

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра фінансів

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

Фінансове забезпечення територіальних громад у системі міжбюджетних відносин

**Студентки 2 курсу, 1-м групи,
спеціальності 072 «Фінанси,
банківська справа та страхування»
спеціалізації «Державні фінанси»**

**Кохан
Ганни Петрівни**

**Науковий керівник
к.е.н., доцент**

**Маркуц
Юлія Ігорівна**

**Гарант освітньої програми
завідувач кафедри фінансів,
заслужений діяч науки і техніки України
д.е.н., професор**

**Чугунов
Ігор Якович**

Київ 2018

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СИСТЕМІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН	
1.1. Сутність фінансового забезпечення територіальних громад	6
1.2. Досвід розвитку системи фінансового забезпечення територіальних громад у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою	10
РОЗДІЛ 2. СИСТЕМА ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ	
2.1. Аналіз та оцінка дохідної частини бюджетів територіальних громад	16
2.2. Міжбюджетні трансфери як вагома складова фінансового забезпечення територіальних громад	23
РОЗДІЛ 3. ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	
3.1. Напрями бюджетного забезпечення територіальних громад	34
3.2. Основні стратегічні напрями реформування місцевого самоврядування в Україні	47
ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ	50
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	53
ДОДАТКИ	63

ВСТУП

Актуальність теми. В умовах трансформації економіки України виникає необхідність перегляду наявних та формуванні нових стратегічних напрямів розвитку національної та регіональної економіки, що мали б передбачати збереження курсу на посилення бюджетної децентралізації. Актуальним завданням є вивчення нових форм і методів зміцнення фінансового забезпечення.

Основним призначенням місцевих податків і зборів є забезпечення органів місцевої влади власними коштами з метою фінансування локальних суспільних благ, призначених для задоволення потреб територіальної громади. Утім, місцеві потреби різних спільнот і можливості їх фінансового забезпечення, внаслідок впливу тих чи інших чинників, можуть суттєво зборів має базуватися на економічно обґрунтованих, а не лише суб'єктивних принципах оподаткування на місцевому рівні, що дасть можливість побудувати ефективну систему місцевого оподаткування в країні. відрізняться. Тому, досі актуальною залишається проблема формування науково-обґрунтованої політики місцевого оподаткування, здатної підвищити рівень фінансового забезпечення потреб місцевого самоврядування з урахуванням особливостей його соціального і економічного розвитку. В свою чергу, процес визначення переліку місцевих податків і

Дослідженням проблем фінансового забезпечення територіальних громад, місцевого оподаткування займалися такі вітчизняні вчені як О.Д. Василик, В.П. Вишневський, О.П. Кириленко, В.І. Кравченко, Н.П. Кучерявенко, І.О. Луніна, О.М. Піхоцька, В.В. Письменний, В.В. Рибак, С.В. Слухай, Л.Л. Тарангул, С.І. Юрій та ін. Однак пошуку відповіді на запитання, які саме податки можна та треба зараховувати до числа місцевих, присвячені лише окремі роботи науковців.

Метою роботи є розкриття та удосконалення системи фінансового забезпечення територіальних громад у системі міжбюджетних відносин в умовах економічних перетворень.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- розкрити економічний зміст фінансового забезпечення територіальних громад у системі міжбюджетних відносин;
- дослідити джерела фінансового забезпечення територіальних громад;
- узагальнити зарубіжний досвід організації системи фінансового забезпечення територіальних громад;
- проаналізувати динаміку та структуру фінансового забезпечення територіальних громад;
- розкрити особливості формування міжбюджетних трансфертів як вагової складової фінансового забезпечення територіальних громад;
- визначити напрями бюджетного забезпечення територіальних громад;
- розкрити основні стратегічні напрями реформування місцевого самоврядування в Україні.

Об'єктом дослідження є фінансове забезпечення територіальних громад.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні питання фінансового забезпечення територіальних громад у системі міжбюджетних відносин.

Методи дослідження. З метою досягнення поставленої мети в дослідженні використано загальнонаукові і спеціальні методи пізнання явищ і процесів у сфері фінансового забезпечення територіальних громад. Системний та структурний методи використано при розкритті економічного змісту фінансового забезпечення територіальних громад у системі міжбюджетних відносин. За допомогою порівняльного та факторного методів узагальнено зарубіжний досвід фінансового забезпечення територіальних громад. На основі системного підходу, синтезу, наукового абстрагування

розкрити основні стратегічні напрями реформування місцевого самоврядування в Україні.

Інформаційну базу дослідження становили нормативно-правові документи фінансового забезпечення територіальних громад у системі міжбюджетних відносин, статистичні матеріали Державного комітету статистики України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, відповідні монографії, наукові статті вітчизняних та зарубіжних вчених.

Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків.

У вступі обґрунтовано актуальність обраної теми, визначено об'єкт, предмет, мету, завдання та методи дослідження, зазначено теоретичне та практичне значення дослідження.

У першому розділі досліджено теоретичні засади фінансового забезпечення територіальних громад у системі міжбюджетних відносин, розкрито сутність фінансового забезпечення територіальних громад, узагальнено досвід розвитку системи фінансового забезпечення територіальних громад у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою.

У другому розділі розкрито систему фінансового забезпечення територіальних громад України, здійснено аналіз та оцінку дохідної частини бюджетів територіальних громад, проаналізовано міжбюджетні трансферти як вагому складову фінансового забезпечення територіальних громад.

У третьому розділі визначені пріоритетні напрями розвитку системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні, напрями бюджетного забезпечення територіальних громад, основні стратегічні напрями реформування місцевого самоврядування.

У висновках наведено теоретичне узагальнення матеріалу, представленого в дослідженні.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СИСТЕМІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

1.1. Сутність фінансового забезпечення територіальних громад

Основу бюджетної системи складають бюджети місцевого самоврядування, тому важливим є поглиблення дослідження сутності інституту місцевого самоврядування. Для підвищення ефективності функціонування цього інституту важливим є посилення фінансової самостійності територіальних громад. Вченими-економістами досліджуються різні теорії та концепції місцевого самоврядування, які формуються під впливом різних чинників, притаманних тій чи іншій державі. Зокрема це такі фактори як: історичний розвиток країни, особливості становлення держави, а також суспільні явища, які свідчать про розвиненість демократичних свобод у країні, конституційні закріплення прав і свобод громадян.

В Конституції України визначено, що «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Таким чином, прийняття 28 червня 1996 року Конституції України закріпило існування місцевого самоврядування, яке визнається і гарантується державою. Більш того, принциповою позицією тепер є визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, яким до цього часу були «адміністративні одиниці».

Прийнятий 21 травня 1997 року Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що «місцеве самоврядування – 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 та

посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України».

Конституція України як основний Закон держави визначає місцеве самоврядування як право громади на здійснення певної діяльності та вирішення будь яких питань місцевого значення в межах правового поля. В той же час, Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" (далі – Закон) вже конкретизує основні положення Конституції України стосовно місцевого самоврядування. А саме, визначає організаційні аспекти створення та функціонування місцевого самоврядування, окреслює повноваження рад, їх голів, виконавчих органів, і, що важливо, визначає організаційно-правову, матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування. Тобто, проводячи паралель, важливо показати, що згідно із Законом місцеве самоврядування виступає вже «не тільки як гарантоване державою право, але й реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб вирішувати питання місцевого значення». Саме така позиція розгляду місцевого самоврядування наближує нас до вимог Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Згідно з Концепцією державної регіональної політики, в Україні проводиться комплекс заходів, що включає як законодавче врегулювання питань місцевого самоврядування, так і конкретні кроки щодо здійснення бюджетної та фінансової реформ. Головними завданнями, які ставляться при цьому, є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення дотримання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина. Крім того, не потрібно знижувати важливість інших чинників, які впливають на розвиток місцевої громади – це залучення потенціалу конкретного регіону, підвищення якості управлінських послуг, вдосконалення системи місцевого самоврядування та роботи органів державної влади.

Класичні принципи місцевого оподаткування: досвід і потенціал реалізації в Україні принцип широкого розподілу податкового навантаження – місцеві податки і збори мають створювати відчутне навантаження на всіх жителів та економічних суб'єктів адміністративнотериторіальної одиниці; принцип територіальної прив'язки – об'єкти місцевого оподаткування мають бути пов'язані з відповідною територією і вирізнятися низькою мобільністю; принцип незалежності податкових надходжень від кон'юнктурних змін в економіці – місцеві податки не повинні реагувати або реагувати незначною мірою на зміну ринкової кон'юнктури; принцип зростання податкових надходжень (на одного мешканця) зі зростанням розміру територіальної громади.

На сучасному етапі до складу місцевих податків і зборів належать: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; єдиний податок; збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір. Тобто перелік місцевих податків є ще доволі обмежений як у фіскальному так і регулюючому аспекті оподаткування на місцевому рівні.

Таким чином, очевидним є висновок про те, що визначення тих місцевих податків та зборів, які повинні справлятися на місцевому рівні є складним завданням та потребує спеціальних досліджень у контексті особливостей економічного й соціального розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць. Надходження від податків, що адмініструються на місцевому рівні, не повинні суперечити реалізації загальнодержавних цілей, тобто ці доходи мають як стимулювати та підтримувати розвиток адміністративних одиниць, так і якомога більше сприяти вирівнюванню фінансових можливостей різних бюджетів. При обґрунтуванні складу місцевих податків та зборів необхідно поширювати практику надання органам місцевого самоврядування права самостійно визначати, які з них будуть справлятися на відповідній території з огляду на їхню ефективність (звичайно, з числа визначених на законодавчому рівні).

Ефективна система місцевого оподаткування повинна бути організована таким чином, щоб не впливати на соціальну поведінку громадян та сприяти переміщенню податкових баз з одного регіону у інший; забезпечувати стабільні надходження протягом усього ділового циклу; рівновагу між споживанням місцевих послуг та податковим тягарем; гнучку систему ставок місцевих податків та зборів. Функціонування локальних податків повинно захистити економіку регіону від однобічного розвитку та встановити чітку відповідність між соціально-економічною ситуацією на місцевому рівні і надходженнями місцевих податків та зборів. Крім того чітко налагоджену систему місцевого оподаткування завжди характеризують невеликі адміністративні та управлінські витрати на її організацію та контроль.

У структурі фінансів місцевого самоврядування основну роль у забезпеченні його матеріальної і фінансової основи відіграють бюджетні відносини. Місцеві бюджети як економічна категорія уособлює відповідний фінансовий механізм, який проявляється у накопиченні грошових фондів, що спрямовуються на задоволення соціально-культурних, побутових потреб територіальної громади. За допомогою місцевих бюджетів відбувається перерозподіл вартості між територіями, галузями господарства, економічній та суспільній сферах.

Місцеві бюджети є одним із важливих інструментів фінансово-економічного регулювання. Основною метою системи міжбюджетного регулювання, яка ґрунтується на сукупності фінансово-економічних взаємозв'язків у сфері формування бюджетних доходів, здійснення видатків бюджету, міжбюджетних відносин є розробка та реалізація збалансованої економічної політики, спрямованої на забезпечення економічного зростання адміністративно-територіальних одиниць та держави в цілому. Рівень власних доходів бюджетів місцевого самоврядування є індикатором соціально-економічного розвитку територій та відповідно відображає ступінь розвиненості підприємництва в регіоні.

1.2. Досвід розвитку системи фінансового забезпечення територіальних громад у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою

В більшості країн Європи місцеві бюджети формуються за рахунок власних доходів. Традиційно найвища частка власних доходів місцевих бюджетів спостерігається у країнах Скандинавського півострова – Швеції, Фінляндії, Данії. Цей показник протягом досліджуваного періоду змінювався в межах: від 82,0 % у 1995 році до 80,4 % у 2009 році у Швеції, від 56,9 % у 1995 році до 61,8 % у 2010 році у Данії, від 71,4 % у 1995 році до 71,8 % у 2010 році у Фінляндії. Високий рівень власних доходів місцевих бюджетів притаманний, також, Франції, Іспанії, Латвії, Румунії. Так, У Франції частка власних доходів протягом 1995 – 2010 років коливалась в межах від 64 % у 1995 році до 62,8 % у 2010 році, в Іспанії – від 64,3 % у 1995 р. до 61,1 % у 2009 р., Латвії – від 75,1 % у 1995 р. до 69,0 % у 2010 р., Румунії – від 66,0 % у 1995 р. до 100 % у 2010 р. Найнижча частка власних доходів в групі країн, що досліджувались, належить Албанії, де цей показник становить до 10 % та Англії, де він коливався від 27,7 % у 1995 р. до 32,0 % у 2010 р. Решта країн, таких як Португалія, Італія, Болгарія, Чеська Республіка, Естонія, Угорщина, Литва, Польща, Словачія, Словенія мають середній показник частки власних доходів в доходах місцевих бюджетів, який коливається в межах від 40 % до 60 %. Україна належить до групи країн з середнім показником частки власних доходів – від 85,7 % у 2000 році до 50,5 % у 2010 році.

