І. Економічна сутність і роль майнових податків в Україні. *Світ фінансів*. 2021. № 1 (66). С. 201–209.
61. Доходи 2021-2022. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/national-budget/incomes>
62. Доходи і видатки місцевих бюджетів: коротко про головне. Ціна держави. 2019. URL: <https://cost.ua/687-revenues-and-expenditures-of-local-budgets/>
63. Другий етап децентралізації в Україні, 2020–2021 роки. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>.
64. Дуб А. Р. Оподаткування нерухомості: світовий досвід та українські реалії. *Проблеми економіки*. 2018. № 2 (36). С. 296–303.
65. Дубовик О. Ю. Проблеми майнового оподаткування в Україні. Розвиток національної економіки: теорія і практика : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 3–4 квітня 2015 р. Ч. 3. Івано-Франківськ, 2015. 410 с.
66. Дяченко С. А. Фіскальна децентралізація як тенденція реформування міжбюджетних відносин. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 21. С. 89–94.
67. Економетрика в електронних таблицях : навч. посіб. за заг. ред. Н. К. Васильєвої. Дніпро : Біла К. О., 2017. 149 с.
68. Економіко-математичне моделювання : навч. посіб. за ред. О. Т. Іващука. Тернопіль: ТНЕУ, 2008. 704 с.
69. Електронний кабінет платника податків. Державна податкова служба України. URL: <https://cabinet.tax.gov.ua>
70. Ефективне та прозоре управління місцевими фінансами. Реалізація проекту LOGICA сприяє процесу децентралізації. Міністерство фінансів України. URL:

- https://mof.gov.ua/uk/news/efektivne_ta_prozore_upravlinnia_mistsevi_mi_finansami_realizatsiia_proiektu_ies_dlia_pidsilennia_derzhavnikh_finansovikh_sistem_mistsevikh_uriadiv__logica_zmitsniuie_protse_d_etsentralizatsii-1996
71. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 р. (Хартію ратифіковано Законом України № 452/97-ВР від 15 липня 1997 р.). Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
 72. Жеребило І. В. Публічні фінанси та їхня роль у забезпеченні соціальної сфери економіки країни: теоретичний аспект. *Вісник університету банківської справи*. 2019. № 1 (34). С. 98–06.
 73. Жеребило І. В., Возняк Г. В., Савчук Н. В., Скаско О. І. Публічні фінанси в умовах сучасних трансформацій. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії і практики*. 2020. Вип. 2. № 33. С. 139–144.
 74. Затонацька Т. Г., Шиманська О. А. Міжнародний досвід формування фіскальної політики у посткризовий період. *Світ фінансів*. 2017. Вип. 3. С. 138–147.
 75. Звіти про виконання Державного бюджету України за 2015–2021 рр. Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>
 76. Золотухін Є. В. Теоретичне підґрунтя виокремлення боргової компоненти фінансової децентралізації. *Економіка та держава*. 2017. № 4. С. 110-114.
 77. Іванов Ю. Б. Функції податків та податкове регулювання. *Формування ринкової економіки України*. 2009. Вип. 19. С. 36–43.

78. Іванова А. Боргова безпека як індикатор оцінки фіскальної консолідації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Випуск 20. Ч. 1. С. 167–171.
79. Інструкція до ІАС «LOGICA» при складанні місцевих бюджетів. Бухгалтерія для бюджету та ОМС. 2021. URL: <https://oblikbudget.com.ua/article/1124-as-logica-pri-skladann-mstsevih-byudjetv---nstruktsya>
80. Інформація Міністерства фінансів України про виконання Державного бюджету України за 2022 рік. Міністерство Фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk/budget_2022-538.
81. Ісаншина Г., Дубинська О. Податкова децентралізація в умовах реформи місцевого самоврядування. *Галицький економічний вісник*. 2020. № 5 (66). С. 93–104.
82. Каленіченко Н. Майже 1,5 тис. територіальних громад мають доступ до податкової інформації. Державна податкова служба України. 2021. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/nataliya-kalyenichenko-majzhe-15-tis-teritorialnih-gromad-mayut-dostup-do-podatkovoyi-informaciyi>
83. Калініна Л. Науковий дискурс сучасних методологій організаційного механізму управління в сфері освіти. *Рідна школа*. 2017. № 1-2. С. 8–17.
84. Карагозлю Ю. Концептуальна модель ризикоорієнтованого управління місцевими бюджетами. URL: http://nltu.edu.ua/nv/Archive/2013/23_13/247_Jurm.pdf
85. Карлін М. І. Податок на нерухомість у країнах ОЕСР та в Україні: історія і сьогодення. *Наукові записки. Серія: Економіка*. 2013. № 21. С. 163–167.

86. Клепанчук О. Ю. Фіскальна політика як інструмент регулювання економіки. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2014. Вип. 24.5. С. 250–256.
87. Клименко О. М. Фінансова децентралізація як основа розвитку місцевого самоврядування. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського. Серія : Державне управління*. 2018. Т. 29 (68), № 5. С. 103–107.
88. Клівіденко Л. М., Мацедонська Н. В. Світовий досвід бюджетної децентралізації та шляхи його впровадження в Україні. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2017. Вип. 1 (06). С. 124–129.
89. Колісник А. С. Оподаткування в умовах цифровізації економіки: до питання правового регулювання. *Актуальні проблеми господарської діяльності в умовах розбудови економіки Індустрії 4.0*, 21 трав. 2021 р. Харків : НДІ ПЗІР НАПрН України, 2021. С. 68–75.
90. Коломієць Т. В., Патицька Х. О. Податкова спроможність як показник фінансової автономії територіальної громади. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. Вип. 4. С. 14–17.
91. Кореняко М. Г. Муніципальні запозичення як інструмент підтримки економічного розвитку регіонів. *Регіональна економіка*. 2008. № 4. С. 32–37.
92. Корецька С. О. Аналіз категоріального апарату публічних фінансів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 19. С. 25–27.

93. Костирко Л. А., Велентейчик Н. Ю. Методичні засади комплексного аналізу фінансової стійкості місцевих бюджетів. *Фінансовий простір*. 2016. № 1(21). С. 83–90.
94. Костіна Н. М. Інституційні засади побудови фіскального федералізму: світовий досвід та вітчизняні орієнтири. *Економіка та держава*. 2012. № 11. С. 83–86.
95. Кравчук Л. С. Впровадження та адаптація бюджетного федералізму в Україні. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2017. Вип. 16. С. 738–741.
96. Крисоватий А. І. Новий прагматизм фіскалізації публічних фінансів. *Світ фінансів*. 2021. Вип. 1 (66). С. 10–23.
97. Крисоватий А. І., Ткачик Ф. П. Еволюційна парадигма фіскального федералізму : трансформація досвіду США в український децентралізм. *Бізнес Інформ*. 2021. №8. С. 109–117.
98. Кулішенко Т. Ю. Децентралізація державної влади : основні підходи. *Вісник Донецького національного університету. Серія : Політичні науки*. 2016. № 1. С. 17–20.
99. Куценко Т. Ф. Публічні фінанси в Україні: зміст та структура з урахуванням сучасних тенденцій розвитку. *Економіка та держава*. 2016. № 6. С. 62–66.
100. Куценко Т., Сіренко Я. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління : аналіт. доп. Київ, 2019. 28 с.
101. Ливдар М.В., Ярошевич Н.Б., Кондрат І.Ю. Прозорість бюджету та залучення громадськості до бюджетного процесу на місцевому рівні. *Економіка і суспільство*. 2018. Вип. 17. С. 562-567.

102. Лисяк Л. В., Дяченко М. К. Оцінка бюджетної стійкості: регіональний аспект. *Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії. Економічні науки*. 2011. № 2. С. 62–68.
103. Литвин В. В. Теоретичні підходи до дослідження ефективності реалізації регіональної податкової політики в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 10. С. 79–81.
104. Литвин Н. А. Окремі проблемні питання інформаційного забезпечення органів Державної фіскальної служби України. *АУСПІЦІЯ*. Прага, 2016. С. 144–152.
105. Литвинчук А. О., Гайдук І. С. Ідентифікація зарубіжного досвіду застосування субвенцій та дотацій на освіту: вплив на результат навчання. *Освітня аналітика України*. 2019. № 1 (5). С. 47–57.
106. Лихова С. Я., Устинова І. П. Юридична характеристика бюджетного федералізму та децентралізаційних процесів в Україні. *Юридичний вісник*. 2016. № 2 (39). С. 86–92.
107. Луніна І. О. Бюджетна децентралізація в Україні у контексті європейських тенденцій. *Збірник наукових праць Національного університету Державної податкової служби України*. 2016. № 2. С. 155–171.
108. Луніна І. О. Публічні фінанси в макроекономічній політиці зростання : моногр. ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». Київ, 2020. 440 с.
109. Луцик А. І., Синютка Н. Г. Податковий інструментарій фіскальної політики в умовах діджиталізації фіскального простору. *Світ фінансів*. 2019. Вип. 1. С. 87–97.

