

M. Malik, Doctor of Sciences (Economics), Professor,  
V. Erastov, PhD Student  
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

### INTRODUCTION OF INSURANCE REPOSITORY AS AN ALTERNATIVE OF INTERNET INSURANCE IN CLASSICAL MEANING: LEGISLATION ASPECTS

*This paper examines the legislation and regulation of insurance repositories. The basic conditions and requirements of creating and functioning of the new insurance market institute were studied. The basic requirements for managing personal of insurance repository were noticed. The study reveals the interaction mechanism of insurers and insured at the book-entry insurance policies turnover market via creation of the new institute, which is set to issue and control electronic insurance coverage.*

*Keywords: Insurance services; Insurance Company; Internet insurance; insurance repository; non-documentary form of the policy; email policy; "Big data".*

Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Economics, 2016; 4(181): 24-29

УДК 336.332

JEL classification H72

DOI: <http://dx.doi.org/10.17721/1728-2667.2016/181-4/4>

О. Чеберяко, д-р іст. наук, канд. екон. наук, доц.,  
О. Рябоконт, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

### МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ В УМОВАХ СУЧАСНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: УКРАЇНА І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

*Статтю присвячено визначенню основних тенденцій та проблем розвитку системи місцевих бюджетів в Україні. Проведено дослідження сутності фінансово-бюджетної децентралізації як однієї із складових процесу управління, спрямованого на зменшення залежності органів місцевого самоврядування від центрального уряду з врахуванням зарубіжного досвіду. Особливу увагу приділено розгляду місцевих бюджетів в умовах децентралізації власних та делегованих фінансових повноважень.*

*Ключові слова: місцеві бюджети; децентралізація; територіальна громада; місцеве самоврядування.*

**Вступ.** В умовах глибоких ринкових трансформацій національної економіки, збройної агресії Російської Федерації ще більше актуалізується проблема розвитку адміністративно-територіальних одиниць, оскільки їх розвиток залежить від їх бюджетного потенціалу. Через систему місцевих бюджетів відбувається не лише формування і розподіл (перерозподіл) обмежених фінансових ресурсів місцевих органів влади, але і здійснюється проведення ефективної і раціональної бюджетної політики на рівні територіальних громад, регулювання темпів і пропорцій соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. У зв'язку з цим особливо актуальним є завдання підвищення ефективності управління соціально-економічними процесами на рівні територіальних громад та їх фінансове забезпечення на даному етапі розвитку України.

**За період набуття незалежності в Україні не відбувалося модернізації системи управління державними та місцевими фінансами, незважаючи на те, що практична частина реформи з децентралізації України стартувала ще в 2008 році.** Тоді було багато хороших концепцій і пройшло безліч дискусій про те, як її проводити, причому обговорення поступово перемістилося з центру в області.

Разом з тим виклики, які стоять перед Україною для забезпечення ефективного формування, розподілу та використання місцевих фінансових ресурсів, потребують нових адекватних управлінських рішень. З цього приводу у 2014 році за дуже короткий час уряд України підготував політичну законодавчу частину цього процесу і вже розробив пакет законопроектів щодо **реформування системи управління державними та місцевими фінансами на нових засадах й принципах.** Тому актуальним є вивчення досвіду стабілізації й оздоровлення місцевих фінансів країн – учасниць ЄС та формування пропозицій щодо проведення адміністративної реформи в Україні.

**Огляд літератури.** Розвинені країни світу вже давно підтримують тренди децентралізації владних та

фінансових повноважень, що дозволяє укріпити роль органів місцевого самоврядування в управлінні місцевими бюджетами з метою їх нарощування та відновлення. До цього питання прикута увага усіх міжнародних фінансових організацій, органів державного та регіонального управління.

Теоретичні та практичні аспекти функціонування місцевих бюджетів, удосконалення фінансових відносин органів місцевого самоврядування, проведення фінансової децентралізації були і є предметом дослідження багатьох вітчизняних та зарубіжних учених. Бюджетну систему як найголовніший важіль співвідношення централізації та децентралізації розглянуто в положеннях, висунутих Дж. Уолісом та У. Оутсом. Питанням фіскальної децентралізації міжбюджетних відносин займалися також Ч. Тібу та Р. Масгрейв. Вагомий внесок у дослідження особливостей та проблем формування дохідної частини місцевих бюджетів в сучасних умовах зробили такі вчені як Т. Б. Войтович та І. О. Луніна, при цьому не приділяється належна увага комплексному і системному розвитку системи місцевих фінансів в умовах трансформації економіки України. Проблема формування місцевих бюджетів присвячено також праці О. О. Якубовської та М. С. Вітренко. Визначенню ролі місцевих бюджетів та їх взаємодії з Державним бюджетом, ефективності реалізації реформи бюджетної системи на центральному та місцевому рівнях присвячено багато досліджень відомих учених, таких як О. Д. Василюк, І. О. Лютого, К. В. Павлюк, О. П. Кириленко, хоча досить мало уваги приділено розробці комплексних і взаємопов'язаних заходів щодо підвищення фінансової самостійності місцевих органів влади. Розвиток теоретичних підходів до фіскальної децентралізації в сучасних умовах відображені в працях В. І. Кравченка, Н. В. Кузьмінчук та інших. Разом з тим, у науковій фінансовій літературі недостатньо висвітлені питання щодо методичних підходів оцінювання ролі місцевих бюджетів у забезпеченні економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Більшої уваги потребу-