Таблиця 1.2.1

**Показники структури доходів бюджетів місцевих урядів
європейських країн з урахуванням грантів, %**

Країна	1995		2000		2005		2008		2009		2010	
	Частка власних доходів	Частка грантів	Частка власних доходів	Частка грантів	Частка власних доходів	Частка грантів	Частка власних доходів	Частка грантів	Частка власних доходів	Частка грантів	Частка власних доходів	Частка грантів
Данія	56,9	43,1	59,7	40,3	61,6	38,4	62,7	37,3	62,3	37,7	61,8	38,2
Фінляндія	71,4	28,6	77,5	22,5			74,2	25,8	73,0	27,0	71,8	28,2
Франція	64,0	36,0					61,2	38,8	61,3	38,7	62,8	37,2
Італія	31,9	68,1	51,2	48,8	56,4	43,6	58,1	41,9	58,1	41,9		
Португалія	52,2	47,8	66,9	33,1	52,2	47,8	52,5	47,5				
Іспанія	64,3	35,7			64,2	35,8	62,7	37,3	61,1	38,9		
Швеція	82,0	18,0	80,9	19,1	79,4	20,6	79,6	20,4	80,4	19,6		
Англія	27,7	72,3	29,0	71,0			33,2	66,8	33,0	67,0	32,0	68,0
Албанія	5,7	94,3	4,1	95,9								
Болгарія	57,5	42,8	61,7	38,3	67,0	33,0	58,3	41,7	63,4	36,6	30,9	69,1
Чехія	73,2	26,8	76,2	23,8	65,0	35,0	61,8	38,2	52,2	47,8	53,7	46,3
Естонія	71,8	28,2	74,1	25,9	60,7	39,3						
Угорщина	40,2	59,8	49,8	50,2	49,6	50,4	50,4	49,6				
Латвія	75,1	24,9	73,0	27,0	71,9	28,1	68,2	31,8	70,9	29,1	69,0	31,0
Литва	72,8	27,2	78,2	21,8	89,7	10,3	44,1	55,9	44,5	55,5	45,7	54,3
Польща	70,6	29,4	65,9	34,1	60,2	39,8	60,9	39,1	49,6	50,4		
Румунія	66,0	34,0	65,1	34,9	89,1	10,9	93,6	6,4	100,0	0,0		
Словачія			83,7	16,3	79,2	20,8	45,3	54,7	43,6	56,4		
Словенія	74,5	25,5	78,4	21,6	79,1	20,9	54,5	45,5	54,1	45,9	55,9	44,1
Україна			85,7	14,3	56,5	43,5	53,7	46,3	52,8	47,2	50,5	49,5

Аналіз частки трансфертів або грантів в структурі доходної частини місцевих бюджетів європейських країн свідчить про наступне. До країн з найбільшою часткою трансфертів в структурі доходів місцевих бюджетів відносяться Албанія, Англія, Болгарія, Литва, Словачія, Польща. В Албанії цей показник становив 94,3 – 95,9 %, в Англії коливався від 66,8 % до 72,3 %, в Литві – у 2010 році зріс до 54,3 %, в Болгарії - у 2010 році зріс до 69,1 %, в Словачії - у 2010 році зріс до 56,4 %, в Польщі - у 2010 році зріс до 50,4 %. В групу країн з найнижчим показником частки трансфертів в структурі доходів місцевих бюджетів входять Швеція, де цей показник не перевищував 20,6 %, Фінляндія, де цей показник коливався від 22,5 % до 28,6 %, Латвія, де частка

грантів становила від 24,9 % у 1995 році до 31,8 % у 2008 році, Румунія, де у 2009 році частка трансфертів становила 0 %. Решта країн – Данія, Франція, Італія, Португалія, Іспанія, Чехія, Естонія, Угорщина, Словенія, Україна відносяться до країн з середнім показником частки трансфертів в структурі доходів місцевих бюджетів.

Аналіз динаміки надходжень трансфертів з бюджету центрального уряду до бюджетів місцевих урядів починаючи з 1988 року свідчить, що в більшості європейських країн на початку 90-х років XX століття відзначалася тенденція до підвищення частки трансфертів у загальному обсязі надходжень бюджетів місцевих урядів. Наприкінці 90-х років XX століття відбулося незначне зменшення надходжень від центрального уряду до місцевих бюджетів у загальному обсязі надходжень.

Динаміка показника частки трансфертів у загальному обсязі надходжень бюджетів місцевих урядів унітарних постсоціалістичних європейських країн свідчить про зменшення в останні роки залежності від трансфертів з бюджету центрального уряду в Румунії, Словенії, Угорщині, Болгарії, а також про збільшення частки трансфертів в Естонії, Чеській Республіці та в Україні.

Ступінь залежності місцевих бюджетів від фінансової допомоги центрального уряду свідчить про рівень децентралізації державних фінансів. На підставі проведеного аналізу, можна зробити висновок, що країни із найбільшою часткою трансфертів – Албанію, Англію, Болгарію, Литву, Словенію та Польщу можна віднести до групи країн із високим рівнем централізації державних фінансів. Країни із низькою залежністю місцевих урядів від фінансових ресурсів центральної влади – Швецію, Фінляндію, Румунію, Латвію можна віднести до таких, де фінансові системи є децентралізованими. Україна відноситься до країн із середнім рівнем децентралізації державних фінансів.

Основним джерелом надходжень до бюджетів місцевих урядів унітарних європейських країн-членів Європейського Союзу є поточні

доходи. За міжнародними стандартами статистики державних фінансів, показник поточних доходів розраховується як сума податкових та неподаткових надходжень. Відповідно, загальний обсяг доходів бюджетів місцевих урядів без урахування грантів розраховується як сума поточних доходів та доходів від операцій з капіталом (капітальних доходів) [46, с. 112].

В таблиці 1.2.2 відображені показники структури поточних доходів бюджетів місцевих урядів європейських країн (без урахування грантів).

Основну частину - понад 70 % поточних надходжень бюджетів місцевих урядів, складають податкові надходження. Найвищий рівень податкових надходжень у загальному обсязі поточних доходів бюджетів місцевих урядів мають такі країни, як: Данія, де частка податкових надходжень змінилась з 85 % у 1995 році до 97,0 % у 2010 році, Швеція, де аналогічний показник змінився з 85, 9 % у 1995 році до 79,9 % у 2009 році, Литва, де частка податкових надходжень змінилась з 93,3 % у 1995 році до 88,2 % у 2010 році, Румунія, де даний показник становить біля 90 %. До країн з найнижчою часткою податкових надходжень відносяться Англія, де даний показник не перевищував в досліджуваному періоді 51,5 %, Албанія, де цей показник не перевищував 51,1 % та Латвія, де в останні роки він знизився до 31 %. Україна відноситься до країн з високим рівнем податкових надходжень в структурі поточних доходів місцевих бюджетів – 78,0 % у 2005 році, 80,3 % у 2008 році, 83,3 % у 2009 році, 84,0 % у 2010 році.

Показники структури згруповані у три групи податків: податки з доходів фізичних осіб, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості капіталу, податки на власність, внутрішні податки на товари і послуги.

Таблиця 1.2.2

**Показники структури поточних доходів бюджетів місцевих урядів
європейських країн (без урахування грантів), %**

Країна	1995		2000		2005		2008		2009		2010	
	Частка податкових надходжень	Частка неподаткових та інших надходжень	Частка податкових надходжень	Частка неподаткових та інших надходжень	Частка податкових надходжень	Частка неподаткових та інших надходжень	Частка податкових надходжень	Частка неподаткових та інших надходжень	Частка податкових надходжень	Частка неподаткових та інших надходжень	Частка податкових надходжень	Частка неподаткових та інших надходжень
Данія	85,0	15,0	86,2	13,8			97,2	2,8	97,1	2,9	97,0	3,0
Фінляндія	57,3	42,7	71,3	28,7			69,9	30,1	67,9	22,1	67,2	22,8
Франція	70,2	29,8					66,4	33,6	65,9	34,1	67,9	32,1
Італія	69,5	30,5	79,7	23,3	76,1	23,9	77,1	22,9	78,2	21,8		
Португалія	66,8	33,2	67,5	32,5	66,5	33,5	69,1	30,9				
Іспанія	79,1	20,9			79,7	20,3	79,9	20,1	79,1	20,9		
Швеція	85,9	14,1	87,0	13,0	80,7	19,3	79,6	20,4	79,9	20,1		
Англія	49,5	50,5	51,5	48,5			38,3	61,7	39,1	60,9	41,1	58,9
Албанія	42,0	58,0	51,1	48,9								
Угорщина	58,7	41,3	61,7	38,3	67,5	32,5	65,8	34,2	70,0	30,0		
Латвія	97,8	2,2	71,6	28,4	78,2	21,8	31,8	68,2	29,1	70,9	31,0	69,0
Литва	93,3	6,7	94,8	5,2	97,5	2,5	89,5	10,5	90,4	9,6	88,2	11,8
Польща	55,7	44,3	56,4	43,6	29,3	70,7	32,4	69,6	51,6	48,4		
Румунія	84,8	15,2	79,4	20,6	89,5	10,5	89,3	10,7				
Словакія			73,9	26,1	69,6	30,4	67,5	32,5	46,6	53,4		
Словенія	79,1	20,9	75,9	24,1	80,1	19,9	64,8	45,2	65,0	35,0	59,8	40,2
Україна					78,0	22,0	80,3	19,7	83,3	16,7	84,0	16,0

Подоходні податки, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості капіталу займають переважну частину всіх податкових надходжень місцевих бюджетів в таких країнах, як: Данія – 93,3 % в 2005 році та 93 % в 2010 році, Швеція – 100 %, Латвія – 80,4 % у 2005 році та 83,5 % у 2010 році, Литва – 89,5 % у 2005 році та 82,5 % у 2010 році. Найнижча частка цих податків спостерігається у Англії – 0 %, Франції – 0 %, Іспанії – від 18,4 % до 18,8 %.

Вагомий внесок у доходну частину місцевих бюджетів європейських країн робиться завдяки податок на майно. Так, у Франції цей показник дорівнював 81,4 % у 2005 році та 77 % у 2010 році, Польщі – 46,4 % у 2005

році та 49,9 % у 2010 році Варто відзначити, що в Болгарії даний показник зріс в 2010 році до 100 %. Важливе значення в структурі податкових надходжень бюджетів місцевих урядів мають податки на майно у таких країнах, як Словаччина, Словенія, Польща (понад 20 % загального обсягу податкових надходжень), Латвія, Румунія, Угорщина, Болгарія та Литва (понад 10 %). Тоді як в Україні надходження від цього виду податків найнижчі серед унітарних європейських країн.

Внутрішні податки на товари і послуги складають переважну частину в таких країнах як Англія – 98,9 %, Іспанія – 52,1 % у 2005 році та 73,4 у 2010 році, Чехія – 39,6 – 39,9 %, Румунія – 39,4 – 39,8 %. В Україні податок з доходів фізичних осіб складає 75 – 78 % всіх податкових надходжень, а інші податки – 25 – 22 %. Показово, що в групі європейських країн податок на майно займає вагоме місце та складає від 5 до 100 % всіх податків. Проте в Україні цей податок був введений новим Бюджетним кодексом лише у 2011 році.

Органи місцевого самоврядування в багатьох країнах є досить значними інвесторами. Деякі з них витрачають на інвестиції понад 1/3 мобілізованих фінансових ресурсів. Так, у Чехії на інвестиції направляється 40 % усіх муніципальних витрат, Португалії — 35 %, Ірландії — 32 %, Швейцарії — 32 %, Іспанії — 24 %, Польщі — 23 %, Бельгії— 18 %. У той же час в Італії такі витрати становлять лише 3,31%, Данії— 5,7%. У Литві цей показник становить 0,64 %. В Україні частина інвестиційних витрат у витратах місцевих бюджетів залишається вкрай низькою і становить 3 - 5 %.

Рівень інвестиційної активності органів місцевого самоврядування може бути оцінений таким показником, як частина муніципальних інвестицій у загальних урядових інвестиційних витратах. У Нідерландах ця частина становить 80 %, Німеччині — 64 %, Норвегії — 60 %, Чехії — 59 %, Болгарії — 54 %, Польщі — 52 %, Данії — 51 %. Тобто у багатьох країнах муніципальні інвестиційні витрати перевищують половину всіх державних інвестицій.

РОЗДІЛ 2.

СИСТЕМА ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ

2.1. Аналіз та оцінка дохідної частини бюджетів територіальних громад

На даний час основою забезпечення якісного рівня місцевого управління виступає принцип самостійності, який передбачає наявність прав та ресурсів, які надають можливість здійснювати вибір шляхів реалізації завдань соціально-економічного розвитку територій, розробки тактики та стратегії їх вирішення. Разом з тим тенденція щодо співвідношення дохідної частини державного та місцевих бюджетів в Україні як в самостійній державі є нерівномірною.

Найбільша частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті спостерігається у 1992-1993 роках – 47,56 % та 47,87 %; найменша частка у 2011 році та 2015 році – 21,74 % та 18,48 %. При цьому найбільша частка видатків місцевих бюджетів спостерігається у 1998-1999 роках - 48,14 % та 45,42 %; найменша у 1991 році та 1994 році – 31,37% та 30,30%.