110. Лучко М. Р. Децентралізація: окремі питання методики аналізу ефективності управління коштами місцевих бюджетів. *Галицький економічний вісник*. 2018. № 2. С. 121–128.
111. Лучко М. Р., Руська Р. В. Моделювання та аналіз надходжень податку на додану вартість: окремі питання застосування в Україні. *Галицький економічний вісник*. 2020. Т. 6, № 67. С. 137–148.
112. Малиняк Б.С. Недоліки планування бюджетів об'єднаних територіальних громад органами місцевого самоврядування та шляхи їх усунення. *Фінанси України*. 2019. № 5. С. 79–96.
113. Маршук Л. М., Любчак І. С. Роль міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів України. *Економіка та суспільство*. 2018. Вип. 19. С. 1099–1104.
114. Маслов А. О., Гладковська А. Т. Сутність, типи, форми, можливості і загрози децентралізації. *Ефективна економіка*. 2019. № 2. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=6915>
115. Мацук З. А. Фіскальний федералізм як децентралізована модель формування бюджетного регулювання в Україні. *Фінанси, облік і аудит*. 2014. Вип. 1. С. 81–94.
116. Мельник О. І. Перспективні напрями фінансового забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад. *Ефективна економіка*. 2019. Вип. 12. URL: http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/12_2019/161_pdf.
117. Микитюк І. Фінансова стійкість та безпека місцевого бюджету. *Вісник КНТЕУ*. 2013. №1. С. 86-97.
118. Міжнародна допомога Україні перевищила 113 млрд євро. Урядовий портал. Кабінет Міністрів України. URL:

<https://www.kmu.gov.ua/news/minreintehratsii-mizhnarodna-dopomoha-ukraini-perevyshchyla-113-mlrd-ievro>

119. Міністерство фінансів впровадило в дослідну експлуатацію ІАС «LOGICA». Міністерство фінансів України. 2020. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/ministerstvo_finansiv_vprovadilo_v_doslidnu_ekspluatatsiiu_iac_logica-2412
120. Нагребельний В. П. Фінансове право України: методи та правові форми фінансової діяльності держави. URL: <http://libr.org.ua>
121. Нехайчук Д. В. Формування механізму фінансового забезпечення сталого розвитку регіону: теорія, методологія, практика : моногр. Сімферополь : Тарпан, 2012. 475 с.
122. Нечипоренко А. В. Теоретичні аспекти бюджетної децентралізації місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 6, ч. 2. С. 122–125.
123. Омельчук О. І. Методологічні аспекти оцінювання фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 4 (27). С. 107–113.
124. Опарін В. М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : моногр. Київ : КНЕУ, 2005. 195 с.
125. Опарін В. М., Пйонтко Н. Б. Державний фонд регіонального розвитку в системі фінансового вирівнювання. *Фінанси України*. 2017. № 7. С. 25–42.
126. Опарін В. М., Сарнецька Я. А. Імперативи бюджетного регулювання в Україні в умовах фіскальної децентралізації. *Фінанси України*. 2020. № 1. С. 58-72.

127. Опарін В. М., Федосов В. М., Юхименко П. І. Публічні фінанси: генеза, теоретичні колізії та практична концептуалізація. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 110–128.
128. Оподаткування в Європі. URL: <https://jak.koshachek.com/articles/opodatkuvannja-v-evropi.html>.
129. Оскара Д. В., Чернишов В. Г., Шинкаренко В. М. Економетричне моделювання регіональних ринків праці України. *Проблеми системного підходу в економіці*. 2017. Вип. 2 (58). С. 164–170.
130. Островецький В. І. Бюджетно-податкова політика України в умовах децентралізації: доходи місцевих бюджетів. URL: <http://www.chumachenko-readings.org/download/2017/9-Ostrovetskii.pdf>
131. Отримання міжнародної фінансової допомоги територіальними громадами. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/en/news/14814>
132. Оцінка фінансових показників бюджетів 872 ОТГ: рейтинг за 9 місяців 2020 року. Портал «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12952>
133. Паєнтко Т. В. Інструменти фіскального регулювання фінансових потоків. *Ефективна економіка*. 2011. № 8. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=659>.
134. Пальчук В. Е. Розвиток економічного потенціалу громад у рамках реформи з децентралізації. *Україна: події, факти, коментарі*. 2018. Вип. 11. С. 38–50.
135. Педченко Н. С., Заворотній С. І. Бюджетний федералізм у фінансовій системі держави: моделі та принципи. *Наукові праці*

- Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки.* 2013. Вип. 24. С. 320–327.
136. Перегуда О. В., Капустян О. А., Курилко О. Б. Статистична обробка даних : навч. посіб. Київ. 2022. 103 с.
137. Петриків А. В. Шляхи підвищення кредитоспроможності органів місцевого самоврядування. *Ефективна економіка.* 2016. № 11. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5252>
138. Пипяк М. І., Румянцева В. В., Нормативно-правове забезпечення децентралізації в Україні: стан та перспективи удосконалення. *Право і суспільство.* 2018. № 3, ч. 2. С. 149–154.
139. Письменний В. В. Міжбюджетні трансферти як інструмент фінансового вирівнювання територій. *Економіка та держава.* 2017. № 6. С. 24–30.
140. Пйонтко Н. Б. Муніципальні запозичення як джерело інвестиційного розвитку регіонів України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Економічні науки.* 2016. Вип. 17, ч. 3. С. 121–127.
141. Плани ДПС амбітні: запускаємо е-податки, е-РРО, е-Акциз. Державна податкова служба України. URL: <https://tax.gov.ua/media-tsentr/novini/453824.html>
142. Податковий кодекс України № 2755-IV від 02 грудня 2010 р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>
143. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні: Закон України № 1946-IX від 14.12.2021 р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1946-20#Text>

144. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства на період дії воєнного стану: Закон України від 24.03.2022 р. № 2142-IX. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-20#Text>.
145. Про внесення змін до пункту 4 Порядку підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями : Постанова Кабінету Міністрів України № 419 від 9 квітня 2022 р. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-punktu-4-poryadku-pidgotovki-realizaciyi-provedennya-monitoringu-ta-zavershennya-realizaciyi-proektiv-ekonomichnogo-i-socialnogo-rozvitku-ukrayini-shcho-419>.
146. Про Державний бюджет України на 2021 рік : Закон України № 1082-IX від 15 грудня 2020 року. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#n154>
147. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лютого 2015 року № 157-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
148. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
149. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 142-р. від 8 лютого 2017 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249797370>

150. Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо подальшого зміцнення фінансової спроможності громад № 5066 від 15.02.2021 р. Верховна Рада України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71093
151. Публічні фінанси: транспарентність vs корупція : моногр. за заг. ред. д-ра екон. наук Школьник І. О. Суми : Ярославна. 2020. 208 с.
152. Пятничук Т. В. Принципи розроблення стандартів професійної (професійно-технічної) освіти. *Вища школа*. 2018. Вип. 5-6. С. 94–102.
153. Радіонов Ю. Д. Формування видатків бюджету : моногр. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2019. 616 с.
154. Ребуха Л. З. Методологія наукових досліджень: способи пошуку та опрацювання наукової інформації. *Наукові записки. Серія : Педагогічні науки*. 2021. № 1 (189). С. 59–62.
155. Регіональна фіскальна політика: теоретичні засади та практичні домінанти реалізації в Україні: монограф. під ред. А. І. Крисоватого. Тернопіль : Економічна думка, 2012. 402 с.
156. Рекова Н. Ю. Ретроспективний аналіз розвитку фіскальної децентралізації. *Проблеми економіки*. 2017. № 4. С. 156–163.
157. Рекова Н. Ю., Чистюхіна Ю. А. Особливості процесу фіскальної децентралізації в Україні. *Менеджер*. 2017. № 4. С. 96–105.
158. Річна звітність про виконання дохідної частини Зведеного бюджету України за 2016–2020 рр. *Державна казначейська служба України*. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>
159. Рішення Тернопільської міської ради з питань бюджету. Тернопільська міська рада. URL: <https://ternopilcity.gov.ua/byudget->

ternopolya/byudget-gromadi/rishennya-ternopilskoi-miskoi-radi-z-pitan-byudgetu/.

160. Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування : моногр. Київ, 2018. 216 с.
161. Рудик Н. В. Фіскальна діджиталізація – інструмент партнерства держави та малого і середнього бізнесу. *Бізнес Інформ*. 2019. № 11. С. 316–322.
162. Русін В. М. Особливості надання позик місцевим бюджетам за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку. *Світ фінансів*. 2014. Вип. 4. С. 68–96.
163. Руснак А. В., Алещенко Л. О. Перспективи формування фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад. *Агросвіт*. 2018. № 6. С. 22–27.
164. Руська Р. В. Економетрика : навч. посіб. Тернопіль : Тайп, 2012. 224 с.
165. Савчук Н. В. Фіскальний федералізм та перспективи його адаптації до українських реалій. *Світ фінансів*. 2014. Вип. 1. С. 77–88.
166. Савчук С. В., Дем'янюк А. В., Гупаловська М. Б. Роль видатків місцевих бюджетів України у забезпеченні соціально-економічного розвитку регіонів. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2020. Вип. 4. С. 52–64.
167. Самойлюк М. Фінансова допомога від міжнародних партнерів: скільки Україна отримала на 1 вересня. *Економічна правда*. 2022. 6 жовт. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/09/6/691164/>.
168. Сахно Т. А. Економічне забезпечення діяльності об'єднаних територіальних громад. *Бізнес Інформ*. 2020. № 1. С. 135–142.

169. Сидор І. П. Міжбюджетні трансферти в системі доходів місцевих бюджетів: сучасний стан та напрями вдосконалення. *Інфраструктура ринку*. 2019. Вип. 32. С. 363–369.
170. Сидорович О. Ю. Інститути оподаткування: форми прояву та логіка функціонування. *Світ фінансів*. 2016. Вип. 2. С. 28–42.
171. Синчак В. П. Система оподаткування у сільському господарстві України: теорія, методологія та практика: монограф., Х. : ХУУП, 2008. 476 с.
172. Сідельникова Л. П. Апологетика податково-боргової складової фіскальної політики України. *Вісник соціально-економічних досліджень* 2013. Вип. 2 (49), ч. 2. С. 74–80.
173. Сідельникова Л. П. Фіскальний потенціал податкової системи у механізмі регулювання економічного розвитку. *Приазовський економічний вісник*. 2019. Вип. 5 (16). С. 317–323.
174. Сірант М. М. Гармонізація податкового законодавства Європейського Союзу в умовах реалізації договору про Асоціацію України та Європейського Союзу. *Jurnalul Juridic National: Teorie Si Practica*. 2018. № 2 (30). С. 186–189.
175. Сірик З. О. Особливості вдосконалення міжбюджетних відносин в умовах децентралізації влади. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2020. Вип. 2 (142). С. 46–54.
176. Скворцова С. Я. Бюджетний федералізм: теорія і практика світового досвіду. *Наукові праці НДФІ*. 2006. № 3 (36). С. 57–64.
177. Слатвінська М. О. Методологічний інструментарій дослідження фіскальної політики держави. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. 2018. № 10 (262). С. 178–205.