ють дослідження проблем формування місцевих бюджетів та їх вирішення в умовах реформування бюджетної системи та становлення фінансово самостійних місцевих органів влади. **Автори, як правило, висвітлюють особливості застосування окремих інструментів децентралізації та її впливу на соціально-економічний розвиток країни. Крім того, питання комплексного вивчення механізму фіскальної децентралізації та реформування міжбюджетних відносин в Україні потребують вивчення міжнародного досвіду.**

**Методологія дослідження.** У ході дослідження був використаний методичний апарат, що складається з:

- аналізу, синтезу та узагальнення – при визначенні основних понять, класифікації місцевих бюджетів, а також основ децентралізації;
- опису, історичного та логічного – для аналізу місцевих бюджетів в Україні, розкриття проблем, пов'язаних з їх формуванням та виконанням і розробки основних стратегічних перспектив для покращення ситуації в даній сфері;
- використовувалися інструменти економіко-математичного моделювання та метод порівнянь результатів дослідження.

**Метою дослідження** є аналіз досвіду реформування місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та можливість його використання у реформуванні місцевих бюджетів в Україні в сучасних умовах державотворення.

**Основні результати.** Важливою складовою становлення національної фінансової системи є зміцнення інституту місцевого самоврядування та його фінансової основи – місцевих бюджетів. Свідченням цьому є сучасна адміністративно-територіальна реформа місцевого самоврядування і адміністративно-територіального поділу, яка, починаючи з 2015 року, проводиться в Україні і базується на двох важливих складових – визначення нової територіальної основи місцевого самоврядування (зміна адміністративно-територіального устрою), передача повноважень та ресурсів на місцевий рівень, щоб більше повноважень мали ті органи, які ближче до людей (децентралізація).

Децентралізація в широкому розумінні є процесом розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організації при одночасному звуженні прав та повноважень відповідного центру. Виділяють два види децентралізації: адміністративна – розширення компетенції місцевих адміністративних органів, і демократична – створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, коли місцеві справи вирішуються не представниками центрального уряду, а особами, обраними населенням [1, с. 168-169]. Таким чином, право самостійного вирішення органами місцевого самоврядування питань місцевого значення повною мірою залежить від законодавчо закріплених на постійній основі за відповідними місцевими бюджетами податків та зборів, обсяги надходжень яких створили б реальні умови для виконання їх повноважень, тобто рівня фіскальної децентралізації бюджетних ресурсів.

Наразі в Україні відбувається лише перший етап впровадження фінансової децентралізації, який зачепив міста обласного значення, обласні та районні бюджети.

На сьогодні в Україні створюють стимули до об'єднання територіальних громад, оскільки існує біля 12 тисяч місцевих бюджетів, а прямі міжбюджетні трансферти мають лише 669 з них. Система діє так: центральний бюджет виділяє кошти на область, вона – на район, а райони – на міста районного значення, селища й

села. Ідея в тому, щоб скасувати посередників, щоб кожна громада мала прямий вихід на центральний бюджет.

Бюджетний кодекс України прирівнює місто обласного значення і об'єднану громаду, і коли громади об'єднуються, вони отримують ті ресурси і повноваження, які зараз вже мають міста обласного значення.

Після об'єднання населені пункти вийдуть з підпорядкування району і отримують прямі відносини з державним бюджетом.

Замість понад 11 тисяч місцевих рад буде створено 1500-2000 спроможних територіальних громад, тобто відбувається укрупнення територіальних громад за спроможністю адміністративно-територіальної одиниці саму себе забезпечувати за принципом самодостатності: одна місцева рада на кілька населених пунктів, здатних утримати одну школу, лікарню і т.д. Для цього Верховна Рада України прийняла Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", [2] а Кабінет Міністрів України затвердив Методику формування спроможних територіальних громад [3].