Не зважаючи на пріоритети бюджетної політики щодо зміцнення фінансового забезпечення місцевого самоврядування спостерігається зменшення частка доходів місцевих бюджетів та зростання видатків у зведеному бюджетів. В середньому частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті за 1992-2017 роки становила 30,24 %, у тому числі за 1992-1996 роки – 41,58 %, за 1997-2001 роки 38,06 %, за 2002-2006 роки – 26,41 %, за 2007-2011 роки – 24,94 %, за 2012-2017 роки – 21,90 %. Відповідний показник видатків в середньому за зазначений період становив 40,54 %, у тому числі за 1992-1996 роки – 36,25 %, за 1997-2001 роки 41,80 %, за 2002-2006 роки – 39,66 %, за 2007-2011 роки – 41,29 %, за 2012-2017 роки – 43,16 % (рис.2.1.1.).

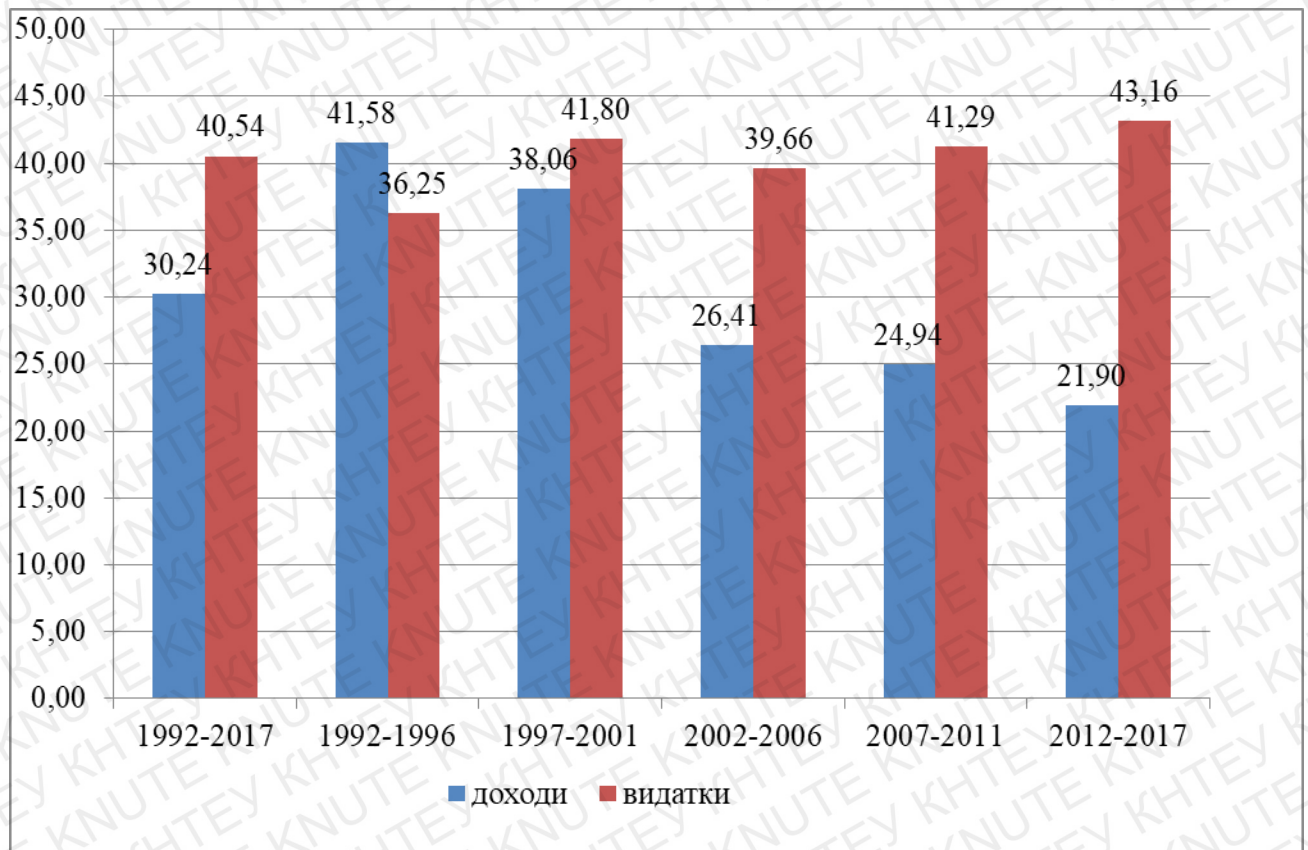


Рис. 2.1.1. Частка доходів та видатків місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України, %

Частка доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів у валовому внутрішньому продукті в середньому за 1992-2017 роки становила 14,75 %, у тому числі за 1992-1996 роки – 17,19 %, за 1997-2001 роки 13,25 %, за 2002-2006 роки – 12,59 %, за 2007-2011 роки – 14,55 %, за 2012-2017 роки – 15,94 %.

Відповідний показник видатків в середньому за зазначений період становив 14,41 %, у тому числі за 1992-1996 роки – 15,93 %, за 1997-2001 роки 13,21 %, за 2002-2006 роки – 12,54 %, за 2007-2011 роки – 14,56 %, за 2012-2017 роки – 15,55 % (рис. 2.1.2.).

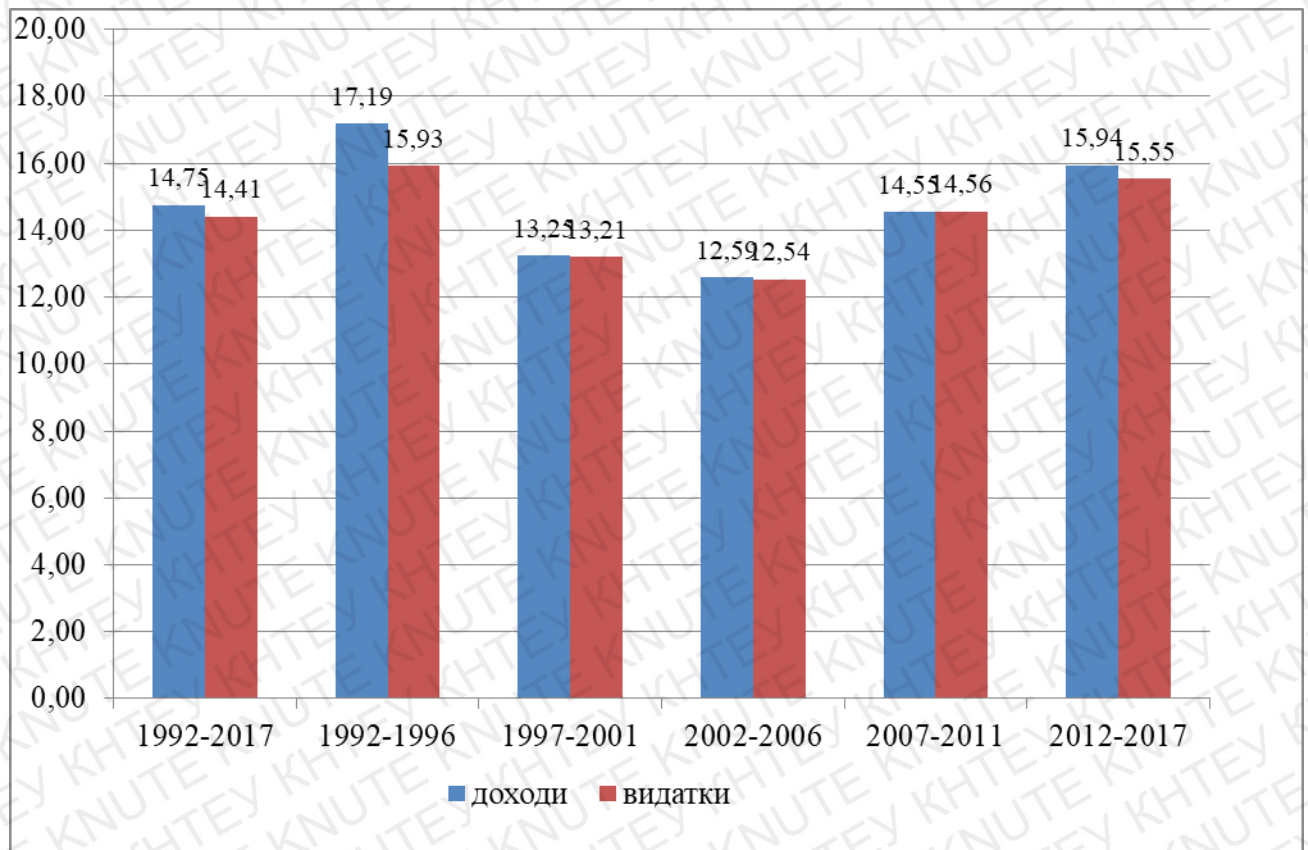


Рис. 2.1.2. Частка доходів та видатків місцевих бюджетів у валовому внутрішньому продукті, %

Важливо відмітити, що яскраво вираженою у 90-х роках була тенденція щодо зміни складу та нормативів розподілу регулюючих податків і зборів що вплинуло на зменшення їхньої частки у дохідній частині місцевих бюджетів.

Зокрема, з 1992 до 1996 року основним з регулюючих надходжень місцевих бюджетів був податок на додану вартість. В 1992, 1993, 1995 та 1996 роках даний податок розподілявся за індивідуальними нормативами між місцевими бюджетами. В 1994 році для всіх адміністративно-територіальних одиниць, окрім Автономної Республіки Крим, застосовувався єдиний норматив у розмірі 20 %. Починаючи з 1997 року надходження від податку на додану вартість спрямовуються виключно до державного бюджету.

Акцизний податок у 1992-1993 роках розподілявся між державним бюджетом і місцевими бюджетами за індивідуальними нормативами; у 1994-1997 роках, окрім 1995-1996 років для Автономної Республіки Крим та

міста Севастополя - за єдиними нормативами; з 1999 року за індивідуальними нормативами між державним та місцевими бюджетами.

Податок на прибуток підприємств у 1992-1993 роках розподілявся за диференційованими нормативами, у 1994-1997 роках за єдиними нормативами, окрім 1995 року для міста Севастополя. Разом з цим у 1996 році зазначений податок розподілявся між державним і місцевими бюджетами згідно з пропорціями, визначеними у Законі України «Про бюджетну систему України». У 1998 році податок на прибуток підприємств в цілому спрямовувався до місцевих бюджетів. З 1999 року розподіл даного податку між державним бюджетом і місцевими бюджетами здійснювався за індивідуальними нормативами.

Нормативи розподілу податку на доходи фізичних осіб у 1992–1993 роках законодавчо не встановлювались, податок спрямовувався до місцевих бюджетів; у 1994-1996 роках для місцевих бюджетів встановлений норматив в обсязі 50 % від податку на доходи фізичних осіб та 100 % для міста Севастополя та Автономної Республіки Крим; у 1997-1998 роках в цілому спрямовується до місцевих бюджетів; з 1999 року розподіл податку між державним бюджетом і місцевими бюджетами здійснюється за індивідуальними нормативами.

Разом з тим, незважаючи на те, що частка бюджетоутворюючих податків у доходах місцевих бюджетів є високою зазначений показник є меншим за частку міжбюджетних трансфертів.

Таким чином, вагомим завданням бюджетної політики було й залишається забезпечення збалансованого перерозподілу дохідних джерел, у тому числі оптимального визначення нормативів відрахувань від податків і зборів до місцевих бюджетів.

Важливо відмітити, що Податковим кодексом України з метою зміцнення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, удосконалено структуру місцевих податків і зборів та включено до їх складу два податки: єдиний податок і податок на майно та два збори: збір за місця

для паркування транспортних засобів, туристичний збір. Проте, незважаючи на дані заходи часта місцевих податків і зборів у дохідній частині місцевих бюджетів не значна.

Вагомим завданням є удосконалення методології планування місцевих бюджетів. Зокрема, до основних проблем зазначеного в Україні належать: недостатній рівень прозорості бюджетного процесу та виконавчої дисципліни; недосконалі механізми розрахунку дохідної бази місцевих бюджетів; неефективні інструменти планування видатків. На відміну від країн Європейського Союзу, в Україні формування місцевих бюджетів здійснюється з згори. Органам місцевого самоврядування доводяться відповідні напрацьовані показники, на які в більшості випадків вони не можуть впливати. Закріплені доходи місцевих бюджетів розраховуються на базі індексу відносної податкоспроможності, який залежить від фактичного обсягу доходів і переглядається щороку, що не зацікавляє органи місцевого самоврядування у нарощуванні власної дохідної бази, оскільки збільшення надходжень автоматично збільшує вилучення і зменшує дотацію. Разом з тим, органи місцевого самоврядування не мають реального впливу на базу оподаткування, правила адміністрування податків і зборів, які визначаються органами державної влади. Уточнені планові показники доходів та видатків місцевих бюджетів в середньому за 2002-2017 роки виконанні на 98,95 % та 93,80 % відповідно.

При цьому плановий показник доходів виконаний за 2002-2017 роки на 99,06 %, за 2002-2006 роки 100,53 %, за 2007-2011 роки – 97,34 %, за 2012-2017 роки – 99,27 %; відповідний показник видатків за 2002-2017 роки на 93,74 %, за 2002-2006 роки 95,44 %, 2007-2011 роки – 94,42 %, за 2012-2017 роки – 91,76 %.

Разом з тим, на сучасному етапі, з метою посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць в країнах з розвинутою та трансформаційною економікою посилюються процеси бюджетної

децентралізації, підвищується рівень фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, що в Україні відбувається досить опосередковано.

