

Котенко Наталія Вікторівна,

*канд. екон. наук, ст. викладач кафедри фінансів і кредиту,
Сумський державний університет (м. Суми, Україна);*

Ілляшенко Тетяна Олексіївна,

*канд. екон. наук, доцент, доцент кафедри фінансів і кредиту,
Сумський державний університет (м. Суми, Україна)*

ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ПРОБЛЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ПОСЛУГ

У статті проведено аналіз впливу реформ із децентралізації на можливості територіальних громад забезпечувати фінансування публічних екологічних послуг в Україні. Визначено зміни фіскального потенціалу природно-ресурсних платежів для базових територіальних громад. Розглянуто актуальні комплементарні інструменти фінансування публічних екологічних послуг. Запропоновано напрямки вдосконалення процедури бюджетного вирівнювання задля забезпечення сталого розвитку територій.

Ключові слова: публічна екологічна послуга, фіскальна децентралізація, реформа, податок, екологічна субвенція, комплементарність.

Постановка проблеми в загальному вигляді. За часів економічної кризи потреби екологічної політики виходять за межі фінансових можливостей публічного сектору, що вимагає пошуку нових, дієвих інструментів забезпечення екологічно сталого розвитку, здатних працювати на будь-якому рівні прийняття рішень.

У звіті ПРООН з людського розвитку за 2014 рік укотре підкреслюється важливість комунального управління як альтернативи державному. Про готовність українців до децентралізаційних реформ свідчить і той факт, що лише 24% громадян довіряють уряду, що в три рази менше тих, котрі сприймають себе частиною територіальних громад [22]. Отже, реформа з децентралізації влади і переміщення фіскального потенціалу на рівень базових органів місцевого самоврядування відповідає потребам сьогодення і відкриває нові можливості для якісного забезпечення публічних послуг.

Проте побудована на дослідженнях та досвіді розвинених країн теорія фіскального федералізму не дає однозначних універсальних відповідей на питання фінансового забезпечення тих публічних послуг, ореол надання яких не є чітко визначеним та щодо яких виникає суттєвий часовий лаг між моментом проведення діяльності і появою користі від отриманих результатів. Це обумовлює необхідність проведення критичного аналізу існуючих і потенційних наслідків децентралізації, особливо в частині її впливу на екологічні складові сталого розвитку територій.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теорія фіскального федералізму та можливості практичної її імплементації в системі управління публічними фінансовими ресурсами розглядаються у працях таких учених, як Бережна А.Ю. [7], Кравченко В.І. [13], Кириленко О.П. [15], Нікітін В.В. [16], Слухай С.В. [18] та інших. Ідентифіковані на основі зарубіжного досвіду потенційні переваги та можливості для публічного сектору стали сигналом уряду для впровадження принципів децентралізації на практиці.

Проте в умовах зламів та суттєвих переформатувань системи публічних фінансів, особливо важливим стає оцінювання потенційного впливу заходів із децентралізації на механізми перерозподілу бюджетних коштів екологічного спрямування, визначення зон уразливості і розроблення заходів з їх підтримки.

Метою статті є ідентифікація та визначення напрямів вирішення актуальних проблем фінансового забезпечення публічних екологічних послуг в умовах фіскальної децентралізації.

Основний матеріал. Відповідно до поширеної сьогодні теорії фіскального федералізму з метою максимізації суспільного добробуту частину публічних послуг має бути передано в компетенцію місцевого самоврядування чи то з позиції зростання ефективності та якості їх надання (теорія публічних фінансів), чи то задля «скорочення патерналістських функцій щодо суспільства» [18, с. 51] (теорія суспільного вибору). І хоча вважається, що на зазначених засадах будують взаємовідносини між державною владою та органами місцевого самоврядування лише країни з федеративним устроєм, фіскальний федералізм сьогодні є також поширеним у більшості унітарних розвинених країн. Такий підхід створює правові, організаційні та економічні механізми набуття органами місцевого самоврядування реальної, недеklarованої зверху самодостатності й здатності самостійно розв'язувати місцеві проблеми [16].

З іншого боку, в умовах децентралізації для зменшення фіскального навантаження на державний бюджет уряд може пересунути видаткові зобов'язання на нижчі рівні управління [7], таким чином баласуючи державний бюджет, але в той самий час призводячи до колапсу фінансів органів місцевого самоврядування (збільшуючи загрози локальній фінансовій безпеці). Для оптимізації процесів взаємодії між центральною владою та органами місцевого самоврядування, особливо в частині фіскальної децентралізації, важливим є розподіл не лише компетенцій з надання публічних послуг, а й фінансових ресурсів, достатніх для забезпечення таких компетенцій.