В Україні мають бути створені повіти, волості і регіони, як і у 1922-му році за часів НЕПу [4, с. 215], де повіт – проміжна (субрегіональна) адміністративно-територіальна одиниця, яка складатиметься з волостей; волость – це адміністративно-територіальна одиниця з одним, або декількома поселеннями міського або сільського типу; регіонами України називатимуться Автономна Республіка Крим (тимчасово окупована територія РФ), області, Київ, Севастополь. Крім того, поки перелік областей, чи то регіонів відсутній, що не виключає укрупнення нинішніх областей за рахунок сусідніх.

У федеративних державах (Німеччина, США, Швейцарія та ін.) децентралізація полягає у поєднанні зовнішньої цілісності з внутрішньою різноманітністю на рівні місцевого самоврядування (штати, землі, кантони та ін. з внутрішньою диференціацією форм і розмітттям у системах управління), а розподіл функцій і компетенцій між федеральним урядом і місцевими структурами є суттєвим елементом у системі поділу та балансу влади. В унітарних державах (Франція, Швеція, Японія та ін.) децентралізація втілюється шляхом встановлення кількох адміністративних рівнів: у Швеції таких рівнів три – держава, ленди, комуни; у Франції – чотири – держава, регіони, департаменти, комуни [11]. Децентралізація в унітарній державі відображає спосіб розподілу функцій та повноважень між центральними та місцевими органами державної влади переважно по лінії виконавчої влади, хоча не виключається децентралізація окремих повноважень по здійсненню законодавчої функції. Децентралізація у федеративних державах відображає спосіб розподілу функцій і повноважень щодо здійснення державної влади спочатку між відповідними федеральними органами та органами суб'єктів федерації по лінії законодавчої, виконавчої та судової влади, а потім між органами суб'єктів федерації і місцевими органами публічної влади. При цьому як федеральні органи, так і органи суб'єктів федерації здійснюють єдину владу. Ефективне задоволення потреб населення залежить від фінансової самодостатності території. Основою фінансової автономії органів місцевого влади є місцеві бюджети, які використовуються для регулювання господарських процесів, розвитку культури і освіти, вирішення соціальних проблем тощо. Місцеві бюджети виступають важливим елементом системи фінансового регулювання не тільки регіону, але й економіки загалом; їх збалансованість та оптимальність являє собою одну з основних умов економічного зростання, бюджетне регулювання дає змогу цілеспрямовано впливати на темпи розвитку суспільного виробництва [16].

Перевага децентралізації полягає в тому, що дозволяє кожній місцевій громаді вибрати свій, найбільш оптимальний, варіант управління місцевим господарством і фінансами. Кожна громада отримує ресурси – податки і збори, які залишаються у місцевих бюджетах, а не перераховуються в центр, – які вона зможе витратити на свій розсуд. Громадяни самі обирають, що для них в пріоритеті, проте і відповідальності більше, оскільки виникає запитання чи зможе місцева влада правильно розпоряджатися фінансовими ресурсами.

Аналітики інформаційної кампанії Stronger Together відзначають, що фінансування місцевого самоврядування стало важливим каменем спотикання при реформуванні цієї сфери у європейських країнах.

Наприклад, в Угорщині держава забезпечує близько 50% дохідної частини місцевих бюджетів, а їхні власні доходи не перевищують однієї третини. Місцева влада стверджує, що обсяг власних доходів для них недостатній.

Місцевих податків в угорців чотири. Головний – податок з обороту, який сплачують розміщені на території громади підприємства. В середньому він дає 16% сукупного доходу громад, але там, де працюють великі підприємства, цей податок може забезпечувати 30-40% потреб місцевого бюджету. Комунальний податок є популярним, стягують його 60% угорських громад, сплачують його всі місцеві жителі, проте він залишається малозначним, оскільки забезпечує лише 2% сукупного доходу місцевих бюджетів. Податок на нерухомість – один з класичних джерел доходів місцевих громад не лише в Угорщині, але й в інших країнах. Базою оподаткування, як правило, є розмір нерухомості та її географічне розташування. Нарешті, туристичний збір працює там, де є сенс його збирати [6, с. 87].

Таким чином в Угорщині склалася ситуація, при якій багаті громади не відчувають проблем з доходами, збираючи достатньо місцевих податків або залучаючи бізнес за програмами державно-приватного партнерства. Вони в необхідному обсязі фінансують роботи, зокрема пов'язані з підтриманням каналізації і водопроводу в робочому стані. Громади, яким не так пощастило, змушені чекати грошей з центру, яких завжди занадто мало [6].