Основна частина видатків місцевих бюджетів в Україні традиційно спрямовується на соціально-культурну сферу – освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення. Проте зазначених коштів недостатньо для розвитку та утримання бюджетних установ.

В середньому за 2002-2017 роки частка видатків на освіту у видатковій частині місцевих бюджетів складає – 29,7 %, у тому числі за 2002-2006 роки – 28,25 %, за 2007-2011 роки – 30,41 %, за 2012-2017 роки – 30,34%; відповідний показник на охорону здоров'я за 2002-2017 роки – 20,75 %, у тому числі за 2002-2006 роки – 21,62 %, за 2007-2011 роки – 20,69 %, за 2012-2017 роки – 20,08 %; відповідний показник на соціальний захист та соціальне забезпечення за 2002-2017 роки складає 21,56 %, у тому числі за 2002-2006 роки – 17,19 %, за 2007-2011 роки – 20,10 %, за 2012-2017 роки – 26,41 %; відповідний показник на загальнодержавні функції за 2002-2017 роки складає 5,90 %, у тому числі за 2002-2006 роки – 6,68 %, за 2007-2011 роки – 6,31 %, за 2012-2017 роки – 4,92 %; відповідний показник на громадський порядок, безпеку та судову владу за 2002-2017 роки складає 0,32 %, у тому числі за 2002-2006 роки – 0,46 %, за 2007-2011 роки – 0,42 %, за 2012-2017 роки – 0,10 %; відповідний показник на економічну діяльність за 2002-2017 роки складає 7,63 %, у тому числі за 2002-2006 роки – 8,80 %, за 2007-2011 роки – 7,17 %, за 2012-2017 роки – 7,04 %; відповідний показник на охорону навколишнього природного середовища за 2002-2017 роки складає 0,48 %, у тому числі за 2002-2006 роки – 0,53 %, за 2007-2011 роки – 0,43 %, за 2012-2017 роки – 0,48 %; відповідний показник на житлово-комунальне господарство за 2002-2017 роки складає 5,88 %, у тому числі за 2002-2006 роки – 6,81%, за 2007-2011 роки – 4,77 %, за 2012-2017 роки – 6,04 %; відповідний показник на духовний та фізичний розвиток за 2002-2017 роки складає – 3,77 %, у тому числі за

2002-2006 роки – 3,98 %, за 2007-2011 роки – 3,74 %, за 2012-2017 роки – 3,61%.

В середньому за 2002-2017 роки капітальні видатки місцевих бюджетів складають – 20,75 млрд.грн., у тому числі за 2002-2006 роки – 7,58 млрд.грн., за 2007-2011 роки – 18,12 млрд.грн., за 2012-2017 роки – 33,91 млрд.грн. Частка капітальних видатків місцевих бюджетів у загальному обсязі в середньому за 2002-2017 роки складає – 12,85 %, у тому числі за 2002-2006 роки – 15,55 %, за 2007-2011 роки – 13,29 %, за 2012-2017 роки – 10,23 %.

Важливою складовою місцевих бюджетів є бюджет розвитку, який визначає інвестиційну спроможність органів місцевого самоврядування. За допомогою бюджету розвитку фінансуються капітальні видатки, що спрямовуються на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць, виконання інвестиційних програм та проектів, будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери й житлово-комунального господарства, будівництво і придбання житла, розвиток дорожнього господарства тощо. У загальній структурі доходів місцевих бюджетів питома вага бюджету розвитку складає менше 15 %.

Найбільшу частку бюджету розвитку місцевих бюджетів становлять капітальні вкладення у галузі будівництва. Найбільше видатків розвитку здійснюється з бюджету м. Києва, Запорізької, Одеської та Харківської областей.

Незначна частка видатків бюджету розвитку в порівнянні з коштами, які спрямовуються на фінансування соціально-культурної сфери, свідчить про недостатні можливості органів місцевого самоврядування для забезпечення перспективного соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Таким чином, важливим завданням є посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів, у тому числі за рахунок розширення джерел надходжень бюджету розвитку, удосконалення порядку надання субвенцій з

метою реалізації інвестиційних проектів, забезпечення конкурентних засад при наданні субвенцій для реалізації інвестиційних проектів, оптимізацію переліку субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам для реалізації інвестиційних проектів, забезпечення їх спрямування на фінансування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць; удосконалення процедури здійснення запозичень до місцевих бюджетів.

2.2. Міжбюджетні трансфери як вагома складова фінансового забезпечення територіальних громад

З метою регулювання міжбюджетних відносин використовується механізм, який являє собою сукупність способів організації міжбюджетних відносин щодо забезпечення соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Даний механізм включає моделі, форми та методи організації міжбюджетних відносин.

Модель міжбюджетних відносин являє собою інституціональний підхід до визначення взаємовідносин між органами державної влади та місцевого самоврядування, який пов'язаний із збалансуванням інтересів учасників бюджетного процесу щодо вирішення питань розподілу дохідних і видаткових повноважень між органами влади різних рівнів бюджетної системи.

Таким чином можна виділити дві моделі міжбюджетних відносин: централізована та децентралізована. Централізована модель міжбюджетних відносин ґрунтується на принципах: обмеження прав органів місцевого самоврядування у формуванні власних бюджетів та підпорядкування місцевих інтересів загальнодержавним потребам. Децентралізована модель міжбюджетних відносин ґрунтується на принципах: самостійності органів місцевого самоврядування щодо наповнення та використання ресурсів

місцевих бюджетів, чіткого законодавчого розмежування завдань і функцій органів влади різних рівнів.

В процесі міжбюджетного регулювання формується складна система міжбюджетних відносин, заснована на теоріях бюджетного унітаризму та федералізму, яка досліджує тенденції, закономірності розвитку взаємозв'язків між органами державної влади та місцевого самоврядування.

Економічна сутність бюджетного унітаризму полягає в системі організації фінансово-економічних відносин між різними рівнями влади, що характеризується високим ступенем впливу центральних органів управління. Виходячи з теорії бюджетного унітаризму принципи організації міжбюджетних відносин визначаються виключно органами державної влади, а політика уряду спрямовується на забезпечення однакового рівня надання послуг суспільного сектора економіки на всій території країни.

Бюджетний федералізм розглядають як сукупність принципів і механізмів податково-бюджетних взаємовідносин між органами державної влади та місцевого самоврядування; як форма автономного функціонування бюджетів окремих рівнів влади; як принцип розподілення податкових і видаткових повноважень між бюджетами різних рівнів; як взаємодію економічних і політичних інтересів органів державної влади та місцевого самоврядування щодо формування, і використання суспільних ресурсів.

Таким чином економічна сутність бюджетного федералізму полягає у фінансово-економічних відносинах, що виникають між відповідними суб'єктами у процесі взаємодії та збалансування інтересів всіх учасників бюджетного процесу щодо формування, розподілення та використання фінансових ресурсів.

Слід зазначити, що визначальним чинником бюджетного федералізму виступає ступінь централізації державного управління. Тобто, відповідна форма бюджетного федералізму залежить від статусу органів місцевого самоврядування.

До принципів бюджетного федералізму належать: збалансованість інтересів всіх рівнів влади; поєднання принципів централізму і децентралізму щодо формування і реалізації бюджетної політики, розмежування бюджетно-податкових повноважень; значний рівень відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування за збалансованість бюджету та бюджетну забезпеченість; участь органів державної влади та місцевого самоврядування у формуванні і реалізації бюджетної політики.

Застосування принципів бюджетного федералізму при побудові системи міжбюджетних відносин в Україні здатне підвищити її ефективність. Більш того, такий досвід вже є: горизонтальне і вертикальне бюджетне вирівнювання є однією з центральних характеристик бюджетного федералізму. На наш погляд, в Україні при організації міжбюджетних відносин доцільно використовувати і інші принципи бюджетного федералізму, а саме: єдність загальнодержавних інтересів і інтересів населення, значний рівень самостійності органів місцевого самоврядування щодо бюджетної політики у поєднанні з високим ступенем їх відповідальності.

Важливо відмітити, що виходячи із досвіду країн з розвинутою та трансформаційною економікою стандартна модель бюджетного федералізму характеризується такими рисами: наявність декількох рівнів бюджетної системи, відповідних територіально-адміністративному устрою країни; законодавчий або договірний розподіл повноважень і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування за певні напрями і види діяльності на відповідній території; наявність законодавчо визначених положень щодо величини необхідних і достатніх витрат для самостійної реалізації кожним рівнем влади покладених на них повноважень і завдань; закріплення за кожним рівнем бюджетної системи податкових і неподаткових джерел надходжень; визначення в класифікації витрат бюджетів різних рівнів спеціальних позицій фінансування таких напрямів бюджетної політики, як

компенсація нижчестоящим бюджетам недостатності їх власних ресурсів для покриття витрат, реалізація програм підтримки розвитку окремих регіонів, застосування заходів щодо підтримки депресивних територій, тощо. При цьому законодавчо визначається механізм формування та розподілу витрат між державним та місцевими бюджетами.

В світовій практиці широко застосовуються різні класифікації моделей бюджетного федералізму. Зокрема, децентралізовані і кооперативні.

Децентралізовані характеризуються значним рівнем фіскальної автономії органів місцевого самоврядування, слабкістю зв'язків між різними рівнями влади, порівняно обмеженою співпрацею, проблематика бюджетного вирівнювання та міжрегіонального фіскального дисбалансу не розглядається. Таким чином, в даній моделі органи місцевого самоврядування при виконанні своїх обов'язків покладаються тільки на власні ресурси.

Кооперативні моделі характеризуються значним рівнем співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування, активною політикою органів державної влади спрямованої на подолання фіскальних дисбалансів та забезпечення фінансового вирівнювання. У цих моделях органи державного управління беруть активну участь в процесі забезпечення єдиних стандартів надання державних послуг на території всієї країни.

Слід зазначити, що в основі ще однієї класифікації моделей бюджетного федералізму покладені механізми закріплення прибуткових джерел за різними рівнями бюджетної системи. У зв'язку з цим розглядаються три різні моделі: модель яка базується на повному розподілі окремих податків між різними рівнями бюджетної системи та на закріпленні їх в законодавчому порядку за цими рівнями; модель що ґрунтується на зафіксованому в законодавстві пайовому розподілі основних податків між різними адміністративними рівнями влади і на відповідному закріпленні цих частин за рівнями бюджетної системи; модель, що характеризується застосуванням різними рівнями влади загальної бази оподаткування. При

цьому кожен рівень встановлює свою власну ставку оподаткування, загальна ставка утворюється за допомогою підсумовування ставок різних рівнів влади.

Також, забезпечення ефективної системи регулювання міжбюджетних відносин неможливе без оцінки методів міжбюджетного регулювання, під якими слід розуміти способи впливу на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць.

До методів міжбюджетного регулювання слід віднести: власні доходи, закріплені доходи та міжбюджетні трансферти. При централізованій моделі перевага в управлінні міжбюджетними відносинами здійснюється за допомогою міжбюджетних трансфертів. При децентралізованій моделі перевага надається власним і закріпленим доходам.

Разом з тим, механізм бюджетного вирівнювання у відриві від системи бюджетного регулювання не може використовуватись як інструмент бюджетної політики, оскільки неминуче працюватиме у відриві від місцевих інтересів. Зокрема, в Україні діючі підходи і механізми міжбюджетного регулювання не змогли забезпечити зменшення диференціацій у розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Різниця між максимальним і мінімальним регіональними значеннями бюджетних витрат на душу населення складає близько двох разів.

Однією з причин зазначеного є спрямованість бюджетної політики щодо міжбюджетного вирівнювання на тимчасове зменшення регіональної диференціації і недооблік того, що пріоритетним завданням міжбюджетного вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів є соціальна сторона проблеми.

Виходячи із зазначеного до складових бюджетного регулювання слід віднести: сукупність механізмів формування дохідної частини бюджетів всіх рівнів; комплекс заходів щодо організації виконання державного та місцевих бюджетів, орієнтованих на формування раціональної структури витрат і оцінку їх соціальної ефективності; комплекс заходів щодо організації єдиної системи контролю за виконанням дохідної і видаткової частин державного та

місцевих бюджетів; систему міжбюджетних відносин, що включає механізми розмежування дохідних і видаткових повноважень, бюджетне вирівнювання і систему методів надання фінансової допомоги; заходи щодо забезпечення активної участі органів місцевого самоврядування у формуванні і реалізації бюджетної політики.

Слід зазначити, що виділяють вертикальне та горизонтальне вирівнювання. Сутність вертикального вирівнювання полягає в процесі досягнення балансу між обсягом зобов'язань кожного рівня влади по витратах з потенціалом його надходжень. На вищестоящий рівень покладаються зобов'язання: у випадку, якщо потенційні можливості щодо забезпечення дохідної частини на нижчестоящому рівні недостатні для фінансування покладених на нього функцій.

Вертикальна збалансованість передбачає збалансування видаткових зобов'язань кожного рівня влади з його дохідними джерелами, серед яких акцент на даний час ставиться на податкові надходження. Невідповідність між ними повністю усунути без зовнішнього коригування не можливо. Разом з цим вертикальна збалансованість передбачає встановлення відповідальності за фінансове забезпечення закріплених за органами місцевого самоврядування функцій та надання населенню відповідних послуг, зобов'язання щодо ефективного і відповідального використання своїх повноважень у сфері використання і нарощування власної дохідної бази.