178. Слатвінська М. О. Організаційно-інституційне забезпечення реалізації фіскальної політики України. *Причорноморські економічні студії*. 2020. Вип. 50. Ч. 2. С. 148–154.
179. Смердов В. «Дія City». У чому вигоди порівняно зі звичайним податковим режимом. *Forbes Ukraine*. 2021 18 серп. URL: <https://forbes.ua/money/diya-city-v-chem-vygody-po-sravneniyu-s-obychnym-nalogovym-rezhimom-18082021-2285>
180. Соколова О. М., Ковальчук А. В. Теоретичні засади фінансової децентралізації в умовах реформування системи державного управління. *Вісник НАДУ при Президентові України. Серія «Державне управління*. 2016. № 4. С. 117–124.
181. Сорговицька Я. Г. Теорія і практика функціонування фінансового вирівнювання в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2016. Вип. 7(3). С. 107–111
182. Соф'їн М. До проблеми визначення поняття фіскальної політики в Україні в умовах євроінтеграції. *Підприємство, господарство і право*. 2019. № 7. С. 162–166.
183. Соф'їн М. І. Реалізація фіскальної політики в Україні в умовах євроінтеграції: організаційно-правові засади: моногр. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 436 с.
184. Створення інформаційно-аналітичної системи управління плануванням та виконанням місцевих бюджетів «LOGICA». 2020. URL: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/sectors/u-12041/prezentaciya_logica.pdf

185. Сторонянська І. З. Міжрегіональні інтеграційні процеси в Україні: тенденції та перспективи розвитку : моногр. Львів : ІРД НАН України, 2019. 392 с.
186. Сторонянська І. З., Бенюк Л. Я. Ризики бюджетного вирівнювання в умовах адміністративно-фінансової децентралізації. *Фінанси України*. 2020. № 3. С. 80–93.
187. Стричай Н. М., Симоненко Л. І., Довженко В. А. Фінансова спроможність бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах реалізації адміністративно-територіальної реформи. *Економіка та держава*. 2020. № 2. С. 104–109.
188. Струк Н. П. Соціально-економічний розвиток територіальних громад і місцеве оподаткування: взаємозв'язок та взаємовплив. *Ефективна економіка*. 2020. Вип. 5. URL: http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/5_2020/57.pdf.
189. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб. Київ : Центр уч. л-ри, 2010. 488 с.
190. Суторміна В. М., Федосов В. М., Андрущенко В. Л. Держава – податки – бізнес (із світового досвіду фіскального регулювання ринкової економіки). Київ : Либідь, 1992. С. 53.
191. Тарангул Л. Л., Коляда Т. А. Особливості формування міжбюджетних фінансових потоків в умовах запровадження бюджетної децентралізації в Україні. *Фінанси України*. 2015. № 3. С. 30–44.
192. Теліщук М. М. Податкова діяльність держави як детермінанта регіональної економічної політики. *Причорноморські економічні студії*. 2020. Вип. 52-2. С. 86–92.

193. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: моногр. / за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів : ДУ «Ін. регіон. дослідж. ім. М. І. Долішнього НАН України», 2020. 531 с.
194. Тітенко З. М., Ворона А. В. Аналіз податкових надходжень в системі доходів бюджету України. *Економіка та суспільство*. 2021. Вип. 33. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/923/885>.
195. Ткачик Ф. П. Архітектоніка міжбюджетних трансфертів та їх вплив на фінансову самостійність регіонів. *Економіка та держава*. 2021. № 8. С. 85–90.
196. Ткачик Ф. П. Бюджетне регулювання в умовах перманентного дефіциту фінансових ресурсів. Формування фіскального простору України в умовах глобалізаційних дисбалансів: моногр.: за заг. ред. д.е.н., проф. А. І. Крисоватого. Тернопіль: ТНЕУ, 2018. С. 260–279.
197. Ткачик Ф. П. Вплив податкових інструментів фіскального федералізму на соціально-економічний розвиток територіальних громад. *Інтернаука. Серія економічні науки*. 2022. № 5. URL: <https://doi.org/10.25313/2520-2294-2022-5-8021>.
198. Ткачик Ф. П. Детермінанти фіскального федералізму в контексті стимулювання розвитку територій. Актуальні економічні, фінансові та правові питання в умовах євроінтеграції та глобальної конкуренції: зб. матер. III Міжнар. наук.-практ. конф. (19-20 листопада 2020 р.) / Ірпінь: Університет ДФС України, 2020. С. 153–156.

199. Ткачик Ф. П. Інформаційне забезпечення діяльності податкових органів на державному і територіальному рівнях. *Бізнес Навігатор*. 2021. Вип. 4 (65). С. 122–127.
200. Ткачик Ф. П. Кореляційний моніторинг фіскального федералізму у централізованій та децентралізованій системах Європейського Союзу. *Економічний аналіз*. 2022. Т. 32, № 2. С. 261–270.
201. Ткачик Ф. П. Моделювання процесів підвищення ефективності фіскально-регулюючої складової митної безпеки України. Сучасні виклики забезпечення митної безпеки в Україні: моногр. / за заг. ред. д.е.н., професора А. І. Крисоватого. Тернопіль: Університетська думка, 2020. С. 257-273.
202. Ткачик Ф. П. Моніторинг акумулювання бюджетних ресурсів: українські реалії. Формування фіскального простору України в умовах глобалізаційних дисбалансів: моногр.: за заг. ред. д.е.н., проф. А. І. Крисоватого. Тернопіль: ТНЕУ, 2018. С. 217-230.
203. Ткачик Ф. П. Науково-концептуальні положення розвитку фіскального федералізму в Україні. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2020. Вип. 3 (74). С. 200–206.
204. Ткачик Ф. П. Податкова конкуренція як елемент фіскального федералізму Швейцарії. Актуальні питання ефективного функціонування економічних систем: особливості, тенденції та перспективи: матер. міжнар. спеціалізованої наук. конф., м. Хмельницький, 19 лютого, 2021 р. / Міжнародний центр наукових досліджень. Вінниця: Європейська наук. платформа, 2021. С. 19-22.

205. Ткачик Ф. П. Податкові домінанти фінансового вирівнювання розвитку територій в умовах воєнного стану. *Причорноморські економічні студії*. 2022. Вип. 74. С. 203–210.
206. Ткачик Ф. П. Роль податку на нерухоме майно у фіскальній політиці Європейського Союзу та економічному відновленні України. *Економіка. Фінанси. Право*. 2022. № 4. С. 22–28.
207. Ткачик Ф.П. Податкові домінанти фінансового вирівнювання розвитку територій в умовах воєнного стану. *Причорноморські економічні студії*. 2022. Вип. 74. С. 203-210.
208. Трещов М. М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2. С. 60–69.
209. Трещов М. М. Перспективи впровадження бюджетного федералізму в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1. С. 159–167.
210. Тульчинський Р. В. Децентралізація як детермінанта становлення нового регіоналізму в Україні. *Вісник Одеського національного університету. Економіка*. 2017. Т. 22, вип. 12 (65). С. 208–211.
211. Туровська О. А. Особливості самоврядування в умовах швейцарського федералізму. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки*. 2015. Вип. 11, ч. 2. С. 17–20.
212. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р. Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011

213. Угрин В. В. Фіскальні та соціальні детермінанти оподаткування доходів фізичних осіб. *Світ фінансів*. 2021. Вип. 1 (66). С. 163–173.
214. УКРАЇНА 2030Е — країна з розвинутою цифровою економікою. Український інститут майбутнього. URL: <https://strategy.uifuture.org/kraina-z-rozvinutoyu-cifrovoyu-ekonomikoyu.html>
215. Федосов В., Опарін В., Сафонова Л. та ін. Київ. Бюджетний менеджмент: підруч. КНЕУ, 2004. 864 с.
216. Фетісов В. С. Пакет статистичного аналізу даних STATISTICA : навч. посіб. Ніжин : НДУ ім. М. Гоголя, 2018. 114 с.
217. Фокша Л. В. Публічні фонди: поняття, ознаки та правова природа. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 10-11. С. 164.
218. Фурдичко Л. Є. Фінансова децентралізація: формування і використання місцевих бюджетів України, їх вплив на розвиток країни. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 23. С. 23–51.
219. Худолей В. Ю., Гречко А. В. Вплив інституціональних змін на фіскальне стимулювання розвитку регіональних суб'єктів. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2019. Вип. 34. С. 121–124.
220. Цаль-Цалко Ю. С., Мороз Ю. Ю. Інформаційне забезпечення управління територіальними громадами: аспекти статистики і фінансової звітності. *Проблеми економіки*. 2018. № 2 (36). С. 389–395.
221. Цимбалюк І. О. Сутнісна характеристика фінансової децентралізації та її вплив на формування доходів місцевих бюджетів. *Регіональна економіка*. 2019. №4. С. 113–119.

222. Чепінога В. Г. Економічна теорія : підруч. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 656 с.
223. Шапошников К., Крилов Д., Якушко І. Сутність та види фіскальних інструментів. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2021. № 2 (26). С. 164–171.
224. Шевчук М. Інформаційне забезпечення органів фіскальної служби України як елемент стратегічного плану розвитку країни. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 144–147.
225. Шевчук С. В. Методологічні підходи до оподаткування нерухомості: західна традиція. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2014. № 2. С. 205–217.
226. Шелест О. Л., Сарана О. С. Аналіз ключових індикаторів фінансової децентралізації в Україні та харківській області. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 23. С. 99–105.
227. Шелест О. Л., Сидоренко О. О. Сучасні аспекти міжбюджетних відносин в умовах децентралізаційних перетворень. *Економіка та суспільство*. 2017. Вип. 12. С. 660–664.
228. Юрій С. І., Дем'янишин В. Г. Бюджет, бюджетна доктрина та бюджетна політика держави: сучасна парадигма, іманентний детермінізм, реалії і перспективи. *Світ фінансів*. 2010. № 4. С. 7–29.
229. Юрій С. І., Крисоватий А. І., Кошук Т. В. Сучасні тенденції розвитку європейського оподаткування та новітня парадигма податкової політики в Україні : моногр. Тернопіль : Вид-во ТНЕУ, 2010. 292 с.