Покрити розрив намагаються за допомогою залучення позикових коштів. Однак державні дотації не можна витратити на виплату боргів, поточні витрати можна фінансувати за рахунок інвестиційних доходів. Але місцеві чиновники вмילו обходити ці правила: при належній кмітливості угорська міськрада може довести кредиторам, що знаходиться в прекрасній фінансовій формі і цілком

може взяти нову позику, і одночасно довести центральному уряду, що йому вкрай потрібна надзвичайна (форсмажорна) фінансова допомога від держави.

Українська концепція реформи децентралізації за формою дуже схожа з польською. Базовою одиницею там є громада – місто, містечко чи кілька сіл, аналогом нашого району є повіт. Великі міста такі як Варшава прирівнюються у правах з повітом і окремі райони в таких містах є окремими громадами. Повіти об'єднані в воєводства.

Більшість коштів, зібраних на території громади у вигляді місцевих податків (податок на нерухомість, земельний та екологічний збори), там і залишаються. Держава мало бере, але і дає зовсім небагато: принцип "не віддавати, а отримувати" тут не працює. Самостійність громади виходить дуже значна: 20% бюджету – це власні доходи, 30% – надходження від податку на доходи фізичних осіб, 35% – дотації (без зазначення цільового призначення) і 15% – субвенції (на конкретне завдання, за яке потрібно відзвітувати) [7].

Але це не означає, що громади цілком утримують себе самі, оскільки дуже важливим фактором залишається субвенції з бюджету ЄС. Наприклад, в 2014 р. в бюджеті Варшави було заплановано 13 млрд. злотих доходу, з цієї суми 2 млрд. злотих – субвенції від ЄС. За гроші від єврофондів всі адміністративні одиниці створюють транспортну та соціальну інфраструктуру в країні [5, с. 164].

На сьогоднішній день Україна також може сподіватися на допомогу від ЄС на реалізацію проектів з децентралізації. За словами комісара ЄС з питань розширення та політики добросусідства Йоханнеса Хана, "Європейський союз готовий надати Україні 90 млн. євро, які потрібно спрямувати на проекти децентралізації".

В Україні про бюджетну децентралізацію говорять активно, і деякі зміни в цій сфері вже навіть вступили в силу.

Саме місцевим бюджетам, як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування, належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави. У них зосереджено понад 80% усіх фінансових ресурсів, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування [8, 170]. Для аналізу ролі місцевих бюджетів в соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць та їх місця у бюджетній системі України потрібні їх кількісна та якісна характеристика. Про співвідношення місцевих бюджетів з макроекономічними показниками, насамперед з валовим внутрішнім продуктом (ВВП), свідчать дані таблиці 1.

Таблиця 1. Співвідношення обсягу місцевих бюджетів та ВВП

Показники / Роки	2010	2011	2012	2013	2014
ВВП, млрд. грн.	1083,0	1317,0	1409,0	1455,0	1567,0
Видатки місцевих бюджетів, млрд. грн	152,0	178,0	221,0	218,0	223,5
Питома вага витрат місцевих бюджетів у ВВП, %	14,04	15,68	15,68	14,98	14,26

Джерело: складено авторами за даними [9].

Якщо проаналізувати динаміку питомої ваги місцевих бюджетів у ВВП, то тут спостерігається тенденція до зменшення частки місцевих бюджетів. Наприклад, у 2012 році питома вага витрат місцевих бюджетів у ВВП становила 15,68% і в останні роки спостерігається поступове зменшення частки до 14,26% у 2014 році. Це пов'язано із змінами в державному регулюванні розподілу доходів між різними ланками бюджетної системи та свідчить про посилення державного впливу на процес мобілізації коштів та розподіл між різними рівнями влади.[8] Тому питання щодо пошуку оптимального варіан-

та співвідношення між державними та місцевими бюджетами залишається актуальним.

Система місцевих бюджетів в Україні характеризується слабкістю та хронічним дефіцитом, що зумовлено тим, що передані до місцевих органів влади функції неможливо самостійно реалізувати через обмеженість їхньої фінансової бази. З кожним роком скорочується частка доходів місцевих бюджетів у структурі доходів державного бюджету України, відповідно частка доходів державного бюджету постійно збільшується. Це свідчить, що місцеві бюджети не є фінансово самодостатніми.

Слід зазначити, що сьогодні фінансова база місцевих бюджетів є недостатньою не тільки внаслідок того, що питома вага власних доходів бюджетів складає досить малу частку, а й тому, що у видатках місцевих бюджетів найбільшу частку мають видатки на захищені статті. Відповідно коштів на розвиток житлово-комунального господарства, місцевої інфраструктури майже не залишається [10, с. 23].