Таким чином, проблема вертикальної збалансованості бюджетів різних рівнів вирішується як двоєдине завдання: раціональний розподіл і законодавче закріплення бюджетних повноважень за певним рівнем влади, тобто вирівнювання фінансових потреб відповідного рівня влади для надання закріплених за ним обов'язкових громадських послуг; вирівнювання фінансових можливостей різних рівнів влади шляхом закріплення певної частки загальнодержавних податків і зборів при розподілі податкового потенціалу країни. Відповідно метою вертикального бюджетного вирівнювання є формування фінансової бази для реалізації видаткових

бюджетних повноважень різних рівнів влади. Основним інструментом вертикального вирівнювання бюджетної системи є законодавче закріплення за кожним бюджетним рівнем дохідних та видаткових повноважень, а також бюджетної відповідальності, що може розглядатися як основний принцип створення ефективної системи міжбюджетних відносин.

Горизонтальна збалансованість передбачає пропорційний розподіл коштів між місцевими бюджетами одного і того ж рівня з метою компенсації варіації бюджетних потенціалів різних територій і забезпечення всім громадянам незалежно від місця їх проживання рівних можливостей.

Бюджетна система вважається вертикально збалансованою, якщо обсяг надходжень до бюджетів різних рівнів достатній для виконання завдань і функцій покладених на відповідні органи влади. Горизонтальна збалансованість припускає загальний баланс доходів і витрат у бюджетах окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Доцільним є поєднання вертикального та горизонтального вирівнювання, що передбачає пропорційний розподіл податків і зборів між місцевими бюджетами для усунення нерівностей в можливостях різних територій, викликаних територіальним чинником. До витрат органів державної влади на вирішення соціально-економічних завдань загальнодержавного масштабу додаються витрати на досягнення збалансованості бюджетної системи.

Таким чином, система бюджетного вирівнювання визначає взаємовідносини між органами державної влади та місцевого самоврядування з метою надання гарантованих бюджетних послуг кожному громадянину незалежно від місця його проживання на території даної країни. Проте, бюджетне вирівнювання не є основною ознакою бюджетного федералізму, оскільки може мати місце і в унітарній державі. Бюджетне вирівнювання є лише формою, що виражає відносини бюджетного федералізму, а по своїй суті виступає як об'єктивно необхідний спосіб функціонування єдиної фінансово-бюджетної системи забезпечення розвитку суспільства. До

моделей організації міжбюджетних відносин належать централізована та децентралізована, форм - бюджетний унітаризм та бюджетний федералізм, методів - власні доходи, закріплені доходи та міжбюджетні трансферти.

Згідно Бюджетного кодексу України міжбюджетні відносини це – відносини між державою та територіальними громадами, як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. Міжбюджетні трансферти - це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень. Важливим є створення рівних фінансових умов і можливостей для органів місцевого самоврядування для реалізації покладених на них повноважень і завдань, а також стимулів для розширення податкової бази адміністративно-територіальних одиниць[8Error: Reference source not found].

З метою дотримання принципу субсидіарності в бюджетному законодавстві виділено три групи видатків: видатки на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші видатки, які не можуть бути передані на виконання місцевому самоврядуванню, зокрема здійснення видатків забезпечується органами державної влади за рахунок коштів державного бюджету; видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання та видатки на реалізацію прав та обов'язків місцевого самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України. З урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача другий та третій вид видатків розподіляється на такі групи: видатки на

функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг і які розташовані найближче до споживачів; видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх громадян України; видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують гарантовані послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України. Разом з тим з бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп. Важливо відмітити, що право на здійснення видатків держава може передати органам місцевого самоврядування лише за умови відповідної передачі фінансових ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України. Передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і укладання договору[8Error: Reference source not found].

Міжбюджетні трансферти поділяються на: базову дотацію; субвенції; реверсну дотацію. Базова дотація - трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. Субвенції - міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Реверсна дотація - кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. У Державному бюджеті України можуть передбачатися такі трансферти місцевим бюджетам: базова дотація; субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою; субвенція на виконання інвестиційних проектів; освітня субвенція; медична субвенція; субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення,

яке проживає на території зони спостереження; субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50 відсотків); інші додаткові дотації та інші субвенції. Окремо у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти для кожного з відповідних місцевих бюджетів, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів[8].

В середньому за 2002-2017 роки міжбюджетні трансферти місцевих бюджетів складають 90,40 млрд.грн, у тому числі за 2002-2006 роки 18,98 млрд.грн., за 2007-2011 роки – 67,74 млрд.грн., за 2012-2017 роки – 168,80 млрд.грн. В середньому за 2002-2017 роки частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів складає 47,45 %, у тому числі за 2002-2006 роки 39,28 %, за 2007-2011 роки – 46,41 %, за 2012-2017 роки – 55,13 %.

В середньому за 2002-2017 роки частка дотацій у міжбюджетних трансфертах місцевих бюджетів складає 44,61 %, у тому числі за 2002-2006 роки 55,62 %, за 2007-2011 роки – 53,82 %, за 2012-2017 роки – 27,77 %; відповідний показник субвенцій за 2002-2017 роки – 55,40 %, у тому числі за 2002-2006 роки 44,14 %, за 2007-2011 роки – 46,46 %, за 2012-2017 роки – 72,24 %.

Таблиця 2.2.1

Структура міжбюджетних трансфертів за 2002-2017 роки, млрд.грн.

	Дотації	Частка у міжбюджетних трансфертах, %	Субвенції	Частка у міжбюджетних трансфертах, %
2002	4,6	52,3	4,2	47,7
2003	6,5	55,6	5,2	44,4
2004	9,3	55,4	7,3	43,5
2005	14,5	62,0	8,9	38,0
2006	18,1	52,9	16,1	47,1
2007	23,3	52,1	21,4	47,9
2008	30,4	51,4	28,7	48,6
2009	36,1	58,0	26,1	42,0
2010	44,2	56,8	34,6	44,5

2011	48,1	50,7	46,8	49,3
2012	60,6	48,7	63,8	51,3
2013	61,2	52,9	54,6	47,2
2014	64,4	49,3	66,2	50,7
2015	7,3	4,2	166,7	95,8
2016	6,8	3,5	188,6	96,5
2017	22,0	8,1	250,6	91,9

Разом з тим, зростання офіційних трансфертів відбувається вищими темпами, ніж доходів місцевих бюджетів(рис. 2.2.1.).

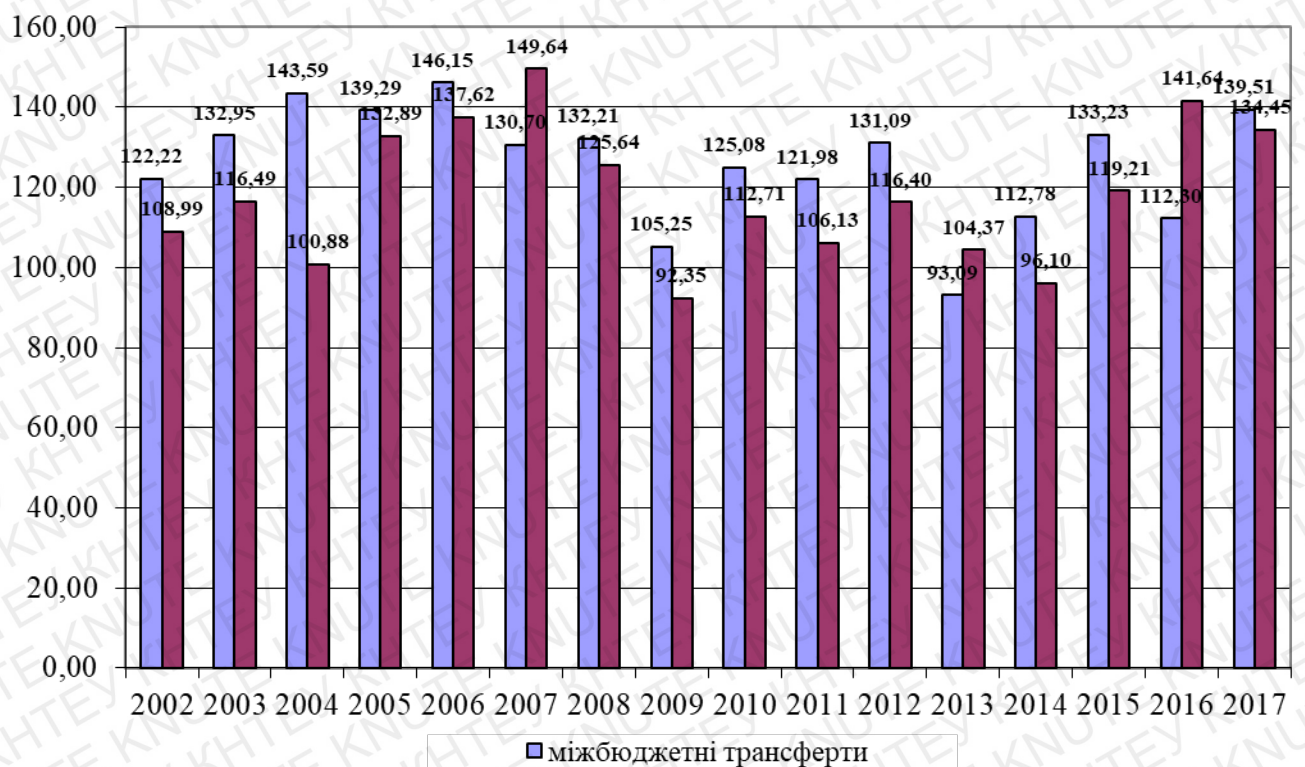


Рис. 2.2.1. Темп зростання доходів та міжбюджетних трансфертів місцевих бюджетів за 2002-2017 роки, %

В середньому за 2002-2017 роки темп зростання міжбюджетних трансфертів на 7,87 відсоткових пунктів вищий ніж доходів місцевих бюджетів, за 2002-2006 роки – 17,46 відсоткових пунктів, за 2007-2011 роки – 5,75 відсоткових пунктів, за 2012-2017 роки – 1,64 відсоткових пунктів.

РОЗДІЛ 3.

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Напрями бюджетного забезпечення територіальних громад

Зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів має здійснюватися основним чином за рахунок надходжень від місцевих податків і зборів. Зокрема згідно Податкового кодексу передбачена їх нова структура.

Необхідним є удосконалення порядку та механізму розщеплення податків. Зокрема шляхом зміни справляння податку на доходи фізичних осіб: зарахування податку доцільно здійснювати податковим агентом до відповідного бюджету за місцем проживання платника податків, а не за місцем обліку податкового агента в податковому органі. Даний підхід суттєво впливає на формування місцевих бюджетів менш розвинених адміністративно-територіальних одиниць і відповідно забезпечить покращення якісного рівня формування дохідної частини місцевих бюджетів.

Вагомим інструментом зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування є інститут самооподаткування населення. Не достатній рівень ефективності, якого на даний час пояснюється складністю процедури встановлення відповідних платежів. Слід переглянути сформований підхід до пільгування з податків, що підлягають зарахуванню до місцевого бюджету. Він передбачає встановлення як самих по собі податкових пільг, так і вилучень з об'єктів оподаткування, що істотно звужує дохідну базу місцевих бюджетів. Муніципалітетам повинна бути гарантована реальна можливість вільного в межах закону розпорядження власними засобами, призначеними для вирішення питань місцевого значення. У принципі це виключає широке застосування цільових міжбюджетних трансфертів, тим більше їх домінування у структурі доходів місцевих бюджетів. Тут же слід сказати про необхідність послідовного проведення в законодавстві принципу узгодження

з муніципальними утвореннями всіх питань, що стосуються передачі в муніципальну власність або вилучення з неї тих чи інших об'єктів.

Необхідно розумне використання диференційованих підходів до правового регулювання питань фінансової діяльності муніципальних утворень, з тим щоб забезпечити адресну підтримку найбільш «депресивним» територіям і при цьому стимулювати ефективне використання соціально-економічного потенціалу розвинених муніципальних утворень. Критично важливо створити комфортні умови для муніципальних утворень, які вже є або здатні стати «локомотивами» муніципального розвитку. Перш за все, це регіональні та районні адміністративні центри, навколо яких складаються муніципальні агломерації - для них можна було б встановити спеціальне регулювання. Варто також повніше врахувати відмінності міських і сільських поселень: розмежувати питання місцевого значення і ввести самостійне фінансове регулювання.

Разом з тим необхідно виробити нове розуміння дотаційності муніципального освіти як одного з основних критеріїв диференціації фінансового регулювання. Сене дотаційності повинен складатися, насамперед, в абсолютній неможливості муніципального освіти вирішувати свої завдання, виходячи з наявної податкової бази та потенційних неподаткових доходів. Таким чином, муніципалітети повинні бути «самоокупними», і лише об'єктивно відсутні дохідні джерела варто компенсувати з бюджетів іншого рівня [6, с. 45].

Потребує зміни інститут державної фінансової допомоги місцевим бюджетам. Вона повинна стати «розумною», перейти з універсального режиму застосування в режим допоміжний, субсидіарний, точковий. Поряд з цим слід активно розвивати різні форми так званої «стимулюючої фінансової допомоги», яка має довгостроковий інвестиційний характер, націлений на формування структурних зрушень в економіці територій та вирішення ключових соціальних проблем, розширення їх податкового потенціалу.