В Україні за останній рік уже було розпочато низку реформ, що таргетовані на виведення країни з крутого піке: оновлення влади та антикорупційна реформа; судова реформа; децентралізація; реформа державного управління; дерегуляція та розвиток підприємництва; реформи правоохоронної системи, системи національної безпеки та оборони; системи охорони здоров'я; податкова реформа; програма енергонезалежності та реформа енергетики; програма просування інтересів України у світі; реформи сільського господарства, освіти, управління державною власністю, фінансового сектору тощо.

На жаль, проблеми у сфері природокористування та екосистемних послуг в умовах фінансової, соціальної, демографічної, політичної криз залишаються поза увагою державної влади. Доказом цього є відсутність серед базових документів центральної влади повноцінних стратегічних та тактичних заходів зі сталого управління природокористуванням.

Так, на виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом із врахуванням положень Коаліційної угоди було прийнято програму діяльності Кабінету Міністрів України, що визначає ключові вектори реформ в країні на найближчу перспективу. Серед одинадцяти основних цілей діяльності Кабінету Міністрів України [4] не знайдено жодного натяку на екологічну складову сталого розвитку.

Робочим документом Плану відновлення України на 2015-2017 рр. [15] передбачено, що Уряд має на меті проводити сталу, соціально та екологічно відповідальну політику,

проте екологічні складові містить лише напрямок реформ аграрного сектору в частині забезпечення енергоефективного та екологічного способу виробництва.

Стратегією сталого розвитку «Україна-2020» Президента України передбачено за вектором безпеки реалізовувати Програму збереження навколишнього природного середовища [6]. Проте допоки таку програму прийнято не було.

Плани Мінприроди на 2015 рік включають обширний перелік заходів із розроблення стратегій, програм та проектів нормативно-правових актів із реалізації державної екологічної політики [15]. Проте, на нашу думку, їм бракує конкретики в частині реальних заходів щодо управління природокористуванням та охорони навколишнього природного середовища, і особливо фінансових складових.

Усе це означає, що управління загальним територіальним природокористуванням передано в компетенцію органів місцевого самоврядування.

Проаналізуємо, як вплинула децентралізація на можливості територіальних громад акумулювати ресурси для фінансування екологічних послуг.

Одним із напрямків децентралізації визначено розширення дохідних джерел загального фонду місцевих бюджетів за рахунок перерозподілу на користь місцевих бюджетів загальнодержавних податків та зборів, установа нових платежів та передачу до загального фонду частини доходів бюджету розвитку та екологічного податку. Останній захід містить дві складові.

По-перше, лівова частка екологічного податку (55%) відтепер має акумулюватися в обласному бюджеті [1]. Вітчизняна фіскальна система мала аналогічні прецеденти розподілу половини надходжень екологічного податку на користь бюджетів областей (у 2004, 2009 та 2010 рр.). Проте, аналіз оцінки екологічної ситуації в Сумській області, що є складовою індексу регіонального людського розвитку [7], виявив середнє падіння на рівні 1,2%, яке показує, що переміщення важелів впливу на обласний рівень не здатне суттєво покращити екологічну ситуацію в регіоні. Крім того, значні обсяги фінансових ресурсів вимагають відповідального розподілу між одержувачами бюджетних коштів. А отже, такі зміни має супроводжувати розроблення об'єктивних підходів до відбору проектів фінансування публічних екологічних послуг, що не було запропоновано жодною обласною радою чи обласною державною адміністрацією. Крім того, концепція реформування місцевого самоврядування передбачає надання трансфертів із державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету [12], що унеможлиблює розподіл ресурсів у вигляді субвенцій з обласного базовим рівням місцевого самоврядування.

По-друге, велике занепокоєння викликає рішення центральної влади перевести екологічний податок зі спеціального фонду місцевих бюджетів до загального. У середньому близько третини поточних та двох третин капітальних витрат на охорону навколишнього природного середовища місцевих бюджетів здійснювалося коштом місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища. Незважаючи на те, що до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища можуть зараховуватися грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушеннями законодавства про охорону навколишнього середовища у результаті господарської та іншої діяльності, цільові та інші добровільні внески підприємств, організацій та громадян, головним і, по суті, єдиним джерелом надходжень коштів фондів був екологічний податок, переведення якого до загального фонду дозволить місцевим органам влади «розпорозувати» отримані кошти на вирішення інших, а не тільки екологічних проблем.

Отже, рішення щодо розширення дохідних джерел місцевих бюджетів у такий спосіб

є передчасним. Екологічний податок варто повернути до спеціального фонду місцевих бюджетів. Це дозволить забезпечити цільовий характер використання коштів, сприятиме прозорості й публічності управління коштами.

Щодо розподілу надходжень податку між бюджетами, то відповідно до принципу субсидіарності, критеріїв повноти надання бюджетної послуги та наближення її до безпосереднього споживача, переваги в одержанні коштів мають бути надані найнижчому з можливих рівнів публічного управління – базовому, а саме територіальній громаді. Це сприятиме максимізації задоволення потреб громад, врахуванню відмінностей у потребах та смаках громадян, полегшенню доступу до інформації, стимулюватиме міжрегіональну конкуренцію та надаватиме можливості експериментувати в локальних масштабах [15].