Останнім часом у літературі більше уваги приділяється питанням фіскальної децентралізації, що пов'язана з передачею окремих доходів або їх частини до структури доходів бюджетів органів місцевого самоврядування, а також встановлення податків та місцевих зборів і навіть визначення власної податкової політики. М.Деркач, аналізуючи сучасні моделі фіскальної децентралізації, зазначає, що фіскальна децентралізація державного регулювання є однією із сучасних тенденцій розвитку національних фінансових систем і що країни, які стали на цей шлях, у тому числі Україна, можуть ефективніше проводити цей процес і будувати оптимальні моделі децентралізації влади на своїх територіях [12, с. 60].

В Україні проблема фіскальної децентралізації зводилася в основному до передачі місцевим бюджетам окремих видів доходів, які за своєю значимістю в питомій вазі їх надходжень не могли змінити реальний стан забезпеченості місцевого самоврядування.

Прийняті зміни до Податкового та Бюджетного кодексів значно розширили фінансові можливості місцевого самоврядування. Реформа міжбюджетних відносин – це стимул для місцевих громад ефективніше наповнювати свої бюджети, переходити на самозабезпечення та ощадно планувати свої видатки.

Починаючи з 2015 року, джерела наповнення місцевих бюджетів було розширено за рахунок передачі з державного бюджету на місця цілої низки податків, а також запровадження нових зборів. Зокрема, тепер місцева влада буде збирати 100% плати за надання адміністративних послуг, 100% державного мита, 10% податку на прибуток підприємств.

Разом з тим, у місцеві бюджети надходять збори з роздрібного продажу підакцизних товарів (пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів) за ставкою 5% вартості реалізованого товару. Крім того, їхні доходи поповняться податком на нерухомість, яким відтепер оподатковується і комерційне (нежитлове) майно, податком на автомобілі з великим об'ємом двигуна, 80% екологічного податку (замість 35%) та 25% плати за надра [13].

Високий рівень концентрації зібраних податків у державному бюджеті зумовлює проблему регіональних відмінностей у бюджетному забезпеченні і не відповідає тим змінам, які відбулися у функціональній структурі державного та місцевих бюджетів в умовах децентралізації державної влади і передачі значної кількості повноважень на місцевий рівень. Централізація бюджетних ресурсів суперечить практиці децентралізації повноважень на користь органів місцевого самоврядування, яка відбувається в Україні, а також уповільнює процес фіскальної децентралізації.

**Висновки.** Таким чином, можна сказати, що в Україні і досі існує централізована модель формування місцевих бюджетів, та попри численні нововведення і законодавчі зміни процес бюджетної децентралізації просувається надто повільно.

Комплексне реформування місцевого самоврядування та удосконалення регіональної бюджетної політики неможливе без усвідомлення досвіду європейських країн, без вивчення їх рекомендацій та фінансової підтримки як окремих заходів, так і конкретних проектів.

Також це питання актуальне для формування регіональної інфраструктури, фінансування житлово-комунального господарства, залучення іноземних інвестицій; підтримки розвитку транскордонного та міжрегіонального співробітництва [12, с. 45].

Політика сучасних держав в сфері регіонального розвитку базується на новій парадигмі, що зараз формується, – регіональний саморозвиток на основі врахування інтересів регіонів і покладення відповідальності за їх розвиток на місцеву владу. Регіональний розвиток повинен базуватися, насамперед, на внутрішньому потенціалі регіону – регіональній економіці та перевагах міжсекторного співробітництва з передачею деякої частини владних повноважень від державних до регіональних органів.

Необхідним є досягнення збалансованості соціальної та економічної складових регіонального розвитку. Соціальна спрямованість регіонального розвитку має на увазі функціонування всіх підсистем, що спрямовані на зростання рівня і якості життя населення регіону. Індикаторами регіонального розвитку, що є соціально орієнтованим, вважається динаміка реального рівня споживання соціальних благ.

В процесі управління розвитком регіону наявні правові нормативні акти не повною мірою забезпечують умови для оптимальної децентралізації. Не створені ефективні інститути управління на рівні місцевої влади. Зберігаються пропуски в законодавстві, пов'язані з розвитком системи муніципальної служби, стимулюванням різних форм соціальної мобілізації. Нечітко розмежовані повноваження, а також відповідальність між органами державної влади і місцевого самоврядування. Фінанси і місцевий бюджет як і раніше централізовані і обмежені. Не розвинені є партнерство і взаємодія органів державної влади і місцевого самоврядування, приватного сектора в спільному вирішенні проблем регіональних співтовариств. Ці та інші проблеми вимагають проведення розумної реформи через децентралізацію влади. Формування ефективних інститутів і механізмів управління на рівні регіональних співтовариств, повинно створити умови для самостійного вирішення локальних проблем, забезпечити поступовий перехід до економічної самодостатності і сприяти скороченню бідності. Конкретні дії по реалізації передбачених заходів політики повинні бути відбиті в Національній стратегії подальшої децентралізації і розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Завдяки децентралізації громадські послуги можна організувати і надавати таким чином, щоб вони якнайкраще відповідали вподобанням місцевих жителів, тобто підвищували ефективність та якість розподілу наявних ресурсів. Поряд із цим, децентралізація супроводжується і підвищенням продуктивності та функціонування бюджетної системи, забезпечуючи підзвітність місцевої влади своєму населенню і скорочуючи число інстанцій. Таким чином, більше повноважень надається місцевим органам влади, які краще знають місцеву специфіку і місцеві потреби [15, с. 61].