230. Якимчук П. М., Копищик Г. Г. Особливості оподаткування багатства в Європейському Союзі: перспективи для України. *Економіка та митно-правові відносини*. 2019. № 11-12. С. 31–38.
231. Agrawal A., Ribot J. Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and West African Environmental Cases. *The Journal of Developing Areas* 1999. № 33. P. 473–502.
232. Alber E., “Einer für alle, alle für einen? Eine finanzielle Zwischenbilanz rund um das Jubiläum ‘150 Jahre italienische Staatseinheit’”. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen ed. *Jahrbuch des Föderalismus*, 2011. Baden-Baden, Nomos : 2011. P. 242–254
233. Alber E., Valdesalici A. Reforming Fiscal Federalism in Europe: Where Does the Pendulum Swing? *L’Europe en Formation*. 2012. № 363. P. 325–365.
234. Alfirman L. Estimating Stochastic Frontier Tax Potential: Can Indonesian. Local Governments Increase Tax Revenues Under Decentralization? *University of Colorado at Boulder Working Paper*. 2003. Vol. 3. 35 p.
235. Almy R. R. Property Tax Regimes in Europe. Nairobi : UN-HABITAT, 2013. 74 s. URL: <https://unhabitat.org/books/property-tax-regimes-in-europe/>.
236. Apps para celular e tablet. Receita Federal. URL: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/download/dispositivos-moveis>
237. Araujo S., Bartolini D., Redonda A. Fiscal Federalism and Regional Disparities: Evidence from Mexico. 2019. URL:

https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/araujo_bartolini_re donda_0.pdf

238. Artis, M., Winkler B. The Stability Pact: Safeguarding the Credibility of the European Central Bank. *National Institute Economic Review*. 1998. № 163 (January). P. 87–98.
239. Atsan E. The determinants of tax capacity and tax effort in turkey for the period of 1984-2012. *Omer Halisdemir Universitesi Iktisadi ve Idari Bilimler Fakültesi Dergisi* . 2017. Vol. 10, Is. 4. P. 214–234.
240. Bahl R. W. Implementation Rules for Fiscal Decentralization. Georgia StateUniversity. International Studies Program. Working Paper. 1999. № 99-1. 30 p.
241. Baicker K., Clemens J., Singhal M. The Rise of the States: U. S. Fiscal Decentralization in the Postwar Period. *Journal of Public Economics*. 2012. Vol. 96, is. 11-12. P. 1079–1091
242. Bardhan P., Mookherjee D. Capture and Governance at Local and National Levels. *American Economic Review*. 2000. Vol. 90, No. 2. P. 135-139.
243. Berry F. S., Berry W. D. State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. *America political science review*. 1990. № 84. P. 395–415.
244. Bhargava R. N. The Concept of Taxable Capacity. *Indian Economic Review*. 1954. Vol. 2, no. 1. P. 115–21.
245. Bird R. M., Vaillancourt F. Perspectives on Fiscal Federalism. The World Bank Washington, DC, 2006. 280 p.
246. Boadway R. Advances in Public Economics. PhysicaVerlag Heidelberg, 2000. 171 p.

247. Boadway R. Recent Developments in the Economics of Federalism. Canada: the State of the Federation 1999–2000. *Toward a New Mission Statement for Canadian Federalism*. Kingston, 2000. P. 44–45.
248. Boadway R., Keen M. Efficiency and the Optimal Direction of Federal-State Transfers. *International Tax and Public Finance*. 1996. Vol. 3. P. 137–155.
249. Boadway R., Watts R. L. Fiscal Federalism in Canada, the USA, and Germany. Working Paper. 2004. №. 6.
250. Boex J., Edwards B. The (Mis-) Measurement of Fiscal Decentralization in Developing and Transition Countries: Accounting for Devolved and Nondevolved Local Public Sector Spending. *Public Finance Review*. 2016. Vol. 44 (6). P. 788–810.
251. Brennan G., Buchanan J. M. The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution. Cambridge University Press. 1980. Vol. 9.
252. Brown L. The economics of fiscal decentralization. *Journal of Economic Surveys*. 2010. Vol. 24, no. 4, P. 657–679.
253. Budget Journals & Budget Transfers. Connect Carolina Finance. URL: https://sph.unc.edu/wp-content/uploads/sites/112/2014/09/PRINT-BUDGETS-STUDENT-PACKAGE-no-exercises_gy.pdf
254. Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Grundsteuergesetz 1955. Fassung vom 24.10.2021. Rechtsinformationssystem des Bundes. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10003845>.
255. Burret, Heiko T. and Jan Schnellenbach (2014) Implementation of the Fiscal Compact in The Euro Area Member States, Walter Eucken Institute, Freiburg im Breisgau. Working Paper 08/2013. 53 p.

256. Carboni G. Il federalismo fi scale dinamico in Spagna. *Federalismi.it*. 2010. № 9. P. 4–8.
257. Chand S. N. *Public Finance*. Atlantic Publishers & Dist. New Delhi, 2008. 232 p.
258. Claeys G., Darvas Z., Wolff G. A European Unemployment Insurance Scheme: Necessary? Desirable? Optimal? Brussels, Bruegel : 20 p.
259. Crook R., Manor, J. *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa*. Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
260. Demertzis M., Wolff G. B. What are the Prerequisites for a Euro Area Fiscal Capacity? *Journal of Economic Policy Reform*. 2020. Vol. 23. Is. 3. P. 342–358.
261. Driessen G. A., Hughes J. S. *Fiscal Federalism : Theory and Practice*. Congressional Research Service. 2020. 22 p. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46382>
262. Eckstein O. The tax structure and the functioning of the American economy. *Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the Auspices of the National Tax Association*, 1962. Vol. 55. P. 236–249.
263. European Union, Treaty on European Union (Consolidated Version), Treaty of Maastricht, 7 February. 1992. Official Journal of the European Communities C 325/5. 2002. 24 December. URL: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b39218.html>.
264. Fazi T. QE in the Euro-zone has failed. 2015. *Piera.co.uk*. URL: http://www.pieria.co.uk/articles/qe_in_the_eurozone_has_failed.
265. Feld L. P., Kirchgässner G., Schaltegger C. A. Fiscal federalism and economic performance: evidence from Swiss cantons. *Marburger Volkswirtschaftliche Beiträge*. 2004. № 20. P. 1–22.

266. Fernandez M. B., Kapfer D., Creutzig F. A Systematic framework of location value taxes reveals dismal policy design in most European countries. *Land Use Policy*. 2016. Vol. 51. P. 335–349.
267. Fiorino N., Galli E., Padovano F. Do Fiscal Decentralization and Government Fragmentation Affect Corruption In Different Ways? Evidence from a Panel Data Analysis. *International Center for Public Policy Working Paper Series*. 2012. Vol. 1217.
268. Fiscal Federalism in the European Union / ed. by A. Fosatti, G. Panella. London – New York : Routledge, 1999. P. 63–71.
269. Friedman M. A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability. *The American Economic Review*. 1948. №38 (3). Pp. 245–264.
270. Gestel van R., Micklitz H. W. M., Maduro P. Methodology in the New Legal World. (EUI). *Working Paper Law*. 2012. № 13. P. 5.
271. Gordon R. An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism. *Quarterly Journal of Economics*. 1983. Vol. 97. P. 567–586.
272. Government expenditure on general public services. Eurostat. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_general_public_services.
273. Guide to Taxes on Real Estate in Central and Eastern Europe. Edition 2017. URL: <https://home.kpmg.com/yy/en/home/insights/2018/02/guide-to-taxes-on-real-estate-in-central-and-eastern-europe-2017.html>.
274. Hallett A. H. Fiscal autonomy vs. fiscal federalism in the euro zone. *Economia Politica: Journal of Analytical and Institutional Economics*, Springer; Fondazione Edison. 2017. Vol. 34 (2). P. 179–188.

275. Hallett A. H., Hougaard Jensen S. E. Fiscal governance in the Euro zone: institutions vs. rules. *Journal of European Public Policy*. 2012. № 19. P. 646–664.
276. Henning, C Randall and Martin Kessler (2012). Fiscal federalism: US history for architects of Europe's fiscal union. Bruegel Essays and Lectures Series and Peterson Institute Working Paper 12-1. URL: <https://www.piie.com/sites/default/files/publications/wp/wp12-1.pdf>.
277. Henry N. Public administration and public affairs. Boston. Pearson : 2013. 482 p.
278. Inman R.P. and D.L. Rubinfeld. Rethinking Federalism. *Journal of Economic Perspectives*. 1997. № 11(4). P. 43–64.
279. Jorge M.-V., Guess G., Loehr B. Fiscal Decentralization: A Methodology for Case Studies. *Consulting Assistance on Economic Reform II: discussion Papers*. 1997. № 3. 40 p.
280. Juncker J. C., Tusk D., Dijsselbloem J., Draghi M., Schultz M. *Completing Europe's Economic and Monetary Union*. European Commission. 2015 22 June. 24 p.
281. Kaiser K. Decentralization Reforms. Analyzing the Distributional Impact of Reforms. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120845825946/3622-06_Ch06.pdf
282. Krysovatyi A., Tkachyk F. Implementation of the principles of fiscal federalism under conditions of military risks and threats. *Грааль науки*. 2022. № 12-13. С. 91–94.
283. Laffan B. The European Union: a distinctive model of internationalization. *Journal of European Public Policy*. 1998. Vol. 5:2 (June). P. 235–253.

284. Laffer A. B. Supply-Side Economics. *Financial Analysts Journal*. 1981. №37 (5). Pp. 29–43.
285. Langford B., Ohlenburg T. Tax revenue potential and effort – an empirical investigation International Growth Centre Working Paper Version. 2015. 3 August. 32 p.
286. Levitt M., Christopher L. The Political Economy of Monetary Union. Basingstoke : Macmillan, 2000. P. 16–20.
287. Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas. 2005. June 7. № X-233. Lietuvos Respublikos Seimas. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.B4FAA1DD73CF/asr>.
288. Lobodina Z., Kizyma T., Demianyshyn V., Berezka K., Savchuk S. Participatory budgeting in the context of behavioural finances. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2022. Том. 5 (46). С. 109–125.
289. Maior P. L. Does the European Union Have its own System of Fiscal Federalism? Paper delivered to the 2nd International Conference on European and International Political Affairs, organized by ATINER, Athens, Greece. 2004. 27–29 May. 20 p.
290. McConnell C. R., Brue S. L., Flynn S. M. Economics: principles, problems, and policies. McGraw-Hill, New York, 1996. URL: https://faculty.ksu.edu.sa/sites/default/files/eb_mcconnell_econ.18e.pdf
291. McNichol E., Oliff P., Johnson N. Data for the year 2011 is estimated from state sources; Bureau of Economic Analysis for debt data; and the Census Bureau for state GDP up to 2009. Washington, 2011.
292. Musgrave R. A., Musgrave P. B. Public finance in theory and practice. 5th ed. New York : McGraw-Hill Book Co., XVI, 1989. 627 p.