Фінансова допомога в силу самої своєї природи повинна носити саме допоміжний, а не бюджетоутворювальний характер. Примітна у цьому зв'язку правова позиція Федерального конституційного суду Федеративної Республіки Німеччина (2 BvF 3/03): «надання допомоги землі за рахунок коштів для проведення фінансового оздоровлення дозволяється як *ultima ratio*» у таких ситуаціях і оскільки «федеральна земля не може іншим способом зберегти необхідну конституцією дієздатність»; «конституційне право допускає і вимагає цього, якщо надзвичайний стан бюджету землі оцінюється як відносно - по відношенню до інших федеральних земель - екстремальне. Крім того, бюджетна ситуація повинна досягти абсолютно - за критеріями завдань, встановлюваних землі конституційним правом, - таких екстремальних розмірів, що в цьому суб'єкті настає надзвичайна ситуація, яка не може бути ліквідована без сторонньої допомоги і являє собою загрозу існуванню землі як конституційно-правового дієздатного носія державних завдань. А це передбачає, що земля вичерпала всі наявні в її розпорядженні можливості розв'язання кризи, так що федеральна допомога є єдиним залишилися виходом. У цьому сенсі земля несе тягар викладу і доказування.

В умовах державної політики, орієнтованої на забезпечення реальних гарантій фінансової самостійності місцевого самоврядування, фінансова допомога та фінансово-бюджетне вирівнювання муніципальних утворень повинні бути взаємоузгоджені і націлені на забезпечення їх соціально-економічного розвитку та соціально-економічного вирівнювання, тобто створювати умови для зниження розривів і диспропорцій між фактичним економічним потенціалом територій. Це означає, зокрема, що фінансова допомога муніципалітетам може і повинна проводитися не тільки в порядку вертикального (державного) перерозподілу бюджетних ресурсів (спадні трансфери), а й через встановлення і функціонування горизонтальних міжбюджетних зв'язків між муніципальними утвореннями одного і того ж або різних територіальних рівнів організації місцевого самоврядування. Така міжмуніципального фінансова взаємодопомога, заснована на ідеї

солідарності рівноправних суб'єктів, сприяє розвитку інтеграційних зв'язків між муніципальними утвореннями, а врешті-решт - скріплює і сама держава, посилюючи взаємодію і взаємозалежність його частин.

Зміцнення фінансово-економічних основ місцевого самоврядування має йти рука об руку з підвищенням соціально-економічної ефективності муніципальних органів влади, що, у свою чергу, вимагає створення високопродуктивної системи муніципального фінансово-господарського управління. Йдеться про підвищення соціальної «віддачі» місцевого господарства, більш якісному використанні органами місцевого самоврядування знаходяться в їхньому віданні матеріально-фінансових засобів. Ефективність місцевого господарства виражає ступінь реалізації властивою йому соціальної цінності, його дієвості в процесі задоволення потреб місцевого співтовариства, гарантування захищеності різноманітних інтересів особи і одночасно розвитку людського потенціалу.

Посилення соціального ефекту управління місцевим господарством передбачає насамперед здійснення планомірного переходу місцевого самоврядування (як і інших рівнів публічної влади) до бюджетування, орієнтованого на результат, формування системних механізмів зовнішнього (державного) і внутрішнього (муніципального) контролю, інститутів моніторингу за соціальної, бюджетної та економічної ефективністю муніципальної фінансово-господарської діяльності.

Система бюджетування, орієнтованого на результат, широко застосовувана в зарубіжних країнах (Австралія, Великобританія, Німеччина, Нідерланди, Нова Зеландія, США, Франція, Швеція), являє собою модель організації бюджетного процесу та державного (муніципального) управління, при якій планування бюджетних витрат і розподіл бюджетних ресурсів здійснюється залежно від досягнення конкретних результатів відповідно з пріоритетами соціально-економічної політики і в рамках прогнозних обсягів бюджетних ресурсів. Одне з принципових відмінностей цієї моделі від постатейного бюджетування полягає в тому, що виконання бюджету

оцінюється не тільки по тому, в якій мірі були виконані ті чи інші бюджетні статті, а по тому, наскільки були виконані спочатку поставлені цілі і завдання, що забезпечується шляхом введення спеціальної системи показників, які дозволяють на регулярній основі відстежувати ступінь досягнення цілей та виконання завдань [7]. Таким чином, ця модель має програмно-цільовий характер, пов'язана з розвитком інститутів планування та програмування, які дозволяють пов'язати процес середньострокового (довгострокового) муніципального розвитку з бюджетним процесом. Її метою є раціоналізація і підвищення соціальної якості публічного управління, що досягається за рахунок систематичного комплексного аналізу та контролю відповідності витрачених ресурсів і отриманих результатів, а також через постійну оцінку значущості, соціальної та економічної ефективності тих чи інших видів діяльності, що фінансуються з бюджету.

Принципово те, що результат, до якого в даному випадку звернена система бюджетного управління, не ототожнюється з фінансовим результатом, що розглядаються в економічній науці як об'єктивна і перетворена господарською практикою форма існування додаткової вартості або, інакше кажучи, як виражений у грошовій формі економічний підсумок господарської діяльності організації за звітний період. У розглянутій моделі результат має (принаймні, повинен мати) інше, людське (соціальне) вимір. Він припускає, в першу чергу, належне виконання поставлених перед публічно-правовою освітою соціальних завдань, включаючи організацію надання публічних послуг певного обсягу та якості згідно встановленим соціальним стандартам, на основі дотримання балансу інтересів різних категорій громадян, особи і публічно-територіального колективу. Отже, досягнення позитивних фінансових результатів муніципальної фінансово-господарської діяльності, пов'язаних з отриманням економічної вигоди та скороченням витрат (бюджетна економія), не самоціль, а засіб підвищення обсягу та якості публічного обслуговування населення через оптимізацію

використання знаходяться у віданні муніципального освіти матеріально-фінансових ресурсів.

Затвердження системи бюджетування, орієнтованого на результат, передбачає забезпечення збалансованості місцевих бюджетів, а також зміцнення контрольно-правових інститутів. Можливість державного контролю в муніципальній сфері з точки зору ефективності вирішення органами місцевого самоврядування покладених на них публічних завдань впливає з положень ч.2 ст.132 Конституції РФ і п.2 ст.8 Європейської хартії місцевого самоврядування. Відповідно до цього Федеральним законом № 131-ФЗ (ст. 18) та прийнятими на його підставі нормативними правовими актами передбачено механізм державної оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. У нього входять: а) встановлені переліки показників для оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування; б) обов'язок голів місцевих адміністрацій доповідати за встановленою формою про досягнуті значення відповідних показників; в) моніторинг ефективності діяльності органів місцевого самоврядування; г) заходи стимулювання муніципальних утворень до досягнення найкращих значень показників.

Разом з тим даний механізм має обмежений масштаб дії. Він охоплює не всі муніципальні освіти, а тільки міські округи і муніципальні райони, що, як видається, не має під собою достатніх підстав. Хоча міра і форми підзвітності та підконтрольності органів місцевого самоврядування різних муніципальних утворень дійсно можуть відрізнятися, неприпустима ситуація, при якій ефективність діяльності органів яких би то не було муніципальних утворень виявилася поза всяким державного контролю. Ось чому механізм оцінки ефективності муніципальної діяльності повинен стати універсальним, почати використовуватися в тому числі щодо міських і сільських поселень.

Разом з тим законодавче регулювання оцінки ефективності муніципальної фінансово-господарської діяльності потребує поглиблення, систематизації, розвитку. Існує необхідність подальшого просування

механізмів обов'язкової попередньої, оперативної і подальшої оцінки самими органами місцевого самоврядування соціальної, бюджетної та економічної ефективності всіх прийнятих ними фінансово-господарських рішень. Такі заходи повинні забезпечувати: по-перше, прогнозування комплексних наслідків тих чи інших фінансово-господарських рішень для розвитку певних груп суспільних відносин, муніципальної освіти в цілому, дозволяти проводити обґрунтований розрахунок доцільності їх прийняття. По-друге, створення умов для оперативного інформування органів місцевого самоврядування про поточні показники, які характеризують дію раніше прийнятого фінансово-господарського рішення, і усунення соціально дефектних (збиткових, неефективних) актів. По-третє, всебічне і повне з точки зору затверджених індикаторів вимірювання ефекту фінансово-господарського рішення за підсумками звітного періоду, необхідну коригування як самого рішення, так і інших пов'язаних з ним актів для посилення позитивного впливу на суспільні відносини (підвищення ступеня реалізації поставлених соціальних завдань) і зниження (усунення) впливу негативного.

Механізми оцінки соціальної, бюджетної та економічної ефективності фінансово-господарської діяльності органів публічної влади відомі регіональної практиці. Вони використовуються також у деяких муніципальних утвореннях. Так, наприклад, в Барнаулі, Хабаровську, Півниках, Кірові, Пензі, Тюмені, Ішимі, Ульяновську, Читі, Ярославлі та ряді інших муніципальних утворень оцінюється ефективність податкових пільг, що надаються за місцевих податках, причому в окремих з них діє прямо встановлена заборона на надання пролонгації пільг без проведення відповідної оцінки. Даний досвід може бути взятий за основу для формування федерального правового регулювання, яке покликане забезпечувати генералізацію складаються на практиці позитивних управлінських підходів, створювати умови для системного розвитку дієвих правових засобів у масштабі всієї країни.

Під бюджетною ефективністю надаваних (планованих до надання) податкових пільг на місцях, як правило, розуміються отримані (плановані до отримання) податкові надходження до бюджету, які пов'язані з використанням податкових пільг. Відповідно, якщо сума фактично отриманих (планованих до отримання) податкових надходжень до бюджету, які пов'язані з використанням податкових пільг, перевищує або дорівнює сумі наданих (планованих до надання) податкових пільг, то податкова пільга має позитивну бюджетну ефективність. Якщо ж сума податкових надходжень менше суми наданих (планованих до надання) податкових пільг, то податкова пільга має негативну бюджетну ефективність.

Соціальна ефективність наданих (планованих до надання) податкових пільг розглядається крізь призму її соціальних наслідків, які визначаються показниками, що відображають значущість підтримуваної за допомогою податкової пільги діяльності платника податків, або показниками, підтверджуючими створення сприятливих умов для розвитку інфраструктури соціальної сфери та підвищення соціальної захищеності населення даної території (зокрема, забезпечення зайнятості, збереження та збільшення кількості робочих місць; поліпшення умов праці; зростання середньомісячної заробітної плати; формування сприятливих умов для соціально незахищених категорій населення; підтримка організацій, що мають значимість в життєдіяльності муніципалітету).

Крім того, щодо податкового пільгування в ряді випадків використовується критерій економічної ефективності, який розуміється як позитивна динаміка фінансово-економічних показників діяльності платників податків. Це свого роду агрегативна показник, що характеризує економічну діяльність категорій платників податків, яким надаються податкові пільги, визначається шляхом відношення збільшення суми коштів у розрізі фінансово-економічних показників категорій платників податків при використанні податкових пільг до суми наданих податкових пільг. Для оцінки економічної ефективності наданих пільг використовуються дані про

фінансово-економічної діяльності категорії платників податків за звітний рік і рік, що передує звітному році, а для оцінки економічної ефективності планованих до надання податкових пільг - дані про фінансово-економічної діяльності категорії платників податків, прогнозовані на черговий рік, в якому передбачається дію податкової пільги, та очікувані за поточний рік. Оцінка економічної ефективності податкових пільг проводиться за такими індикаторами, як: виручка від реалізації товарів, продукції, робіт, послуг; прибуток до оподаткування; фонд оплати праці; обсяг виробництва продукції; обсяг реалізації продукції; чисельність працюючих; завантаження виробничих потужностей; обсяг інвестицій, спрямованих на розвиток виробництва; дебіторська заборгованість; кредиторська заборгованість.

Визначення соціально-економічного та бюджетного ефекту прийнятих рішень слід на законодавчому рівні визнати необхідним (обов'язковим) етапом процесу муніципального фінансово-господарського управління з одночасним забезпеченням з боку органів державної влади необхідною інформаційно-технологічної, ресурсної, методичної підтримки відповідної діяльності на місцях (це можливо, зокрема, в рамках взаємодії між контрольно-рахунковими органами різних рівнів публічної влади, на основі єдиних стандартів фінансового контролю).