З метою економії на масштабі чи нейтралізації екстерналій органи місцевого самоврядування мають можливість на договірних засадах об'єднувати ресурси для фінансування місцевих проектів. Сьогодні організаційно-правові засади, принципи, форми, механізми стимулювання, фінансування та контролю співробітництва територіальних громад визначаються Законом України «Про співробітництво територіальних громад» [3]. І хоча цей новий закон екологічні послуги знов не ідентифікує, вважаємо, що для сталого розвитку територій, підвищення якості надання екологічних послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, місцеві громади можуть делегувати одному із суб'єктів співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; реалізовувати спільні проекти з координацією діяльності та акумулюванням на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; створювати нові або здійснювати спільне фінансування (утримання) вже існуючих підприємств, установ та організацій комунальної форми власності та утворювати для цього спільні органи управління.

Якщо співробітництво проходить на комплементарних засадах, залучаються додаткові ресурси, що виходять за межі виключно публічного сектору, посилюється спроможність громад надавати якісні публічні послуги; якщо співпрацює три і більше громади, центральна влада в пріоритетних сферах державної політики надає додаткові субвенції чи передає у комунальну власність об'єкти державної власності.

Загалом співробітництво створює широкі можливості для органів місцевого самоврядування, у тому числі і в плані залучення додаткових фінансових ресурсів за рахунок коштів як місцевих, так і державного бюджетів, міжнародної допомоги, кредитних ресурсів та самооподаткування. Треба відзначити, що самооподаткування можливо лише за умови «зрілості» територіальної громади та її мешканців, адже воно здійснюється на абсолютно добровільних засадах. На відміну від загальнодержавних, місцевих податків та зборів, встановлених Податковим кодексом України, платежі на засадах самооподаткування, що стягуються за рішенням зборів громадян за місцем проживання для фінансування разових цільових заходів, обов'язковій сплаті не підлягають.

З іншого боку, лише 18% українців задоволені спробами уряду реалізувати заходи щодо захисту навколишнього природного середовища (серед країн з високим рівнем людського розвитку, до яких віднесено Україну ПРООН, це найнижчий показник). У той самий час 76% сприймають себе частиною місцевої громади [22]. Це дає підставу вважати, що саме добровільне самооподаткування може стати стійким джерелом фінансування публічних екологічних послуг у найближчому майбутньому.

Менше оптимізму викликає ініціатива центрального уряду щодо добровільного об'єднання територіальних громад. Відповідно до затвердженої Урядом Методики формування спроможних територіальних громад [5] добровільне об'єднання територіальних громад має засновуватися на врахуванні культурних, історичних, географічних, соціально-економічних, інфраструктурних особливостей розвитку, фінансового та трудового потенціалу. Проте фактично при визначенні меж таких утворень та їх адміністративних центрів, запропоновано враховувати відстані до зон доступності, а також наявність інфраструктури в частині закладів освіти. Особливе занепокоєння викликає відсутність у вказаній методиці конкретних критеріїв, крім часу на подолання відстаней пожежними машинами. Відповідальними за створення перспективних планів об'єднань з боку державної влади виступають облдержадміністрації, а з боку місцевого самоврядування – обласні ради. Про складність і неоднозначність процесів об'єднань свідчить той факт, що наразі лише 3 області затвердили перспективний план об'єднання власних громад [9]. Першопричиною такого гальмування децентралізаційних ініціатив уряду, на нашу думку, є брак доступних і ефективних критеріїв оптимізації локалізації центрів і кордонів об'єднань.

У світі існує практика, коли для управління наданням публічних послуг створюються спеціальні цільові райони. Наприклад, з питань управління природними ресурсами в США створено 6473 райони [13]. І хоча вважається, що ситуація, коли розподіл видатків між рівнями влади здійснюється відповідно до географічних зон споживачів суспільних благ, є характерною для країн з федеративним устроєм, Україні також доречно зарахувати до компетенції базових органів місцевого самоврядування ті завдання, вирішення яких не має зовнішнього щодо певної території ефекту.

Отже, перспективним способом розв'язання проблеми визначення умов та критеріїв добровільного об'єднання територіальних громад може бути саме природна складова. Як свідчить аналіз запропонованих окремими областями меж поділу, найбільша проблема криється у процедурі розподілу земельних ресурсів як джерела багатства громад. І тут може бути застосований екосистемний підхід – поділ території за межею річки, лісу, за ландшафтними ознаками. Для нейтралізації впливу екстерналій (зовнішніх ефектів) важливо врахувати ключові забрудники та їх вплив на територію, наявність і розміщення полігонів твердих побутових відходів, відстань до них. Особливо важливим це питання постає для сільських поселень, де проблема залишається надактуальною.