Політика децентралізації і розвитку регіону повинна орієнтуватися на:

- розвиток і формування гармонійного законодавства;
- продовження політико-адміністративних реформ;
- активізацію фінансово-бюджетної децентралізації;
- підвищення ефективності управління комунальною власністю;
- розвиток муніципальної служби;
- посилення кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування;

- підвищення відвертості і підзвітності органів місцевого самоврядування;
- розвиток партнерства органів місцевого самоврядування із структурами цивільного суспільства;
- посилення соціальної мобілізації в регіональних співтовариствах.

Щоб приєднатися до Європейського Союзу, Україна повинна провести велику кількість різноманітних реформ, включаючи і фінансову децентралізацію, оскільки без фінансового забезпечення неможливо досягти значних і вагомих результатів в інших сферах реформування.

Місцеві бюджети відіграють значну роль в соціально-економічному розвитку територій і на даному етапі потребують використання бюджетної системи як дієвого інструмента впливу на економічне зростання регіону, вирішення низки соціальних проблем. Для дієвого виконання місцевими органами влади покладених на них задач, необхідно провести ряд удосконалень формування і використання коштів місцевих бюджетів, посилити збалансованість управління та контролю за регіональними фінансовими ресурсами в Україні.

Ефективність управління фінансами в умовах фіскальної децентралізації потребує пошуку оптимального співвідношення між наданою місцевим органам влади податковою і бюджетною автономією та встановленням контролю над прийняттям на цих рівнях бюджетних рішень. Межі бюджетної політики повинні зводитись до створення таких інституційних умов, які б попереджали негативні наслідки нераціональної фіскальної поведінки не тільки для жителів конкретного регіону, але і для всієї системи стимулів в цілому.

Однією з умов успішної реалізації реформ є закінчення антитерористичної операції, на проведення якої необхідні чималі видатки і відповідна централізація бюджетних коштів. З врахуванням важкого процесу децентралізації функціональних повноважень здійснення такої реформи повинно носити покроковий, але цільовий характер, супроводжуватись детальним моніторингом результатів та виправленням можливих помилок.

Запровадження політики децентралізації в Україні має стати важливим кроком до стабілізації соціально-економічної ситуації, сприяти виходу із фінансової кризи, забезпечити подолання суперечностей між рівнями влади та організувати взаємовідносин на всіх рівнях управління.

**Дискусія.** Подальшого, більш глибокого дослідження потребує досвід запровадження служби контролю та аудиту формування і виконання місцевих бюджетів в

умовах подальшого реформування системи місцевого самоврядування.