293. Natvik G. J. Government Spending and the Taylor Principle. *Journal of Money, Credit and Banking*. 2009. Vol. 41, no. 1. P. 57–77.
294. Nukpezah J. A., Aisha S. Fiscal Federalism in the USA. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Starville, 2020. P. 1–8.
295. Oates W. E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. 1999. Vol. 37. P. 1120–1149.
296. Oates W. E. Of the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National tax journal*. 2008. Vol. 61. (June). P. 313–334.
297. Oates W. E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *In Tax Public Finance*. 2005. № 12 (4). P. 349–373.
298. Oates W., Schwab R. M. The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition. *Competition Among States and Local Governments*. Washington D. C.: Urban Institute, 1991.
299. OECD Tax Administration Series Report 2021 – ATO submission (supporting Illustrations for Alex, Virtual Assistant). Australian Taxation Office. URL: <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/australia-virtual-assistant-alex.pdf>
300. Overall LOGICA Project objective. URL: <http://logica-project.eu/home/page.html>
301. Palermo F., Alber E., Parolari S. Federalismo Fiscale: Una Sfi da Comparata. CEDAM, 2011. P. 233–279.
302. Poterba J. M., Rueben K. S. Fiscal News, State Budget Rules, and Tax-Exempt Bond Yields. *Journal of Urban Economics*. 2001. № 50. P. 53–62.

303. Prud'homme R. The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*. 1995. Vol. 10 (2). P. 201–220.
304. Regulating the tax and administrative measures of the new system of finance applicable to Autonomous Communities under the Common System and Cities with Autonomy Statutes. 2001. № 1 (27 December).
305. Rondinelli D. A., Nellis J., Cheeba G. S. Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience. World Bank Staff Work Papers. 1984. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/868391468740679709/pdf/multi0page.pdf>.
306. Samuelson P. A., Nordhaus W. D. Economics. 19th edition. McGraw-Hill, 2010. 676 p.
307. Samuelson P. A., Nordhaus W.D. Macroeconomia. McGraw-Hill, 2006. 408 p.
308. Scharpf F. W., The Joint Decision-Trap: Lessons from German Federalism and European Inegration. *Public Administration*. 1998. № 66. P. 246.
309. Sharma C. K. The Federal Approach to Fiscal Decentralisation: Conceptual Contours for Policy Makers. *Loyola Journal of Social Sciences*. 2005. Vol. XIX, № 2. P. 169–188.
310. Shkolnyk I., Frolov S., Orlov V., Datsenko V., Kozmenko Ye. The impact of financial digitalization on ensuring the economic security of a country at war: New measurement vectors. *Investment Management and Financial Innovations*, 2022. № 19 (3). P. 119–138.
311. Smith A. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. London, 1961.

312. Supporting decentralisation, local governance and local development through a territorial approach. Tools and Methods Series Reference Document No 23. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2016. 166 p.
313. Synyutka N. Transformation of Taxation and Tax Procedures in the Information Society: Theoretical Concept. *Облік і фінанси*. 2019. № 3. С. 100–106.
314. Tannenwald R. The Representative Tax System – Tax Capacity and Tax Effort in the Ocean State. URL: <http://www.ripec.com/rts2k.html>
315. Tarr A., Williams R., Marko J. Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights. *Praeger*, 2004. P. 107–132.
316. Tax Administration 2021: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies, OECD Publishing. Paris, 2021. URL: https://www.eerstekamer.nl/eu/overig/20211203/tax_administration_2021/document3/f=/vloilcwdu7zh_opgemaakt.pdf
317. Ter-Minassian T. Fiscal federalism in theory and practice. Washington : International Monetary Fund, 1997. 724 p.
318. Thapa I. Public Finance: Concept, Definition and Importance for Country's Development. *Public Administration Campus*. 2020. URL: https://www.researchgate.net/publication/342886391_Public_Finance_Concept_Definition_and_Importance_for_Country's_Development.
319. Tiebout C. M. Economic Theory of Fiscal Decentralization. *Public Finances: Sources, and Utilization*. Princeton, New Jersey, 1961. P. 76–96.
320. Tiebout C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. 1956. P. 416–424.

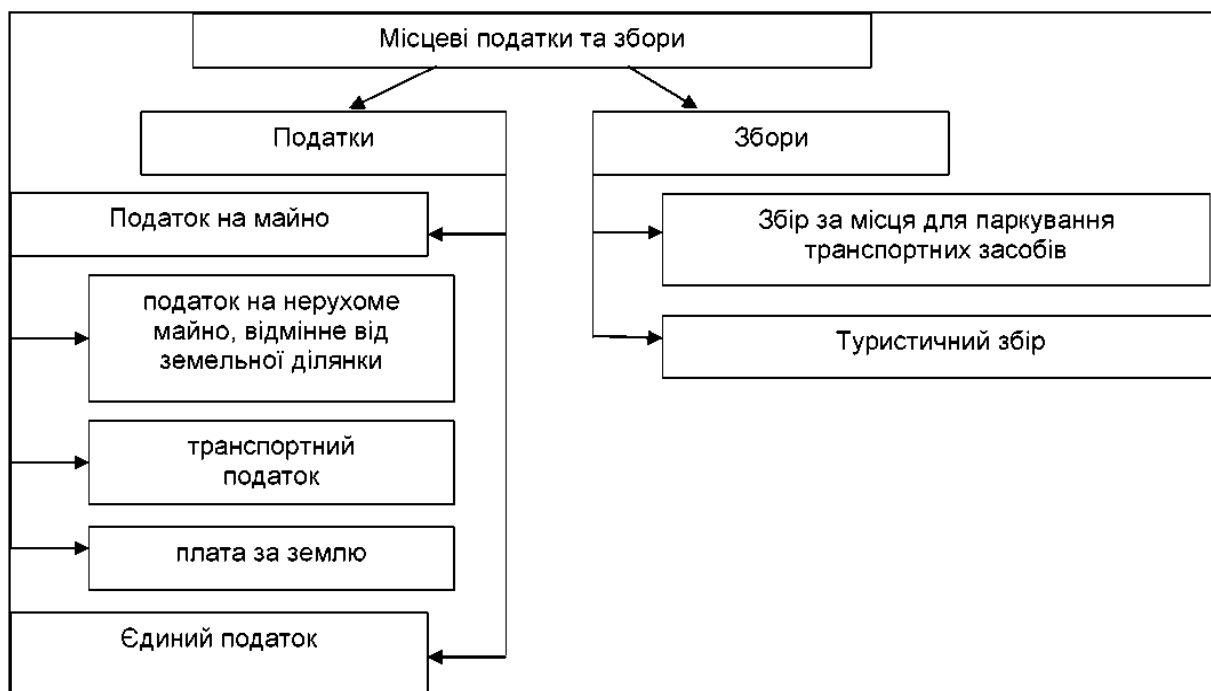
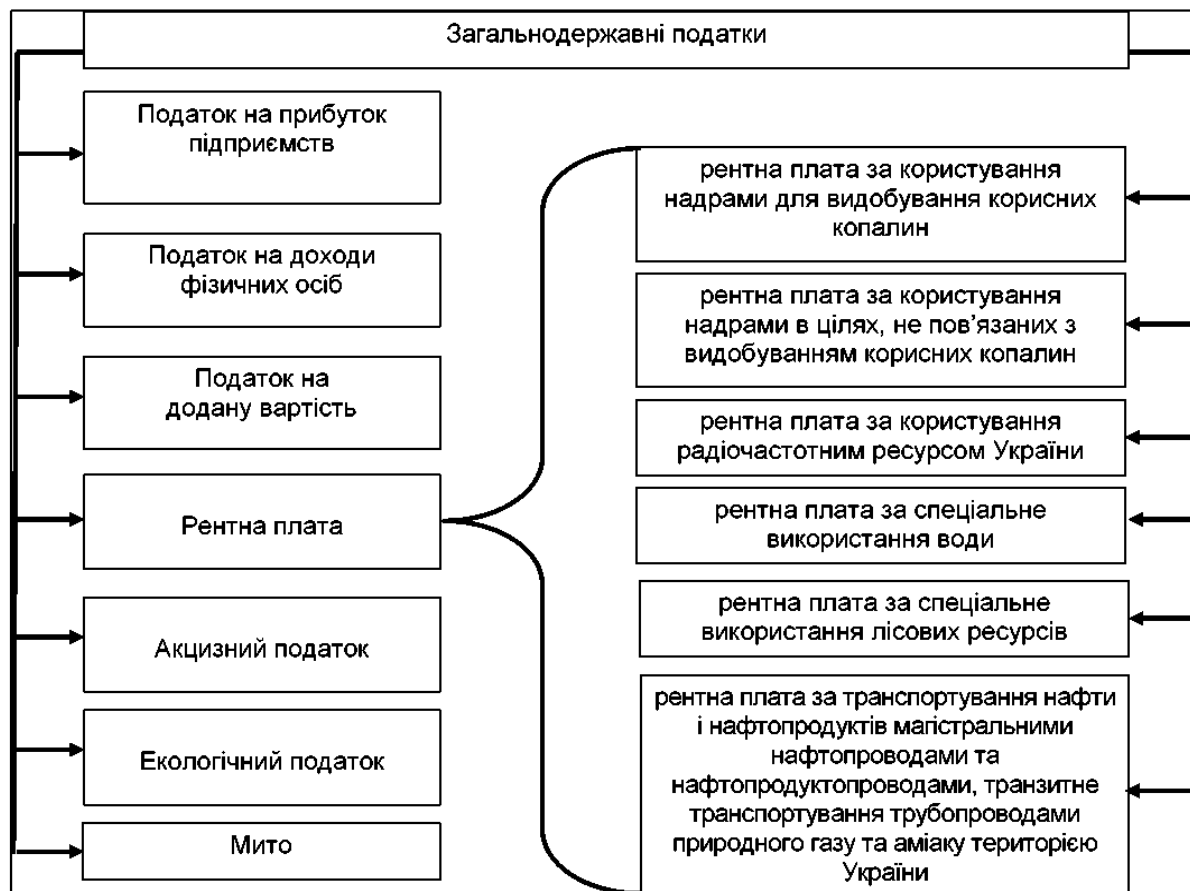
321. Tommasi M., Weinschelbaum F. Centralization Vs. Decentralization: A Principal Agent Analysis. *Journal of Public Economic Theory*. 2007. № 9 (2). P. 369–389.
322. Ukraine Support Tracker. Kiel Institute For The World Economy. URL: <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/?cookieLevel=not-set>
323. Wardrip K., Lambe W., Zeeuw M. Following the Money: An Analysis of Foundation Grantmaking for Community and Economic Development. *The Foundation Review*. 2016. Vol. 8, is. 3. P. 51–65.
324. Watts L. R., The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study. Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1999 : Table 4. P. 57.
325. Weingast B. R. Second generation fiscal federalism: political aspects of decentralization and economic development. *World Dev.* 2014. № 53. P. 14–25.
326. Weingast B. R. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *Journal of law, economics and organization*. 1995. Vol. 11. P. 1–31.
327. Wozniakowski T. P., Maduro M. P. European Taxes and Fiscal Justice: Citizens' Support and Lessons from the US. *Perspectives on Federalism*. 2020. Vol. 12, is. 3. P. 47–58.
328. Wright D. S. Understanding Intergovernmental Relations. Monterey (Cal.) Brooks-Cole, 1982. P. I–XII.
329. Wyplosz C. The Centralization-Decentralization. *European Economy*. 2015. 26 September. 36 p.
330. Yilmaz S. The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance. National Tax Association (ed.), Proceedings of the 92nd