Перераховані заходи на засадах субсидіарності, цілеспрямованості, адресності та комплементарності теоретично здатні забезпечити фінансування публічних екологічних послуг. На практиці це можливо виключно за умов достатнього рівня фінансової автономії місцевих громад, що визначається, у тому числі співвідношенням власних доходів місцевих бюджетів і трансфертів.

За останні 10 років в Україні спостерігається невинне зростання частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів (рис. 1).

Вплив реформ 2015 року на структуру доходів місцевих бюджетів поки що важко оцінити через брак актуальної статистичної інформації. Проте з довідки Міністерства фінансів України щодо стану виконання місцевих бюджетів за січень-квітень 2015 року [11] видно, що цьогорічні бюджетні трансферти майже в 1,7 разів більше за сукупні доходи загального фонду місцевих бюджетів. Схожа ситуація спостерігається і з структурою запланованих на 2015 рік доходів бюджету міста Суми, що на 56,4% складаються з міжбюджетних трансфертів (рис. 2).

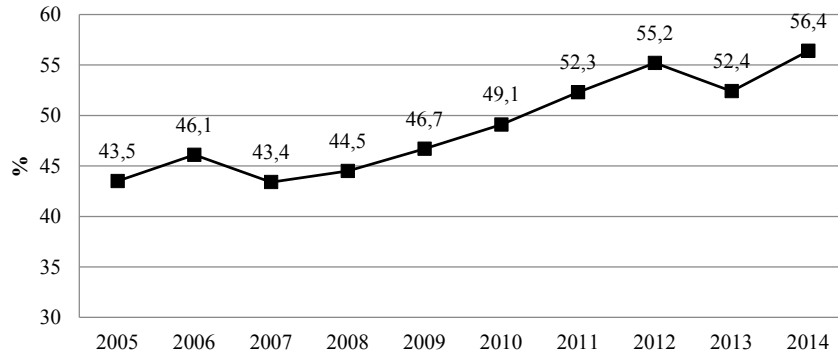


Рисунок 1 – Динаміка частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів, (складено авторами за даними Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень [10])

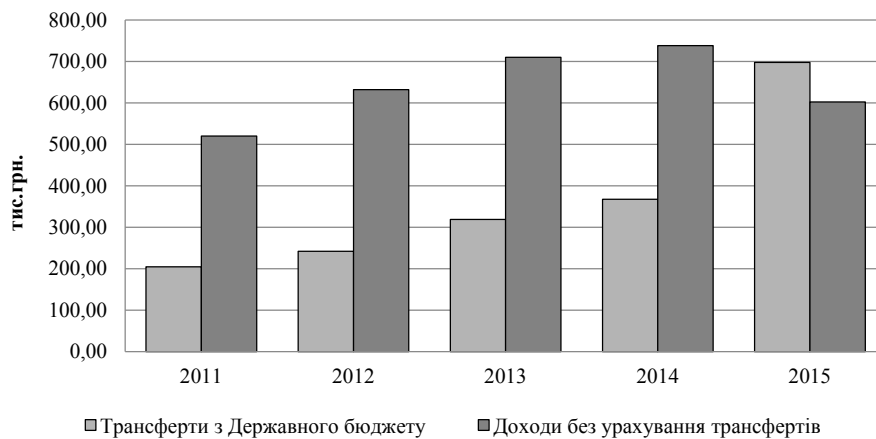


Рисунок 2 – Доходи бюджету м. Суми за 2011-2015 роки, (складено авторами за даними Сумського муніципального порталу [19])

Таким чином, на сьогодні процес децентралізації, що було розпочато наприкінці 2014 року, поки що має зворотні наслідки: замість сприяти фінансовій автономії органів місцевого самоврядування призводить до посилення їх залежності від трансфертів.

Відтак, у запровадженій принципово новій системі бюджетного регулювання та вирівнювання, що містить пряму та реверсну дотації і специфічні субвенції, пропонується враховувати потенційні видатки на фінансування публічних екологічних послуг.

Горизонтальне вирівнювання, що здійснюється на основі прямої та реверсної дотацій, з 2015 року провадиться по доходах, що мають велике фіскальне значення для місцевих бюджетів (податок на прибуток підприємств та податок на доходи фізичних осіб – для обласних бюджетів, податок на доходи фізичних осіб – для бюджетів міст обласного

значення, районів і об'єднаних територіальних громад). Серед природно-ресурсних платежів лише плата за землю має порівнюваний фіскальний потенціал (6,8% загального обсягу доходів бюджету м. Суми у 2015 році; для порівняння, екологічний податок, рентна плата за використання природних ресурсів, надходження від викидів забруднюючих речовин та від розміщення відходів у сукупності складають лише 0,35%) [2]. Проте порівняння з платою за землю недоречне, адже починаючи з 2015 року цей платіж відноситься до категорії місцевих податків і зборів. Отже, ми не бачимо можливостей щодо впровадження екологічної складової в актуальні схеми горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів.