#### Список використаних джерел

1. Шемшученко Ю.С. (голова редколегії) Юридична енциклопедія / Ю.С.Шемшученко. – К.: В-во "Українська енциклопедія" ім. М.П. Бажана. Т.2 – 1999. – 741 с.
2. Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" № 676-VIII від 04.09.2015.
3. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад" № 214 від 8 квітня 2015 року.
4. Чеберяко О.В. Бюджетна система в УРСР 1920-х рр.: організаційно-правові та соціально-економічні основи функціонування. – К.: Нілан-ЛТД.- 2012.-438 с.
5. Бойко Є.О. Можливості застосування зарубіжного досвіду формування місцевих бюджетів в Україні / Є.О. Бойко, Є.В. Сапонько // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2014. – №2. – С. 163-167.
6. Бобровська О.Ю. Фінансово-економічне забезпечення територій в умовах децентралізації / О.Ю.Бобровська, А.Ю.Мунько // Аспекти публічного управління / Дніпропетр. регіон. ін-т держ. управління Нац. акад. держ. управління при Президенті України. – Дніпропетровськ, 2015. – № 4 (18). – С. 84-91.
7. Прокопенко Л.Л. Досвід реформування місцевого управління в країнах Європейського Союзу // Аспекти публічного управління / Дніпропетр. регіон. ін-т держ. управління Нац. акад. держ. управління при Президенті України. – Дніпропетровськ, 2015. – № 4 (18). – С. 93-101.
8. Бондарук Т. Концептуальні засади реформування місцевих бюджетів України / Т. Бондарук // Світ фінансів. – 2011. – №2. – С. 168-171.
9. Сайт Інституту бюджету та соціально – економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua>.
10. Казюк Я.М. Питання бюджетної децентралізації управління системою місцевих бюджетів // Статистика України : щоквартальний науково-інформаційний журнал / Держ. служба статистики України; НТК статистичних досліджень; НАСОА; НАДУ при Президенті України. – Київ, 2014. – № 2 (65). – С. 20-25.
11. Деркач М.І. Моделі фіскальної децентралізації країн світу / М.І. Деркач // Вісник Дніпропетровського університету. Серія "Економіка". [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vestnikdnu.com.ua/archive/201263/3-10.html>
12. Деркач М.І. Теоретичні аспекти формування сучасної моделі фіскальної децентралізації / М.І.Деркач // Вісник Дніпропетровського університету. Серія "Економіка". Вип.4(2).2010. – С.60-66. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vestnikdnu.com.ua/archive/201042/60-66>.
13. Сайт Національної ради реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua>.
14. Субботович Ю. Бюджетна децентралізація та зміцнення фінансів органів місцевого самоврядування // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Київ, 2012. – С. 44-46.
15. Сумська Т. Децентралізація бюджетної системи як організаційна основа системи місцевого самоврядування // Журнал європейської економіки: науковий журнал / Тернопіль. нац. екон. ун-т. – Тернопіль, 2015. – Т. 14, (№ 1). – С. 59-71.
16. Хімка О.С. Роль місцевих бюджетів в соціально-економічному розвитку регіонів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://intkonf.org/himka-os-rol-mistsevih-byudzhetiv-u-sotsialno-ekonomichnomu-rozvitku-regioniv-ukrayini/>
17. Чеберяко О., Рябоконт О. Актуальні проблеми в сфері формування та виконання місцевих бюджетів // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Київ, 2013, №149 (8) – С. 58-61. <http://dx.doi.org/10.17721/1728-2667.2013/149-8/16>

Надійшла до редколегії 21.02.16

О. Чеберяко, д-р ист. наук, канд. экон. наук, доц.,

О. Рябоконт, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

### МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ: УКРАИНА И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

*Статья посвящена определению основных тенденций и проблем развития системы местных бюджетов в Украине. Проведено исследование сущности финансово-бюджетной децентрализации как одной из составляющих процесса управления, направленного на уменьшение зависимости органов местного самоуправления от центрального правительства. Особое внимание уделено рассмотрению местных бюджетов в условиях децентрализации властных и финансовых полномочий.*

*Ключевые слова: местные бюджеты; децентрализация; территориальная община; местное самоуправление.*

O. Cheberyako, Doctor of Sciences (Historical), PhD in Economics, Associate Professor,

O. Ryabokon, PhD Student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

### LOCAL BUDGETS UNDER CURRENT DECENTRALIZATION: UKRAINE AND FOREIGN EXPERIENCE

*The article is devoted to the major trends and issues of development of local budgets in Ukraine. A study of the essence of fiscal decentralization as one of the components of the management, aimed at reducing the dependence of local governments from the central government with regard to foreign experience. Particular attention is paid to local budgets under decentralization of own and delegated financial powers. The theoretical principles of fiscal decentralization and its proven impact on the socio-economic development. Studied the European*

*countries model of local budgets. The features of formation of revenues of local budgets under decentralization. The role in shaping tax revenues of local budgets in foreign countries and Ukraine. The analysis of state policy of financial support for regional development in Ukraine. The structure of tax revenue in the context of changes in the budget and tax legislation in a decentralized tax powers. Systematized features of fiscal decentralization in Ukraine. Problems and grounded main ways of optimizing the formation of local budgets in a decentralized tax powers. Formed selection of areas targeted as ways to increase economic and financial independence of regions of Ukraine.*

*Keywords: local budgets; decentralization; local community; local government.*

Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Economics, 2016; 4(181): 29-32

УДК 330.341.42

JEL J24; J28; C15; D81

DOI: <http://dx.doi.org/10.17721/1728-2667.2016/181-4/5>

О. Брінцева, канд. екон. наук, доц.