- Annual Conference on Taxation 1999, Washington, D.C., 2000. P. 251–260
331. Yuliani E. L. Decentralization, deconcentration and devolution: what do they mean? Workshop on Decentralization, 27–30 April 2004. URL: https://www.cifor.org/publications/pdf_files/interlaken/Compilation.pdf
332. Zodrow G. The Property Tax as a Capital Tax: A Room with Three Views. *National Tax Journal*. 2001. Vol. 54, № 1. P. 138–151.
333. Zvinys A. K. Estate, Inheritance, and Gift Taxes in Europe. 2020. July 30. URL: <https://taxfoundation.org/estate-taxes-inheritance-taxes-in-europe-2020/>.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

Елементи загальнодержавних та місцевих податків і зборів



ДОДАТОК Б

Організаційно-методичні аспекти розподілу доходів між бюджетами різних рівнів в Україні



ДОДАТОК В

Система економічних міжбюджетних відносин України

Державний бюджет України	Міжбюджетні трансферти	Базова та реверсна дотація	Місцеві бюджети	Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій
		Освітня та медична субвенція		Реалізація політики у сфері освіти та охорони здоров'я
		Інші дотації та субвенції		Регіональні бюджети, програми, проекти
	Боргові інструменти	Кредити (у т. ч. міжнародні)	Населення	Іпотечні кредити, здобуття освіти, охорона здоров'я
			Галузі економіки	Відбудова економіки України (житлово-комунальна сфера, аграрний сектор, ПЕК, транспортна інфраструктура тощо)
		Гарантійні зобов'язання	Державні інституції	
			Міжнародні фінансові компанії та установи	
	Реалізація інвестиційних та інноваційних проектів	Фінансування соціально-економічних програм	Інфраструктурні, енергетичні, екологічні та інші пріоритетні об'єкти	
Науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, цифровізація фіскального простору				

ДОДАТОК Г

Бюджетні специфікації зарахування податків і зборів

				37 відсотків рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування;
				45 відсотків рентної плати за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя користувачами води за місцем її забору;
				25 відсотків рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу, газового конденсату та бурштину), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;
				3 відсотки рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу та/або виключної (морської) економічної зони України), що зараховується за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів;
				5 відсотків рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу, газового конденсату та бурштину), що зараховується за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів;
				30 відсотків рентної плати за користування надрами для видобування бурштину, що зараховується до місцевих бюджетів за місцезнаходженням (місцем видобутку) бурштину;
				плата за використання інших природних ресурсів, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;

ДОДАТОК Д

Доходи місцевих бюджетів в Україні, грн

Область	2018 р.	2019 р.	2020 р.	2021 р.
Вінницька обл.	30617074343	27093198673	19658718264	20943238033
Волинська обл.	20688411096	18865820965	12836992714	13998946282
Дніпропетровська обл.	64983729738	60019212045	45821702662	61741492610
Донецька обл.	34301237490	31986891220	24671857609	32856398528
Житомирська обл.	23918953973	21659860211	14941482992	16947860402
Закарпатська обл.	21812220926	21256057631	14432406506	15511504174
Запорізька обл.	31038856945	28826350582	21905222894	25712001732
Івано-Франківська обл.	25952814787	23702491871	15147154827	17124857478
Київська обл.	36976984909	35921033212	28537201961	33500911366
Кіровоградська обл.	19183723382	17165906137	11840908149	13697108782
Луганська обл.	12202365067	11272885318	8506898513	11321739417
Львівська обл.	46216107986	42309431870	31630313066	35845977258
Миколаївська обл.	19054736798	18642460115	13976644023	15478109538
Одеська обл.	40059909783	40663685345	30816578318	34340542055
Полтавська обл.	31183573202	26355084017	20004121557	25189879420
Рівненська обл.	22669275751	20827475846	13574066007	16075035648
Сумська обл.	21220153883	17879310781	12397875360	14703184615
Тернопільська обл.	19363792603	16753591733	11161543287	13881097856
Харківська обл.	53678843661	49790543428	37059028949	45646777631
Херсонська обл.	18232976089	16503904373	12093620582	14135740943
Хмельницька обл.	24135419666	21406747684	14428563896	17940167624
Черкаська обл.	23892007055	20928041584	14302967603	16600563709
Чернівецька обл.	15804520021	14612724682	9446038782	10410252934
Чернігівська обл.	21620025987	17871012962	12250487596	13644407030

ДОДАТОК Е

Динаміка приросту надходжень до бюджетів на регіональному рівні



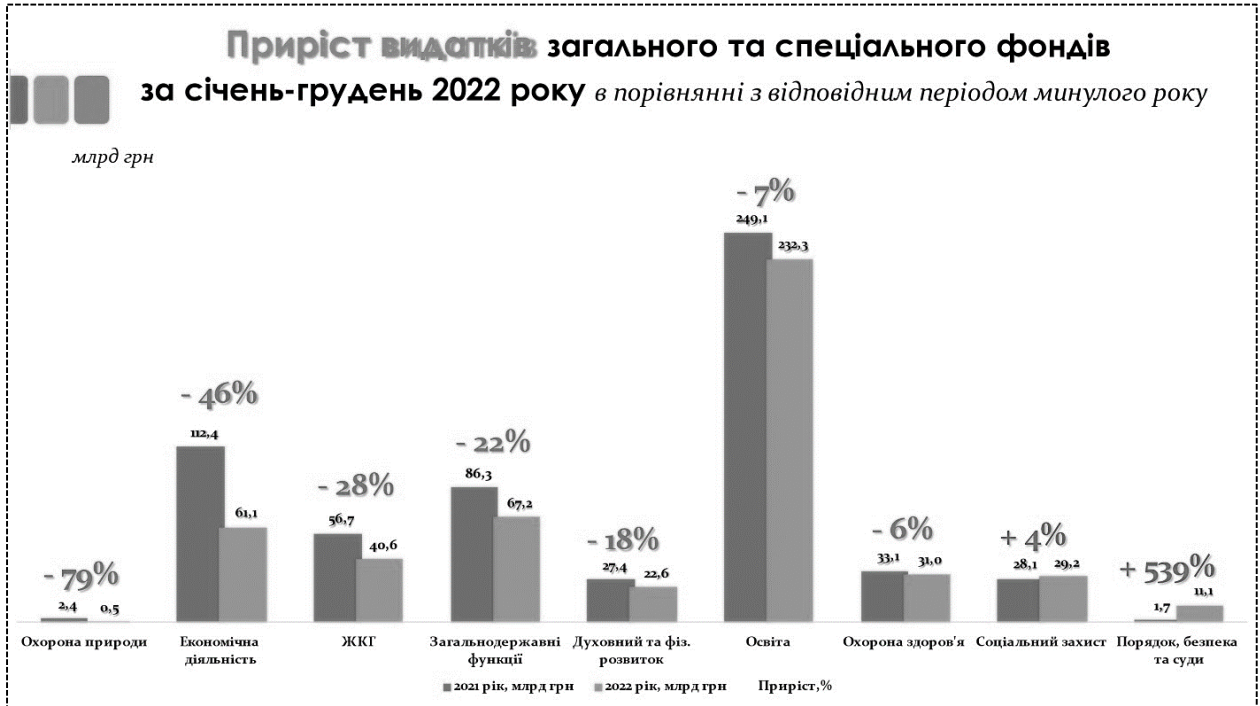
ДОДАТОК Ж

Видатки місцевих бюджетів в Україні, грн

Область	2018 р.	2019 р.	2020 р.	2021 р.
Вінницька обл.	30703198841	27382797899	19714538073	17209841270
Волинська обл.	20762008440	18964053897	12984016452	11234105312
Дніпропетровська обл.	66737910868	60409611299	46985816630	46934991536
Донецька обл.	35929479884	32795265143	27157845861	22062389231
Житомирська обл.	24006455661	21570445418	15075183890	13365593254
Закарпатська обл.	21654598821	21392710562	14406335143	12196122771
Запорізька обл.	32240225518	29699534975	22270904299	20069087459
Івано-Франківська обл.	25997267737	23975392662	15212367615	13408630043
Київська обл.	38223544553	36194022068	28575390124	24941700155
Кіровоградська обл.	19170730954	17204040544	11967093934	10795321514
Луганська обл.	12238635949	11626351546	8911261501	7726734539
Львівська обл.	47109328843	42797835979	32434421556	27889799286
Миколаївська обл.	19111296357	18761143679	13704909752	11694820346
Одеська обл.	40524955664	41392204194	31533903381	27073686805
Полтавська обл.	31016052649	26481118354	20593346022	18710027244
Рівненська обл.	22867968382	20987807989	13470378024	12350552783
Сумська обл.	21423587540	18006013607	12409049979	11016450768
Тернопільська обл.	19361723790	16920097943	11035385557	10836516754
Харківська обл.	53329007193	50381035952	37398530229	31464948124
Херсонська обл.	18202844356	16562172459	12181896234	10655096050
Хмельницька обл.	24320354484	21728227132	14390376280	13381214761
Черкаська обл.	23754193879	20985549181	14278658574	12863532594
Чернівецька обл.	15621618568	14867997602	9377956976	8561156030
Чернігівська обл.	21669391458	18046220806	12174126653	10865841505