Щоб проводити не горизонтальне, а вертикальне вирівнювання, тобто забезпечувати фінансовими ресурсами делеговані повноваження не за рахунок закріплених доходів і загальних трансфертів (дотацій), а шляхом безоплатної і безповоротної передачі коштів на конкретні заходи в порядку, який ним визначається, застосовуються субвенції. І хоча такий підхід не відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування, що надає перевагу загальним трансфертам, що можуть бути використані територіальними громадами на власний розсуд [21], очікується, що таким чином буде забезпечено повне та своєчасне фінансування делегованих державою повноважень у сфері освіти та охорони здоров'я.

Як зазначалося раніше, природно-ресурсні платежі відтепер є джерелом загального фонду місцевого бюджету, а отже, органи місцевого самоврядування не зобов'язані такі надходження спрямовувати на фінансування публічних екологічних послуг. Зрозуміло, що поточні витрати на утримання екологічної інфраструктури місцева влада здійснюватиме й надалі. У той час, як потреба у фінансуванні капітальних видатків, які і так забезпечуються за залишковим принципом, навряд чи буде задоволена. І це може сприяти ще більшому накопиченню екологічного боргу.

На рисунку 3 показано структуру витрат публічного сектору на охорону навколишнього природного середовища.

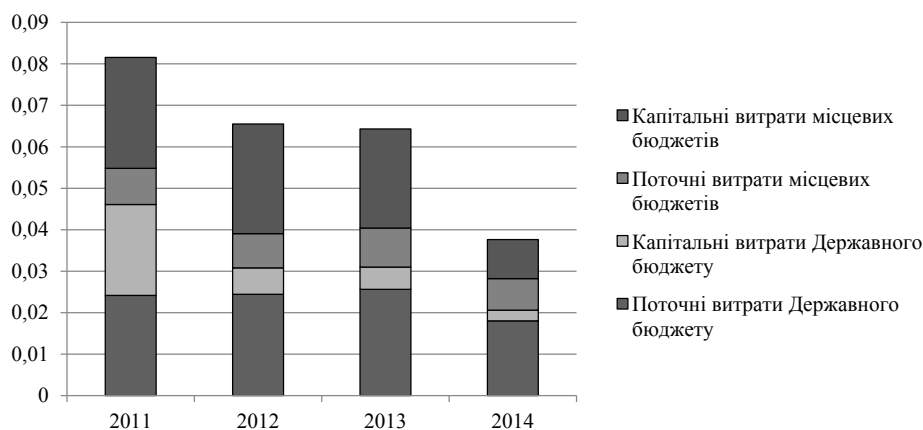


Рисунок 3 – Питома вага капітальних інвестицій та поточних витрат на охорону навколишнього природного середовища у ВВП України у 2011-2014 рр, %, (складено авторами на основі даних Державної служби статистики України [8])

Крім загального скорочення фінансування публічних екологічних послуг у більш ніж в два рази за останні чотири роки, спостерігаємо тенденцію щодо перенесення відповідальності за впровадження екологічних інвестицій на локальний рівень.

Для збереження умов для розширеного відтворення екологічної інфраструктури пропонується в механізм вертикального бюджетного вирівнювання інтегрувати екологічну субвенцію.

Така субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам має надаватися в межах обсягу, затвердженого законом про Державний бюджет України. У цьому випадку уряд буде здатний у межах загальної політики сталого зростання країни визначати суспільно доцільний рівень витрат на публічні екологічні послуги.

Екологічна субвенція має розподілятися між місцевими бюджетами на основі формули, що за аналогією до [20] повинна враховувати такі параметри: кількість населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці; коригуючі коефіцієнти, що враховують темпи погіршення екологічної ситуації; ефективність реалізації екологічних програм; тенденції щодо погіршення стану основних компонентів навколишнього природного середовища при збереженні існуючих рівнів антропогенного навантаження; особливості надання екологічних послуг у зоні відчуження.

Залишки коштів субвенції у кінці року в дохід бюджету не мають вилучатися і можуть бути використані в наступних бюджетних періодах з урахуванням цільового призначення субвенції.

Висновки та напрямки подальших досліджень. Проведений аналіз свідчить, що розпочаті урядом реформи в напрямку децентралізації публічної влади напругу впливають на механізми розподілу бюджетних коштів і роблять ще більш вразливою систему загального територіального природокористування.

Переміщення компетенцій із центру на рівень територіальних громад повинен супроводжуватися відповідною зміною напрямів руху потоків фінансових ресурсів та створенням дієвих інструментів їх формування та розподілу.

У ході дослідження було виявлено, що розширення дохідних джерел загального фонду місцевих бюджетів за рахунок екологічного податку унеможливить роботу місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища. Переведення більше половини надходжень цього податку на обласний рівень можливо лише за умови розроблення об'єктивного (бажано, формульного) механізму подальшого розподілу коштів між базовими органами місцевого самоврядування.