Київський національний економічний університет ім. В. Гетьмана, Київ

## ФІКТИВНИЙ ЛЮДСЬКИЙ КАПІТАЛ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ОЦІНЮВАННЯ

*В статті досліджено основні методи та здійснено вартісну оцінку національного людського капіталу. З огляду на фіктивізаційні процеси, їх суттєві негативні наслідки для національної економіки та соціально-трудова сфера, було проведено оцінювання фіктивного людського капіталу. Визначено напрями підвищення ефективності інвестицій в людський капітал, спрямовані на подолання негативного впливу фіктивізаційних тенденцій.*

*Ключові слова: фіктивний людський капітал, фіктивізаційні процеси, соціально-трудова сфера, кризові явища, вартісне оцінювання.*

**Постановка проблеми.** Процеси фіктивізації людського капіталу в сучасних умовах набувають все більшого поширення, поступово обумовлюючи знецінення національного людського капіталу, збільшення його фіктивної складової, яка не набуває корисного використання, незважаючи на значні ресурси, витрачені на її формування. Під впливом кризових явищ процеси фіктивізації людського капіталу поглиблюються, набуваючи системного характеру, створюючи нові виклики для соціально-трудова сфера і національного ринку праці. Праця має забезпечувати розширення можливостей людського розвитку, і ключовим чинником її продуктивності є сформований людський капітал, адекватна оцінка якого необхідна для ефективного управління процесами формування, розвитку, використання та збереження цього цінного активу.

**Аналіз досліджень та публікацій.** Питання, пов'язані з процесами фіктивізації людського капіталу на різних рівнях досліджено в роботах Грішнової О.А. [1; 3], Колядіна О.П. [7], Корчагіна Ю.О. [8], Петренко В.П. [11], Полякова О.А. [12], Ревтюка Є.А. [13] та інших зарубіжних та вітчизняних вчених. Однак, попри значне поширення фіктивізаційних процесів та їх суттєві негативні наслідки для національної економіки, оцінювання фіктивного людського капіталу проведене не було.

**Тому метою** цієї роботи є обґрунтування концептуальних підходів та особливостей оцінювання фіктивного людського капіталу, проведення його вартісної оцінки.

**Методологія.** Фіктивний людський капітал ми визначаємо як сформований і накопичений людиною в результаті непродуктивних та протиправних інвестицій

(або деформований в результаті тривалого невикористання) певний запас фіктивних характеристик здоров'я, знань, навичок, здібностей, який цілеспрямовано використовується цією людиною в соціально-трудова відносинах, не сприяє зростанню продуктивності праці, але при цьому впливає на зростання доходів свого власника, зменшуючи можливий прибуток підприємства та національний дохід.

Залежно від сфер формування можна виокремити такі поширені види фіктивного людського капіталу [3, с. 96-97]: 1) фіктивний капітал освіти використовує людина, яка отримала фіктивні документи про середню освіту / вищу освіту / науковий ступінь / вчене звання; 2) фіктивний капітал професійних навичок використовує людина, яка має фіктивні документи про професійну кваліфікацію (сертифікати про успішне закінчення мовних курсів, посвідчення водія та ін., про атестацію, професійне навчання, підвищення кваліфікації, перепідготовку тощо); 3) фіктивний капітал здоров'я використовує людина, яка пройшла формальний профілактичний медичний огляд, має фіктивні документи про задовільний стан здоров'я, що дозволяє їй працювати, навчатись, носити зброю, керувати транспортними засобами, відвідувати оздоровчі заклади та ін.

Необхідною передумовою дослідження фіктивної складової людського капіталу є визначення цінності людського капіталу на макроекономічному рівні. Для розробки методики оцінки людського капіталу, необхідно проаналізувати існуючі в науковій літературі [2; 5; 6; 16-18] методи (табл. 1).

Таблиця 1. Основні методи оцінки людського капіталу

Найменування методу	Особливості / сутність методу
Метод представницьких оцінок	Для представницьких оцінок частіше використовуються характеристики, пов'язані з освітою, насамперед середнє число років навчання. Для комплексного врахування всіх основних аспектів, оцінку людського капіталу можна проводити за такими групами показників як "Освіта та професійна підготовка", "Охорона здоров'я", "Підвищення ефективності зайнятості та зростання доходів населення", "Інноваційний розвиток економіки і суспільства", "Розвиток суспільних цінностей, духовності та моральності". В якості непрямих інтегральних показників оцінки можна використовувати Індекс людського капіталу та Індекс людського розвитку.
Метод оцінки на основі попередніх витрат	Метод базується на вимірюванні потоку минулих інвестицій, здійснених окремими особами, домогосподарствами, роботодавцями та урядом. При застосуванні даного методу найважливішим аспектом є чітке визначення, які саме витрати розглядаються як інвестиції в людський капітал. Основними напрямками інвестування у людський капітал є освіта, охорона здоров'я, професійний розвиток та перепідготовка, інноваційна та творча діяльність, мобільність.