При цьому продуктивним представляється використання диференційованих підходів до проведення оцінки ефективності податкових пільг залежно від характеру суб'єкта пільгування (це має місце, наприклад, у Хабаровську). Так, якщо одержувачами податкових пільг є бюджетні установи та підприємства, що забезпечують виконання покладених на них функціональних завдань в інтересах населення, то в цьому випадку суму планованих до надання податкових пільг слід розглядати як різновид бюджетного фінансування, що надходить у розпорядження платника податку в прискореному і спрощеному порядку. Ефект від надання податкових пільг тут проявляється в економії бюджетних коштів, що виділяються на пряме фінансування виконання платником податків соціальних завдань, економії

трансфертних витрат. Якщо організації чи підприємства, отримують субсидії або субвенції за рахунок коштів бюджету міста, то ефект від надання податкових пільг визначається, виходячи з вартісної оцінки можливих втрат бюджету у разі припинення підтримки цих організацій чи підприємств, які можуть виражатися: у збільшенні видатків бюджету на компенсацію соціально незахищеним верствам населення та підвищенні цін на продукцію (роботи, послуги), вироблену організаціями та підприємствами, що отримують пільги; в збільшенні видатків бюджету на закупівлі продукції (робіт, послуг), виробленої організаціями та підприємствами, що отримують пільги; у видатках бюджету на усунення аварій, катастроф, руйнувань, роботи з попередження яких ведуться організаціями та підприємствами, що отримують пільги. У якості ефекту від надання податкових пільг суб'єктам інвестиційної діяльності розглядається сума приросту фактичних і (або) планованих податкових надходжень до бюджету за певний період і сума наданих та (або) планованих до надання податкових пільг за той же період. Стосовно фізичних осіб сума ефекту від надання податкових пільг може вважатися рівною сумі наданих податкових пільг, з урахуванням тієї обставини, що в разі ненадання податкових пільг фізичним особам, які потребують соціальної підтримки, може виникнути необхідність у виділенні з бюджету міста необхідних коштів.

Крім того, у ряді муніципальних утворень (наприклад, Йошкар-Ола, Калуга, Тюмень) діє механізм оцінки ефективності планованих і реалізованих інвестиційних проектів. Тут під соціальною ефективністю проекту розуміється показник оцінки ефективності, що характеризується підвищенням рівня і якості життя населення, зростанням добробуту громадян, що визначаються відповідно до системою індикаторів соціально-економічного розвитку муніципального освіти; під бюджетної - вплив результатів здійснюваного проекту на доходи і видатки місцевого бюджету (у Як основний показник бюджетної ефективності приймається бюджетний ефект за період реалізації проекту, який виражається у збільшенні

бюджетних доходів та / або зниженні бюджетних витрат в результаті реалізації проекту); під економічною - відношення отриманого економічного ефекту (результату) до витрат, що зумовив отримання цього ефекту.

Завдання підвищення фінансово-економічної ефективності муніципальної діяльності, орієнтовані на впровадження в муніципальну практику програмно-цільового підходу, самі повинні вирішуватися на планомірній основі, програмно-плановими способами. У цьому зв'язку варто звернути увагу на досвід низки муніципальних утворень, що розробили і приступили до реалізації програм з поліпшення якості муніципального фінансово-господарського управління, які спрямовані на системне подолання пов'язаних з цим комплексних проблем, таких як: а) забезпечення довгострокової збалансованості і стійкості місцевого бюджету, б) підвищення ефективності надання муніципальних послуг, в) оптимізація функцій муніципального управління та підвищення ефективності їх забезпечення; г) вдосконалення муніципального фінансового контролю; д) підвищення енергетичної ефективності; е) розвиток інформаційної системи управління муніципальними фінансами; ж) модернізація муніципальної контрактної системи.

Істотне значення для поліпшення якості муніципального фінансово-господарського управління та місцевого самоврядування в цілому має інститут муніципальної статистики, який все ще перебуває в незадовільному стані. Необхідно поглиблення і розвиток концептуальних засад муніципального статистичного обліку, зокрема, вдосконалення методології розрахунку статистичних показників, обґрунтування їх вибору і розробки актуальних для вирішення завдань соціально-економічного розвитку індикаторів. Так, сьогодні вкрай обмежена муніципальна статистика добробуту та якості життя. У нормативно-правовому плані слід вирішити такі проблеми, як: а) визначення місця муніципальної статистики в системі компетенції муніципальних утворень; цілком ймовірно, її варто включити в тій чи іншій формі в питання місцевого значення, знявши виникають на

практиці труднощі з віднесенням витрат по збору статистичних показників до видаткових зобов'язаннями місцевих бюджетів, а також з визначенням компетентності муніципальних утворень вводити обов'язкове муніципальне статистичне спостереження, б) встановлення періодичності та строків надання органами місцевого самоврядування статистичних показників для формування баз даних по муніципальних утворень, а також введення вимоги щодо оперативності її оновлення ; в) визначення прав і обов'язків органів місцевого самоврядування щодо забезпечення своєчасності, достовірності та повноти збору статистичних показників, порядку взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб при зборі статистичної інформації та її використанні. Актуальними є також розробка модельних форм надання статистичної інформації, а також формування в муніципалітетах єдиних інформаційних систем, що забезпечують можливість автоматизованого збору, обробки, аналізу та надання відповідних відомостей по всій системі муніципального управління.

Утвердження і розвиток цих та інших організаційно-правових засобів забезпечення ефективності муніципальної фінансово-господарської діяльності має супроводжуватися створенням комплексної системи моніторингу та оцінки соціально-економічного розвитку муніципального освіти, реалізації планових документів та ефективності муніципального управління. Ця система, що представляє собою взаємозалежну сукупність організаційних, процедурно-процесуальних, ресурсних та дисциплінарно-правових заходів, спрямованих на спостереження за станом місцевого господарства і соціальною сферою, виконанням муніципальних планів, програм, проектів, результатами і ефективністю муніципального управління, з метою формування об'єктивної інформації для прийняття рішень з питань соціально-економічного розвитку муніципального освіти, повинна стати однією з найважливіших складових частин муніципальної системи управління. Її налагодження з урахуванням вже наявних практичних напрацювань має важливе не тільки місцеве, а й загальнодержавне значення і

має бути забезпечено державно-владними засобами, при широкій державній підтримці в кожному муніципальному освіті.

Відносно самостійним напрямком підвищення соціальної ефективності муніципального фінансово-господарського управління є розвиток інституту муніципального замовлення (включаючи муніципальний соціальне замовлення), що дозволяє «підключати» до виконання функцій місцевого самоврядування організації немуніципальної форми власності - як ринково-господарських, так і некомерційних суб'єктів. Тим самим за допомогою муніципальної контрактної системи забезпечується, з одного боку, активізація соціально значимої діяльності підприємств та організацій, сприяння зайнятості, створення умов для добросовісної конкуренції, з іншого - розширення сфери громадського обслуговування, його еластичність, гнучкість, адаптивність, різноманітність і адресний характер. Розвиток муніципального замовлення відкриває можливості для підвищення якості надаваних публічних послуг при зниженні витрат, але для цього воно має бути збалансованим і розумним, не переходити межі, за якими публічно-сервісна діяльність ставала б лише джерелом для витягання додаткової економічної вигоди на шкоду її основним призначенням - якісному задоволенню публічно значущих потреб.

Встановлений у чинному законодавстві правовий механізм муніципального замовлення потребує вдосконалення. Це визначається, насамперед, необхідністю формування належної правової основи для створення єдиного технологічного циклу муніципальних закупівель (закупівельного циклу), який би охоплював не тільки розміщення муніципального замовлення (як це має місце в даний час), а й прогнозування, планування муніципальних закупівель, а також моніторинг і контроль виконання замовлень. Відповідний технологічний цикл повинен ґрунтуватися на системі загальних вимог і правил (стандартів), що дозволяють оцінити якість і ефективність муніципального замовлення. У той же час існує потреба в типізації контрактних відносин, зокрема, шляхом

розробки єдиної бази типових форм муніципальних контрактів. Це б суттєво полегшило контрактну діяльність муніципалітетів. Слід також підвищити гнучкість правового регулювання муніципального замовлення, з тим щоб певним чином розширити форми його розміщення і тим самим забезпечити для замовників можливість у ситуаціях, пов'язаних із замовленням складних об'єктів (в першу чергу, це науково-вишукувальні та дослідно-конструкторські роботи), проводити додатковий кваліфікаційний контроль (фільтрацію) учасників. Цьому має супроводжувати одночасне підвищення прозорості, відкритості муніципального замовлення на всіх його етапах, виняток угод із зацікавленістю, введення ефективних механізмів персональної відповідальності посадових осіб, які беруть неправові (у тому числі корупційні) контрактні рішення.

3.2. Основні стратегічні напрями реформування місцевого самоврядування в Україні

З метою подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні як особливо важливого фактора становлення громадянського суспільства, його державної підтримки, поліпшення умов для самостійного вирішення територіальними громадами питань місцевого значення розвиток місцевого самоврядування є на сучасному етапі одним із найпріоритетніших напрямів державної політики України [2].

Сьогодні питання децентралізації бюджетної системи України виходять на перший план, адже фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами і уподобаннями [59].

Реалізація законодавчо закріпленого права кожного адміністративно-територіального утворення на економічну самостійність неможлива без наявності у кожного органу влади власного бюджету і права його складання, затвердження і виконання без втручання ззовні. Кожен орган влади повинен володіти своїми фінансовими джерелами, достатніми для організації управління економікою і соціальною сферою на своїй території. Одночасно з цим він повинен володіти відносною самостійністю в управлінні податками та іншими обов'язковими платежами, що надходять до відповідного бюджету.

Саме місцевим бюджетам, як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування, належать особливе місце в бюджетній системі нашої держави. Важлива роль відводиться місцевим бюджетам і у соціально-економічному розвитку території, адже саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення, засобів масової інформації; також фінансуються різноманітні молодіжні програми, видатки по упорядкуванню населених пунктів. Саме з місцевих бюджетів здійснюються видатки на соціальний захист та соціальне населення.

Сьогодні з особливою гостротою постає проблема вироблення дієвого механізму, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітке розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади, а звідси видатків кожного виду бюджету, і що саме головне доходів між різними ланками бюджетної системи. При цьому питання бюджетної політики, оподаткування і міжбюджетних відносин повинні розглядатись і вирішуватись комплексно, оскільки вони тісно взаємопов'язані, і ні один із цих елементів не може бути реформованим без врахування двох інших.

Процес становлення місцевих фінансів України, що розпочався в 90-х роках, зумовлює значні інституціональні зміни в усій фінансовій системі держави. З цим пов'язана необхідність становлення інституціональних підходів та методів дослідження місцевих фінансів. Формування місцевих фінансових інститутів в Україні є складним і неоднозначним процесом. Одні

інститути формуються швидше, інші повільніше, що відображає реальний стан економіки країни та її законодавства. Незважаючи на це, місцеві фінансові інститути формуються в тісному взаємозв'язку один з одним і, таким чином, утворюють певну систему.

Система місцевих фінансових інститутів в Україні ще не має завершеного характеру і перебуває в стадії становлення. Для цієї системи ще не властива така найважливіша ознака будь-якої системи, як цілісність. Не зовсім сформована структура системи місцевих фінансових інститутів. Як наслідок, місцеві фінанси України поки що не забезпечують можливості реалізації функцій і завдань, які покладаються на місцеві органи влади.

Місцеві бюджети є фондами, в яких мобілізується основна частина фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення надання громадських послуг. Тому забезпечення самостійності місцевих органів влади у формуванні цих фондів надзвичайно важливе завдання, що має бути розв'язане в процесі формування системи місцевих фінансових інститутів та визначення її структури.

ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

У процесі фінансового забезпечення розвитку територіальних громад реалізуються такі основні системні функції: інституційна (полягає в підтримці системного розвитку інституту місцевого самоврядування та зміцненні його фінансових засад); організаційна (відповідає за організацію процесів управління, кооперації і співробітництва під час надання громадянам місцевих суспільних благ); регулююча (базується на правовій регламентації використання грошових коштів місцевих бюджетів); розподільча (полягає у розподілі фінансових ресурсів між напрямками цільового використання); контролююча (відповідає за формування й використання фінансових ресурсів); стимулююча (полягає в створенні таких умов, за яких з'являється зацікавленість щодо збільшенні обсягів фінансового забезпечення) та головна функція – забезпечення життєдіяльності територіальної громади.

Ефективність фінансового забезпечення розвитку територіальних громад забезпечується за умови дотримання суб'єктами фінансових відносин, у межах конкретної територіальної громади, низки принципів, а саме: функціонування фінансового забезпечення розвитку територіальних громад як єдності системи; гласності та відкритості у процесі формування й функціонування системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад; достовірності даних про наявні фінансові ресурси територіальної громади; ефективного, економного та цільового використання фінансових ресурсів; конструктивної взаємодії власників фінансових ресурсів, що впливають на розвиток територіальної громади.

Функціонування системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад забезпечують конкретні суб'єкти фінансових відносин різних рівнів і сфер, які керуються багатьма чинниками, у тому числі політичного, економічного і гуманітарного характеру. Основні групи суб'єктів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад: – орган

законодавчої влади (Верховна Рада України); – органи виконавчої влади; – органи місцевого самоврядування; – суб'єкти господарювання; – громадські об'єднання; – вітчизняні та міжнародні донорські організації; – фізичні особи та домогосподарства. Верховна Рада України визначає бюджетну політику на наступний бюджетний період, розглядає проект, приймає і вносить зміни до закону про Державний бюджет України, здійснює контроль за виконанням закону про Державний бюджет України шляхом заслуховування звіту про його виконання, затверджує річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України.