Доведено, що більш ефективним, порівняно з фінансуванням масштабних проектів коштами обласних бюджетів, способом забезпечення публічних екологічних послуг на засадах компліментарності є співробітництво територіальних громад. Серед переваг такого співробітництва запропоновано розглядати можливості самооподаткування, що як добровільний фіскальний інструмент може стати у європейському майбутньому України стійким джерелом фінансування публічних екологічних послуг.

У роботі запропоновано підходи, застосування яких переведе ініційоване урядом у рамках реформи децентралізації «примусове» об'єднання територіальних громад у ранг дійсно добровільних. Для цього аргументовано необхідність урахування природних ознак і критеріїв поділу, зокрема екосистемний підхід.

Таким чином, співробітництво та об'єднання територіальних громад на засадах спільності інтересів і потреб сталого розвитку з урахуванням екологічної складової сприятиме покращенню якості життя українців та зростанню ефективності надання публічних послуг.

Аналіз фінансової автономії місцевих бюджетів показав, що лівова частка доходів

місцевих бюджетів продовжує формуватися за рахунок міжбюджетних трансфертів. З метою забезпечення екологічно-сталого розвитку територіальних громад запропоновано вдосконалити систему міжбюджетних трансфертів. І хоча доведено, що застосування процедур горизонтального вирівнювання в управлінні загальним територіальним природокористуванням не є доцільним через низький фіскальний потенціал загальнодержавних природно-ресурсних платежів, що закріплюються за місцевими бюджетами, введення до бюджетного менеджменту екологічної субвенції дозволить фінансувати місцеві проекти з розширеного відтворення території. Для цього авторами запропоновано визначати обсяг екологічної субвенції на основі таких параметрів: кількість населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці; коригуючі коефіцієнти, що враховують темпи погіршення екологічної ситуації; ефективність реалізації екологічних програм; тенденції щодо погіршення стану основних компонентів навколишнього природного середовища при збереженні існуючих рівнів антропогенного навантаження; особливості надання екологічних послуг у зоні відчуження.

Проте методологія розрахунку та механізм розподілу субвенційних коштів мають стати основою подальших досліджень.

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 №2456-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 №2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/податковий%20кодекс>.
3. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#n23>.
4. Постанова Верховної Ради України «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/26-19#n7>.
5. Методика формування спроможних територіальних громад. Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. №214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF/paran10#n10>.
6. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
7. Бережна А.Ю. Стабілізація місцевих бюджетів як важіль забезпечення фінансової безпеки держави / А.Ю. Бережна, О.В. Мірошніченко // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2012. – №2. – С. 6-24.
8. Державна служба статистики України. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
9. Запропоновані областями проекти перспективних планів формування спроможних громад в цілому відповідають стратегії. Децентралізація влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item?id=346>.
10. Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua>.
11. Інформація щодо стану виконання доходів місцевих бюджетів за січень-квітень 2015 року. Офіційний сайт міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=292741.
12. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
13. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України / В.І. Кравченко. – К. : Знання, 1999. – 487 с.
14. Міністерство екології та природних ресурсів України. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/>.
15. Місцеві фінанси : підручник / за ред. О.П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.

16. Нікітін В.В. Бюджетний федералізм як чинник формування громадянського суспільства [Електронний ресурс] / В.В. Нікітін // Державне будівництво. – 2009.– Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/4/04.pdf>.

17. План відновлення України. Стратегічний документ. 2015-2017. Робоча версія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://reforms.in.ua/Content/download/Strategic_doc_final%202015-2017.pdf.

18. Слухай С.В. Інституційні передумови розвитку української економіки під кутом зору теорії фіскального федералізму другої генерації / С.В. Слухай // Фінанси України. – 2013. – №5. – С. 50-57.

19. Суми. Муніципальний інформаційний портал. Офіційний сайт Виконавчого комітету Сумської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://meria.sumy.ua/>.

20. Фінансові механізми управління природокористуванням : монографія / М.В. Костель, М.Ю. Абрамчук, Н.В. Котенко та ін.; за заг. ред. В.М. Бороноса, І.Д. Скляр. – Суми : СумДУ, 2012. – 351 с.

21. European Charter of Local Self-Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>.

22. Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf>.

1. Byudzhetnyi kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 №2456-VI. [The Budget Code of Ukraine]. (2010). <http://zakon2.rada.gov.ua>. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].

2. Podatkovyi kodeks Ukrainy vid 02.12.2010 №2755-VI [The Tax Code of Ukraine]. (2010). <http://zakon2.rada.gov.ua>. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/podatkoviy%20kodeks> [in Ukrainian].

3. Zakon Ukrainy «Pro spivrobotnytstvo terytorialnykh hromad» [The Law of Ukraine «On the Cooperation of Local Authorities». (n.d.). <http://zakon2.rada.gov.ua>. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#n23> [in Ukrainian].

4. Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrainy «Pro Prohramu diialnosti Kabinetu Ministriv Ukrainy» [Resolution of the Supreme Council of Ukraine «On the the Action Program of the Cabinet of Ministers». (n.d.). <http://zakon1.rada.gov.ua>. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/26-19#n7> [in Ukrainian].

5. Metodyka formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad, zatverdzhena postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 kvitnya 2015 r. №214 [The Method of Formation for Competent Local Authorities. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of April 8, 2014 №214]. (2014). <http://zakon1.rada.gov.ua>. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF/paran10#n10> [in Ukrainian].

6. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro Stratehiiu staloho rozvytku «Ukrayina-2020»» [Resolution of the President of Ukraine «On the Strategy of Sustainable Development «Ukraine-2020»]. (n.d.). <http://zakon2.rada.gov.ua>. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].

7. Berezna, A.Yu., & Mirosnychenko, O.V. (2012). Stabilizatsiia mistsevykh byudzhetiv yak vazhil zabezpechennia finansovoi bezpeky derzhavy [Local budget stabilization as lever to ensure the financial security of the state]. *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoho universytetu derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy – Collection of scientific papers of the National State Tax Service University of Ukraine*, 2, 6-24 [in Ukrainian].

8. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. Ofitsiynyi sayt [State statistics service of Ukraine]. (n.d.). <http://www.ukrstat.gov.ua>. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].

9. Zaproponovani oblastiamy proekty perspektyvnykh planiv formuvannia spromozhnykh hromad v tsilomu vidpovidaiut stratehii. Detsentralizatsiia vlady [The projects of perspective plans of forming capable authorities which was proposed by regions in general correspond to strategy. Decentralization of power]. (n.d.). decentralization.gov.ua. Retrieved from <http://decentralization.gov.ua/news/item?id=346> [in Ukrainian].

10. Instytut biudzhetu ta sotsialno-ekonomichnykh doslidzhen. Ofitsiynyi sayt [The institution of budget, social and economic researches]. (n.d.). www.ibser.org.ua. Retrieved from <http://www.ibser.org.ua> [in Ukrainian].

11. Informatsiia shchodo stanu vykonannya dokhodiv mistsevykh biudzhetyv za sichen-kviten 2015 roku. Ofitsiyni sait ministerstva finansiv Ukrainy [Information on the the status of implementation of local budget revenues in January-April 2015. Official site of the Ministry of Finance of Ukraine]. (2015). <http://www.minfin.gov.ua>. Retrieved from http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=292741 [in Ukrainian].
12. Kontsepsiia reformuvannya mistsevoho samovriaduvannya ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini. Skhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 1 kvitnia 2014 r. №333-r [Concept of reformation of local authority and territorial organization of power in Ukraine. Approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine of April 1, 2014 №333-r]. (2014). <http://zakon4.rada.gov.ua>. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
13. Kravchenko, V.I. (1999). *Mistsevi finansy Ukrayiny [Local finance of Ukraine]*. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].
14. Ministerstvo ekolohii ta pryrodnykh resursiv Ukrainy. Ofitsiyni sait [Ministry of Ecology and Natural resources]. (n.d.). <http://www.menr.gov.ua>. Retrieved from <http://www.menr.gov.ua/> [in Ukrainian].
15. Kyrylenko, O.P. (Eds.). (2006). *Mistsevi finansy [Local finance]*. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].
16. Nikitin, V.V. (2009) Biudzhetni federalizm yak chynnyk formuvannya hromadianskoho suspilstva [Budget federalism as a cause to formation of civil society]. *Derzhavne budivnytstvo – State building*. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/4/04.pdf> [in Ukrainian].
17. Plan vidnovlennia Ukrainy. Stratehichniy dokument. 2015-2017. Robocha versiia [The plan of renovation of Ukraine. 2015-2017. Working version]. <http://reforms.in.ua>. Retrieved from http://reforms.in.ua/Content/download/Strategic_doc_final%202015-2017.pdf [in Ukrainian].
18. Slukhai, S.V. (2013). Instytutsiiniy peredumovy rozvytku ukrainskoi ekonomiky pid kutom zoru teorii fiskalnoho federalizmu druhoi heneratsii [Institutional preconditions for the development of the Ukrainian economy from the perspective of the theory of fiscal federalism second generation]. *Finansy Ukrainy – The Finance of Ukraine*, 5, 50-57 [in Ukrainian].
19. Sumy. Munitsypalniy informatsyniy portal. Ofitsiyni sait Vykonavchoho komitetu Sumskoi miskoi rady [Sumy. Municipal Informative Portal. Official site of executive committee of Sumy's Local Council]. <http://meria.sumy.ua>. Retrieved from <http://meria.sumy.ua/> [in Ukrainian].
20. Kostel, M.V., Abramchuk, M.Yu., & Kotenko, N.V. (etc.) (2012). *Finansovi mekhanizmy upravlinnia pryrodokorystuvanniam [Financial mechanism of environmental management]*. Sumy: SumSU [in Ukrainian].
21. European Charter of Local Self-Government. (n.d.). <http://conventions.coe.int>. Retrieved from <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm> [in English].
22. Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. (2014). <http://hdr.undp.org>. Retrieved from <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf> [in English].