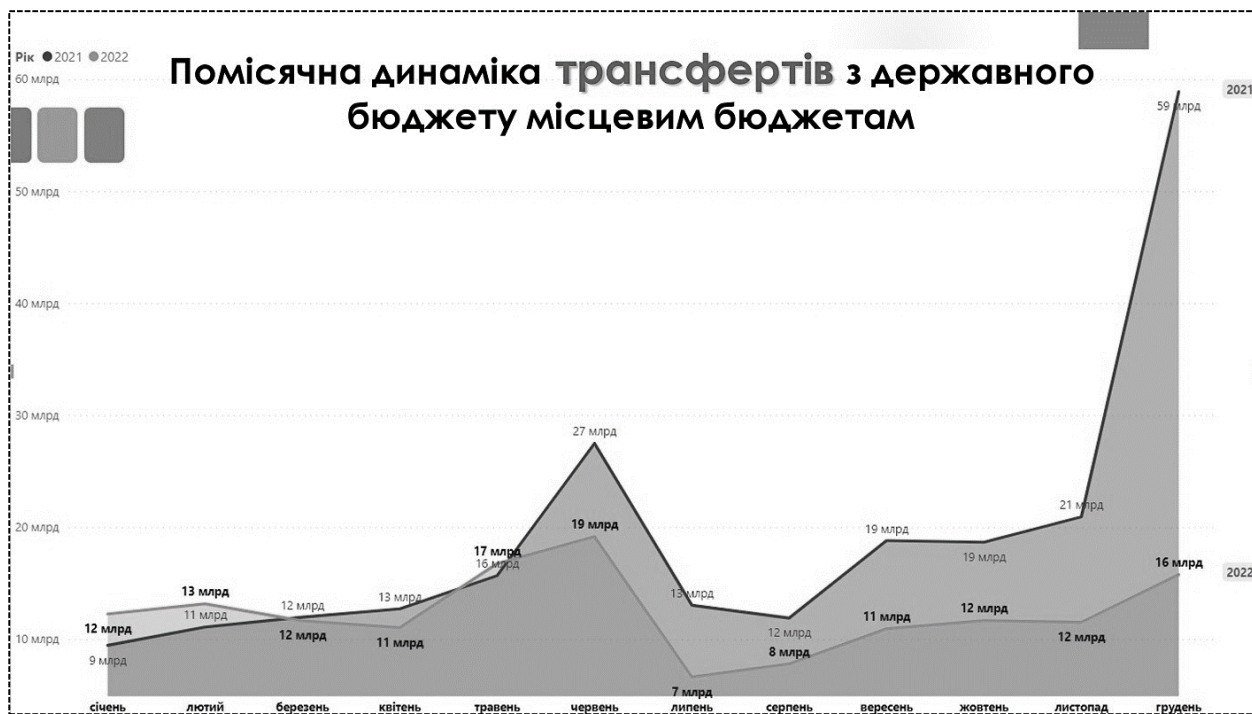
ДОДАТОК И

Динаміка показників здійснення видатків за видами бюджетів

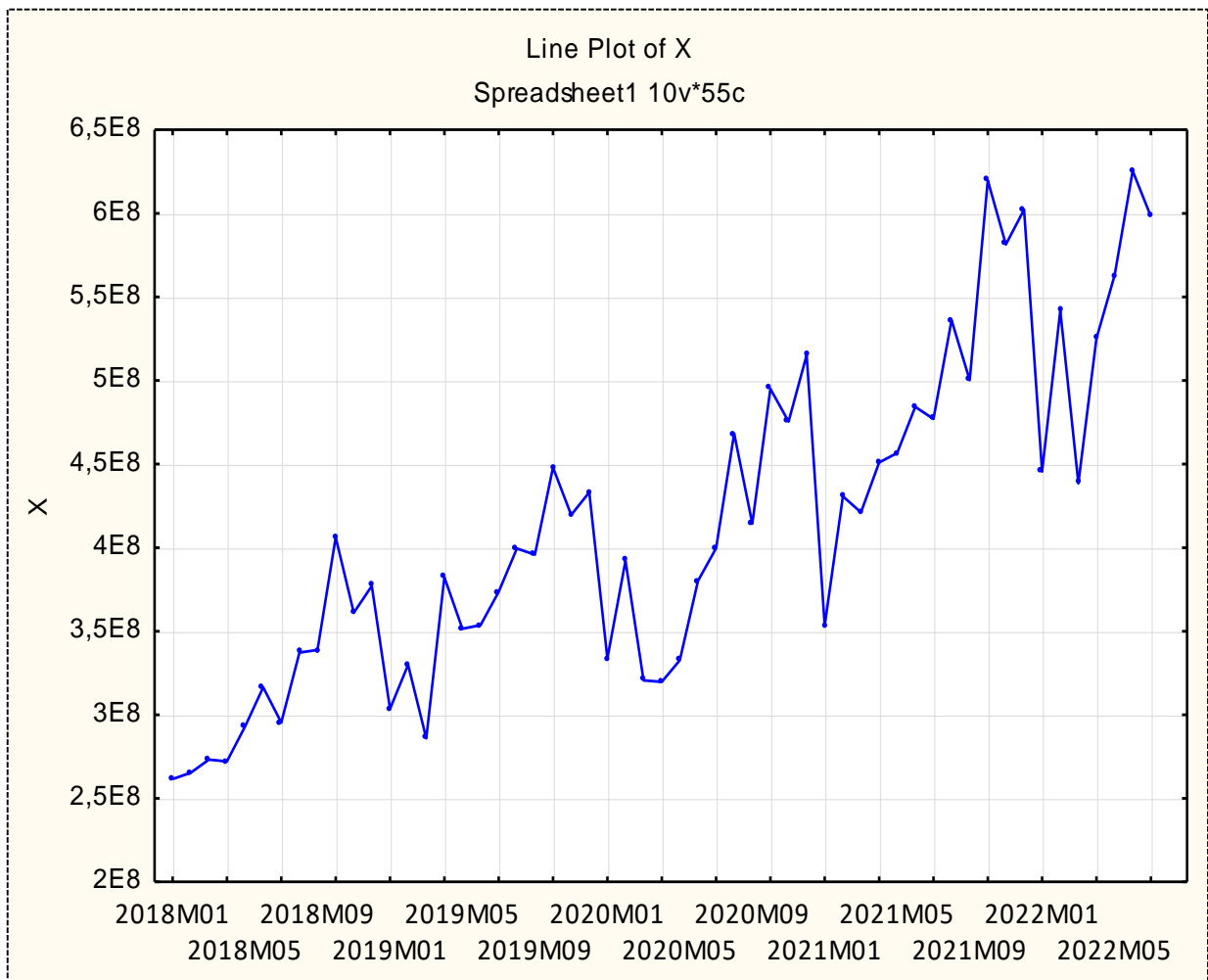


ДОДАТОК К

Динаміка трансфертів (у т. ч. їхньої частки) з державного бюджету

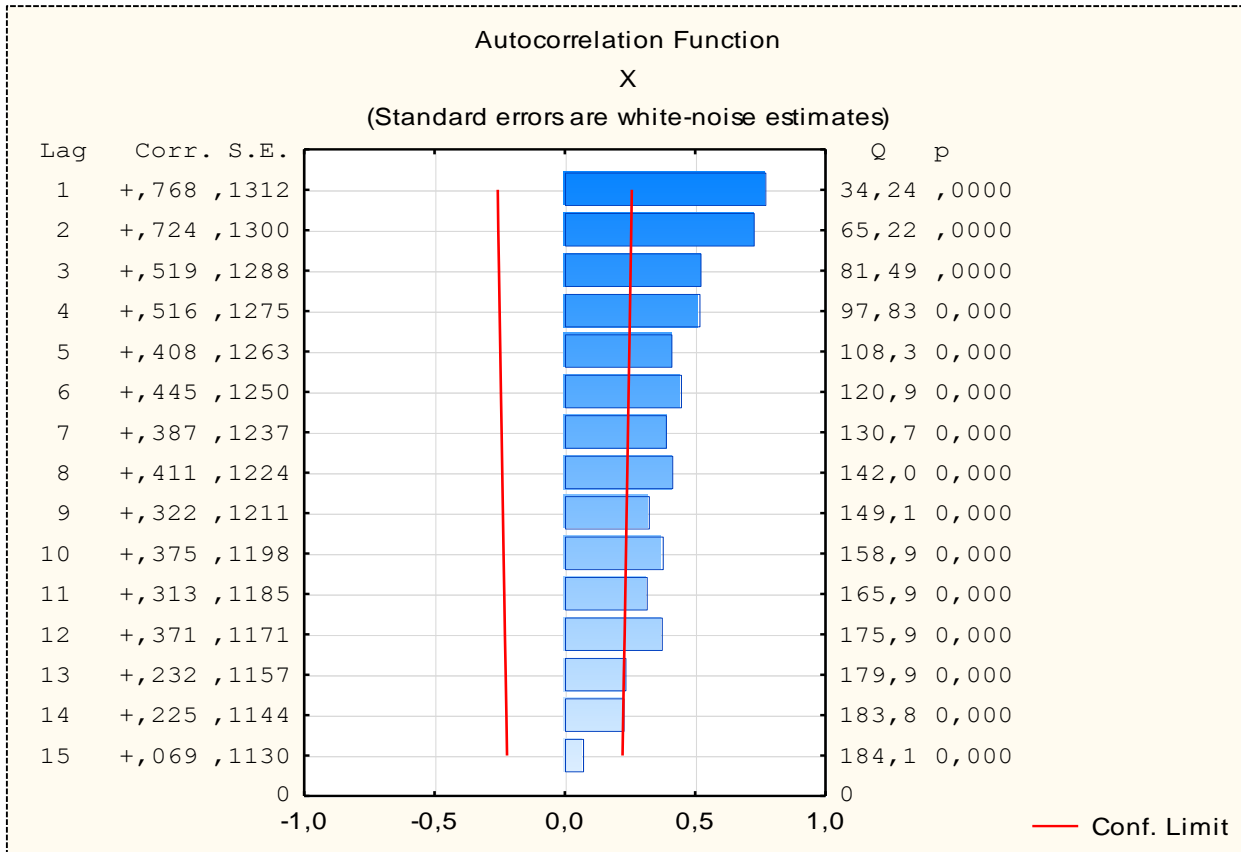


ДОДАТОК Л

**Лінійний графік обсягів податкових надходжень
у Тернопільській області протягом 2018–2022 рр.**

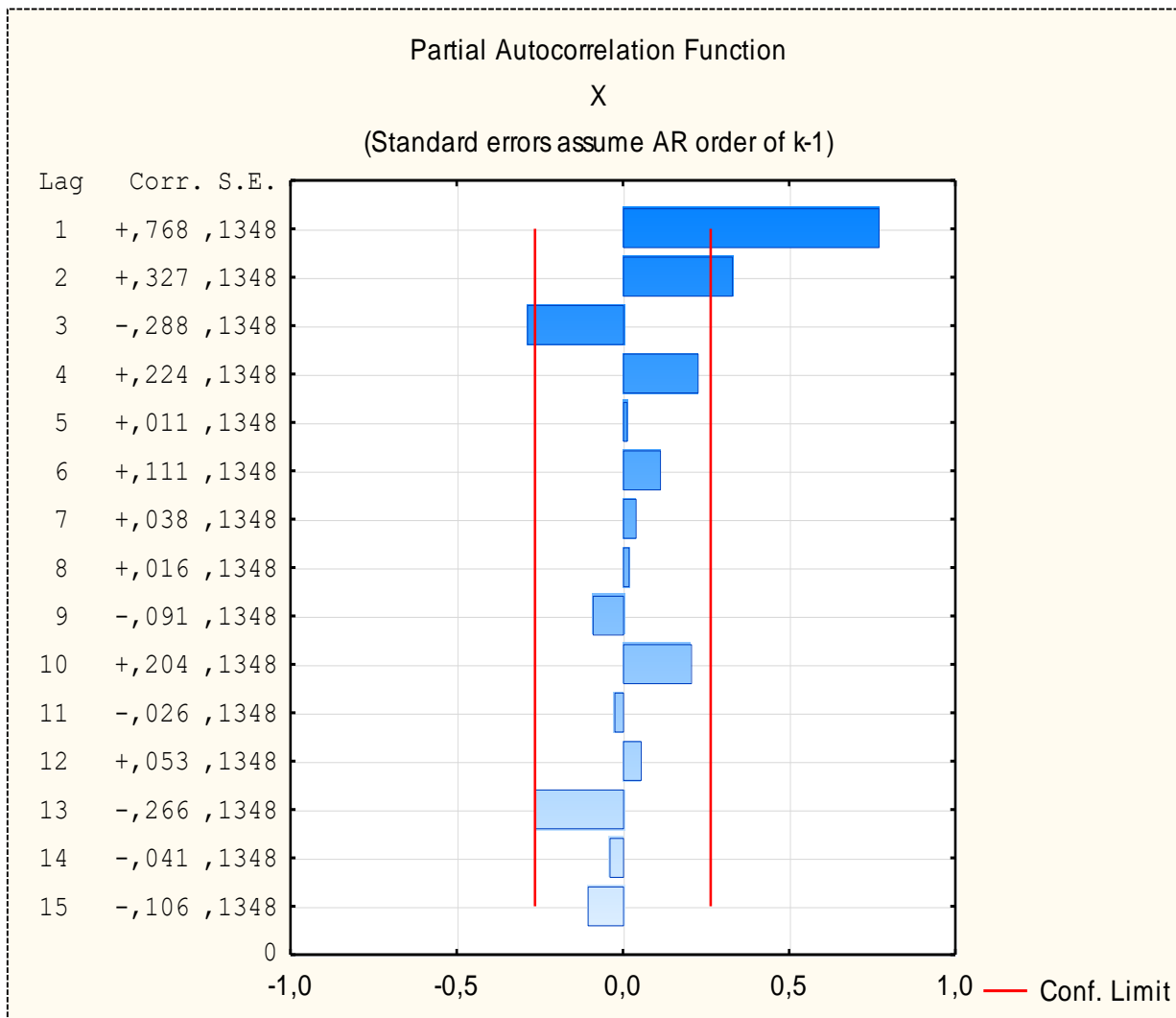
ДОДАТОК М

**Функція автокореляції обсягів податкових надходжень
у Тернопільській області протягом 2018–2022 рр.**



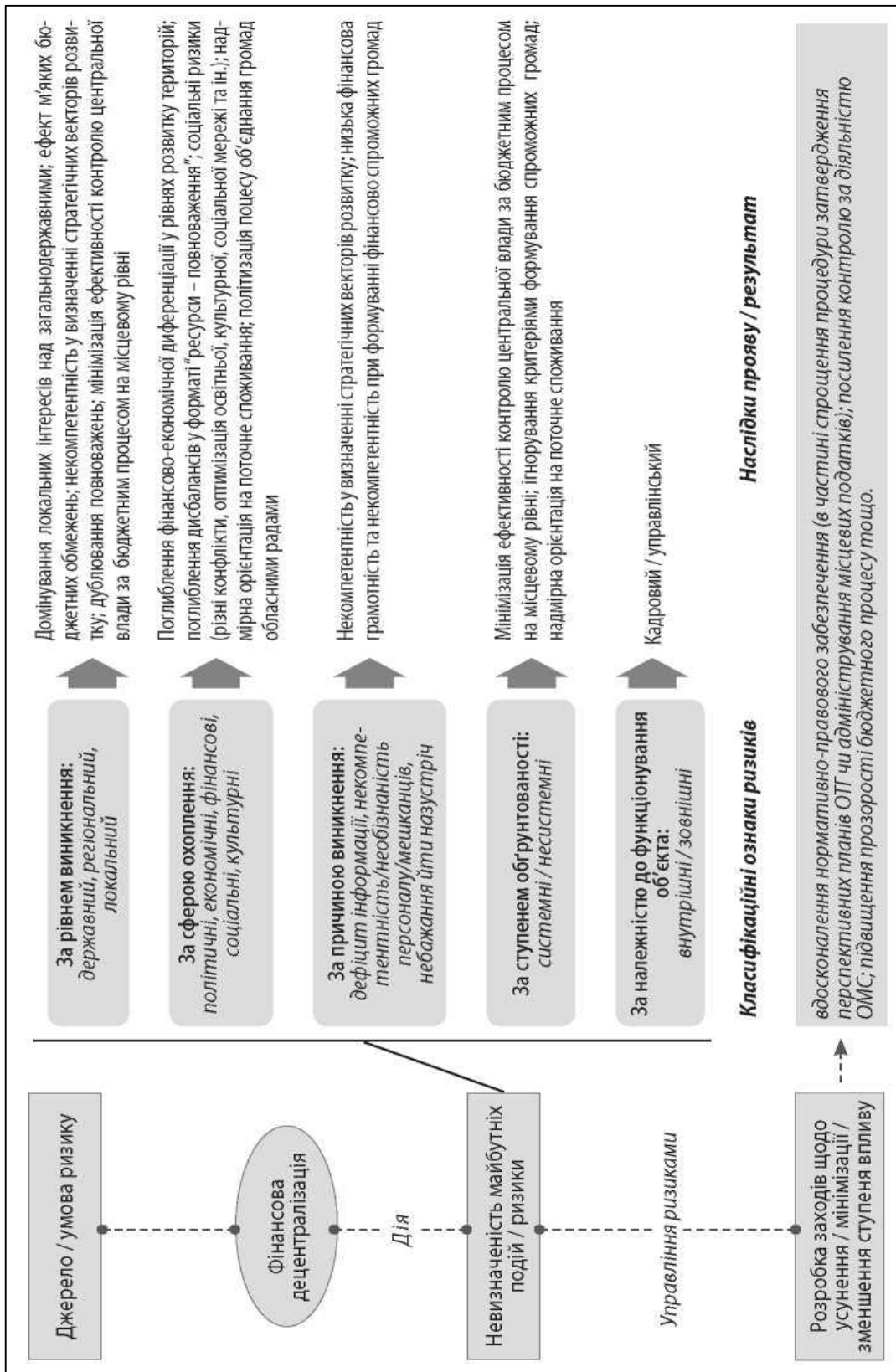
ДОДАТОК Н

Функція часткової автокореляції обсягів податкових надходжень у Тернопільській області протягом 2018–2022 рр.



ДОДАТОК П

Ризики фінансової децентралізації в контексті посилення фінансової спроможності територіальних громад



Наукове видання

ТКАЧИК Федір Петрович

**ФІСКАЛЬНИЙ ФЕДЕРАЛІЗМ В УКРАЇНІ:
ТЕОРІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ, ПРАКТИКА**

Монографія

Редактор: Оксана Бойчук

Дизайн обкладинки: Марія Юрків

Підписано до друку 25.05.2023 р.
Формат 60x84 ¹/₁₆. Гарнітура Times.
Папір офсетний. Друк на дублікаторі.
Умов. друк. арк. 20,2. Облік.-вид. арк. 18,9.
Тираж 300 прим.

Видавець та виготовлювач
Західноукраїнський національний університет
вул. Львівська, 11, м. Тернопіль 46009

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців ДК № 7284 від 18.03.2021 р.*