Н.В. Котенко, канд. экон. наук, ст. преподаватель кафедры финансов и кредита, Сумский государственный университет (г. Сумы, Украина);

Т.А. Ильяшенко, канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры финансов и кредита, Сумский государственный университет (г. Сумы, Украина)

Фискальная децентрализация и проблема обеспечения публичных экологических услуг

В статье проведен анализ воздействия реформы децентрализации на возможности территориальных громад обеспечивать финансирование публичных экологических услуг в Украине. Определены изменения фискального потенциала природно-ресурсных платежей для базовых территориальных громад. Выделены актуальные комплементарные инструменты финансирования публичных экологических услуг. Предложены направления усовершенствования процедуры бюджетного выравнивания для обеспечения устойчивого развития территорий.

Ключевые слова: публичная экологическая услуга, фискальная децентрализация, реформа, налог, экологическая субвенция, экосистема, комплементарность.

N.V. Kotenko, Candidate of Economic Sciences, Senior Lecturer of the Department of Finance and Credit, Sumy State University (Sumy, Ukraine);

T.O. Ilyashenko, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Finance and Credit, Sumy State University (Sumy, Ukraine)

Fiscal decentralization and the challenges of public ecological services delivery

The aim of the article. The aim of the article is to define and propose the directions to solve the recent problems of financing public ecological services in the conditions of fiscal decentralization.

The results of the analysis. This paper analyzes the decentralization reform impact on the possibilities of local authorities to finance the public ecological services in Ukraine.

Advantages and threats of decentralizing reform are defined on the basis of theoretical vision of fiscal federalism in different state structures.

The authors assessed basic central government documents in which the strategy and tactic of development. The lack of particular measures that are directed to the sustainable nature use on state level is defined. In practice, this means transference of financing powers from central to local government. Such process needs to be conducted with respective changes of financial flows directions and establishing effective forming and distributive tools.

Traditionally, one of such tools, which are most appropriate to accumulate public environmental funds, is ecological tax. The study revealed that the enhancement of general fund of local budget revenues by local tax make the Local Environmental foundations' work impossible. Another initiative of central government is to transfer more than half revenues from the tax to the regional level. Such decision will be practicable only if impartial, formula based mechanism of subsequent allocation of funds between basic local authorities is developed.

Scale projects now are funded by regional authorities. Authors proved that the better way to finance public ecological services on complementary basis is the local authorities' cooperation. One of the advantages of such cooperation is the considering of the opportunities of self-taxation. This voluntary fiscal tool in Ukrainian European future must be stable source for financing of public ecological services.

Decentralization reform also provides for the official consolidation of local authorities which meets lots of resistance from communities. To overcome obstacles and make it really voluntary there are propositions to account natural marks and distributive criteria basing on ecosystem approach.

The analysis of financial autonomy of local budgets shows that the prior part of local public revenues continues to form by intergovernmental fiscal transfers. For the purpose to provide sustainable development of communities authors propose to include ecological components into the system of budget equalization and compensation. This paper proves the inadequacy of horizontal equalization procedures for management of the system of general territorial nature use. The main reason for it is the inferior fiscal potential of the state environment tax and payments fixed attached to the local budgets. On the contrary, establishment of the ecological subsidies to the budget management allows to finance the local projects of expanded reproduction of territory and its ecological infrastructure. To resolve this problem authors propose to assess the quantity of ecological subsidy basing on the next parameters: the amount of population of rated community (political unit); the financial standard of budgetary provision of ecological services, compensate coefficients. The compensate coefficients must be individual to particular territory and take into account the ecological degradation pace, the efficiency and experience of ecological public program implementation, the tendency of degradation of independent nature components that is in keeping with existent levels of man's impact, the particularity of ecological service provisioning in exclusion zone.

Conclusions and directions of further researches. To summarize, reform of fiscal decentralization in Ukraine is really needed and has opportunities. But it needs prudence and accurate economic ground. Cooperation and consolidation of communities on the basis of common interests and needs of sustainable development lead to improve the Ukrainians' life quality and to increase the efficiency of public services provision. The applications of vertical fiscal compensation procedure allows to equivalence allocate budget revenues and ecological expenditures. But the methodology of ecological self-taxation, assessment and distribution of subsidies need further researches.

Keywords: public ecological service, fiscal decentralization, reform, tax, ecological fiscal transfer, ecosystem, complementarity.

Отримано 06.05.2015 р.