Діяльність органів місцевого самоврядування щодо фінансового забезпечення розвитку територіальних громад являє собою сукупність заходів, спрямованих на формування та ефективне використання фінансових ресурсів, необхідних для задоволення місцевих потреб, насамперед щодо збільшення дохідної частини місцевих бюджетів, забезпечення своєчасного й достатнього фінансування значимих для територіальної громади муніципальних послуг, координації фінансових відносин щодо розвитку територіальних громад та підвищення добробуту населення. Суб'єкти господарювання володіють переважною часткою суспільних фінансових ресурсів і, до того ж, безпосередньо не підпорядковуються органам державного управління і місцевого самоврядування, внаслідок чого система фінансового забезпечення розвитку територіальних громад має поліаспектний характер, набуває особливого значення. Її основною метою є мобілізація фінансових ресурсів на забезпечення сталого економічного і соціального розвитку територіальної громади. Притаманними їм у ринкових умовах і законодавчо закріпленими функціями місцеві органи управління шляхом уведення певних регуляторних норм та організаційних заходів забезпечують цільове спрямування ресурсів підприємств, установ, організацій, домогосподарств. У ст. 18 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» щодо повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі бюджету та фінансів більшість пунктів стосуються

саме питань бюджету, а також регулювання інвестиційної діяльності та підтримки підприємництва. Принциповими є положення п. 5 цієї статті, які визначають, що місцева державна адміністрація в спільних інтересах територіальних громад об'єднує на договірній основі бюджетні кошти з коштами підприємств, установ, організацій та населення для будівництва, розширення, реконструкції, ремонту та утримання виробничих підприємств, транспорту, мереж тепло-, водо-, газо-, енергозабезпечення, шляхів, зв'язку, служб з обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, торгівлі, освіти, культури, соціального забезпечення, житлово-комунальних об'єктів, у тому числі їх придбання для задоволення потреб населення, та фінансує здійснення цих заходів.

Відносини органи місцевого самоврядування з підприємствами, установами і організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, здебільшого будуються на податковій і договірній основі. Основне призначення громадських об'єднань – справляти відчутний вплив на державні структури щодо представлення інтересів та захисту законних прав та свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів. Вони виступають у відносинах з владою як організована сила узагальнення інтересів та зацікавлені в тому, щоб налагодити партнерські відносини щодо фінансового забезпечення розвитку територіальних громад з усіма підприємствами, установами й організаціями, з якими вони співпрацюватимуть, спонсорами та широким громадським загалом. У практичній діяльності громадські об'єднання впливають на процес фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, надаючи технічну, організаційну, фінансову підтримку й діляться тими знаннями, уміннями й навичками, яких бракує громаді.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Белебеха І. О. Адміністративно-територіальна реформа в регіонах України / І. О. Белебеха, В. В. Бакум. – Х. : ХНТУСГ, 2007. – 156 с.
2. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (Муніципальне право) / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко. – К. : Атака, 2000. – 304 с.
3. [Богма О. С.](#) Розвиток інституціональної складової державного регулювання забезпечення бюджетної безпеки України : монографія ; Класич. приват. ун-т. - Запоріжжя : Класич. приват. ун-т, 2017. 367 с.
4. Бойцун Н. С. Адаптація європейського досвіду управління місцевими фінансами в Україні / Н. С. Бойцун // Фінанси України. – 2005. – № 5. – С. 6–11.
5. [Бондарук Т. Г.](#) Бюджетний менеджмент : Нац. акад. статистики, обліку та аудиту. Київ : Август Трейд, 2016. 891 с.
6. Буряченко А. Є. Удосконалення фінансового механізму місцевих бюджетів / А. Є. Буряченко, М. П. Палій // Фінанси України. – 2003. – № 8. – С. 13–18.
7. Бутаков Д. Д. Местные бюджеты и межбюджетные отношения в странах Восточной Европы / Д. Д. Бутаков // Финансы. – 2001. – № 1. – С. 59–61.
8. Бюджетна політика: прагматичні підходи до стратегічних рішень : Аврамченко К. В. та ін.; Ін-т суспіл.-екон. дослідж. Київ: СТ-ДРУК, 2016. 110 с.
9. Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навч. посіб. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Знання–Прес, 2003. – 523 с. – ст. 457
10. Бюджетна система : уклад.: Андрейків Т. Я., Оліярник В. В. Львів : Вид-во Львів. торг.-екон. ун-ту, 2016. 287 с.
11. Бюджетна система [І. І. Кичко та ін.] ; Чернігів. нац. технол. ун-т. - 2-ге вид., перероб. і допов. Чернігів ; Ніжин : Лук'яненко В. В. : Орхідея, 2016. 256 с.

12. Бюджетна система: / [Опарін В. М., Малько В. І., Кондратюк С. Я., Коломієць Г. Б.]. – К. : КНЕУ, 2002. – 336 с.
13. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Урядовий кур'єр. – 17 серпня 2010. – № 151.
14. Бюджетні установи: бухгалтерський облік, національні стандарти, оподаткування та звітність : Лемішовський В. І. та ін. ; Нац. ун-т "Львів. політехніка", Ін-т економіки і менеджменту, Аудит. фірма "Зах. аудит. група". Львів : Растр-7, 2016. 1023 с.
15. Василик О. Д. Державні фінанси України / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 608 с.
16. Василик О. Д. Теорія фінансів / Василик О. Д. – К. : НІОС, 2000. – 416 с.
17. Васильєв Н. Роль місцевих податків і зборів у забезпеченні фінансової незалежності органів місцевого самоврядування / Н. Васильєв // Управління сучасним містом. – 2004. – № 10–12. – С. 306–310.
18. Васильєва Н. В. Местные бюджеты в современных условиях / Н. В. Васильева. – М. : Финансы и статистика, 1987. – 112 с.
19. [Возняк Г.В.](#) Бюджетна політика розвитку регіонів України: сучасна парадигма та орієнтири подальших реформ : монографія ; НАН України, ДУ "Ін-т регіон. дослідж. ім. М. І. Долішнього НАН України". Львів : ДУ "Ін-т регіон. дослідж. ім. М. І. Долішнього НАН України", 2016. 519 с.
20. Герчаківський С. Д. Місцеве оподаткування в Україні: традиції, реалії та напрями удосконалення / С. Д. Герчаківський // Фінанси України. – 2000 – № 2. – С. 44–49.
21. Глущенко Ю.А. Міжбюджетні відносини та фінансові забезпечення регіонів // Наукові праці НДФІ. – 2004. - С.237-264.
22. Горбач Л.М. та інш. Державні фінанси в транзитивній економіці: Навчальний посібник. - К.: Кондор. - 2003. – 220 с. Базилевич В. Д.

- Державні фінанси / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик. – К. : Атіка, 2004. – 368 с.
23. Гушта О. В. Шляхи зміцнення бюджетів органів місцевого самоврядування / О. В. Гушта // Фінанси України. – 2000. – № 2. – С. 69–73.
24. Денчук Р. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти управління комунальною власністю / Р. Денчук // Юридична Україна. – 2005. – № 3. – С. 64–69.
25. Державне бюджетування в Україні: сутність та основні детермінанти : монографія / З. С. Варналій [та ін.] ; за ред. З. С. Варналія ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ : Знання України, 2016. 395 с.
26. Джон Р. Кинг Альтернативные методы прогнозирования и оценки доходов / Джон Р. Кинг. – МВФ, 1995. – 387 с.
27. Дзюблюк О. В. Неконвенційні заходи монетарної політики: досвід федеральної резервної системи США. *Журнал європейської економіки*. 2017. Т. 16, № 3. С. 357–381
28. Домбровский А. Н. Резервы доходов и эффективность расходов местных бюджетов / А. Н. Домбровский // Финансы. – 2008. – № 4. – С. 21–24.
29. Економічна демократія та розвиток місцевого самоврядування в Україні : [зб.наук.статей / наук. ред. Жаліла Я.]. – К. : Альтерпрес, 2003.
30. Європейська хартія місцевого самоврядування: за станом на 15 липн. 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.
31. Загальні відомості про Швецію. Місцеве самоврядування у Швеції. – К. : Шведський Інститут, 2001.
32. Зайчикова В. В. Інституційні засади формування Європейської моделі міжбюджетних відносин в Україні / В. В. Зайчикова // Наукові праці НДФІ. – 2003. – № 2 (21). – С. 103–113.

33. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн / В. В. Зайчикова. – К. : НДФІ, 2007. – 299 с.
34. Зайчикова В. В. Прогнозування доходів місцевих бюджетів у процесі міжбюджетного регулювання / В. В. Зайчикова // Фінанси України. – 2007. – № 6. – С. 69–81.
35. Зайчикова В. В. Шляхи зміцнення власної дохідної бази місцевого самоврядування / В. В. Зайчикова // Наукові праці НДФІ. – 2003. – № 1 (20). – С. 61–68.
36. Запатріна І. В. Програмно-цільовий метод бюджетування у контексті стратегічного та середньострокового планування / І. В. Запатріна, Т. Б. Лебеда // Фінанси України. – 2006. – № 10. – С. 18–31.
37. Зінченко М. А. Фінансові потоки місцевих бюджетів України: теорія та практика управління: монографія ; Одес. нац. екон. ун-т. - Одеса : Кримполіграфпапір, 2016. 258 с.
38. Інституційна трансформація фінансово-економічної системи України в умовах глобалізації: Сіденко В. Р., Скрипниченко В. Р., Пономаренко В. С., Чугунов І. Я. та ін.; за ред. В.Р.Сіденка. Київ: Київ.нац.торг.-екон.ун-т, 2017. 648 с.
39. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні / В. М. Кампо – К. : Ін Юре, 1997. – 36 с.
40. Карпінський Б. А. Фінансова система / Б. А. Карпінський, О. В. Герасименко. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 184 с.
41. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (Історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 384 с.
42. [Коляда Т. А.](#) Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика : монографія ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь : Ун-т ДФС України, 2016. 395 с.
43. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки: Постанова надзвичайного XIV Українського з'їзду Рад про затвердження конституції (основного закону) Української Радянської

- Соціалістичної Республіки від 30 січня 1937 р. – Режим доступу до постанови : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
44. Конституція УСРР: Постанова XI Всеукраїнського з'їзду Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів від 15 травня 1929 р. – Режим доступу до постанови : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1929.html>
45. Котляревський С. Бюджет и местные финансы / Котляревський С. – М. : 1926. – 145 с.
46. Кравченко В. В. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку / В. В. Кравченко, Н. В. Кравченко. – К. : Арарат-Центр, 2000. – 206 с.
47. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України / В. І. Кравченко. – К. : Знання, 1999. – 487 с.
48. Кравченко В. І. Фінанси місцевих органів влади України: Основи теорії та практики / Кравченко В. І. – К. : НДФІ, 1997. – 276 с.
49. Кравченко В. І. Фінанси місцевого самоврядування в Україні: проблеми встановлення (1989-2001) / Кравченко В. І. – К. : КМ Academa, 2001. – 460 с.
50. Крайник О. П. Місцеві бюджети / Крайник О. П. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – 184 с.
51. Лук'яненко І. Г. Трансформація джерел доходів місцевих бюджетів в Україні / І. Г. Лук'яненко // Фінанси України. – 2004. – № 12. – С. 31–39.
52. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / Луніна І. О. – К. : Наукова думка НАН України, 2006. – 432 с.
53. Луніна І. О. Державні фінанси України у перехідний період / Луніна І. О. – Х. : Форт, 2000. – 296 с.
54. Макогон В. Д. Бюджетна політика в умовах посилення євроінтеграційних процесів. *Бізнес-Інформ*. 2017. № 11. С. 323–327

55. Макогон В. Д. Бюджетна стратегія інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки. *Бізнес-Інформ.* 2017. № 9. С. 58–62.
56. Макогон В. Д. Бюджетна стратегія соціально-економічного розвитку країни. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2017. № 1(90). С.74–82.
57. Макогон В. Д. Бюджетне прогнозування як інструмент державного регулювання економічних процесів. *Бізнес-Інформ.* 2017. № 10. – С. 314–318.
58. Макогон В. Д. Прогнозна оцінка дохідної частини місцевих бюджетів / В. Д. Макогон // Наукові праці НДФІ. – 2007. – Вип. 4 (41). – С. 67–74.
59. Макогон В. Д. Розвиток системи формування доходів місцевих бюджетів в Україні / В. Д. Макогон // Вісник КНТЕУ. – 2007. – № 6. – С. 85–93.
60. Макогон В. Д. Середньостроковий прогноз доходів місцевих бюджетів / В. Д. Макогон // Таврійський економічний журнал. – 2008. – № 1. – С. 82–85.
61. Макогон В. Д. Формування доходів місцевих бюджетів в Україні / В. Д. Макогон // Вісник КНТЕУ. – 2008. – № 4. – С. 25–31.
62. Методологія управління бюджетними програмами : С. Д. Бушуєв та ін. ; за ред. С. Д. Бушуєва, С. В. Цюцюри ; Київ. нац. ун-т буд-ва і архітектури. Київ : КНУБА, 2016. 195 с.
63. Міжнародний досвід середньострокового бюджетного планування: уроки для України [Текст] / Financial and econ. analysis office in the VRU (FEAO) ; [підгот. М. Стадник ; за заг. ред. В. М. Мазярчука]. [Київ] : Лопатіна О. О. [вид.], трав. 2017. 31 с.
64. Міжнародний досвід формування основних напрямів бюджетної політики [Текст] / Financial and econ. analysis office in the VRU (FEAO) ; [підгот.: Д. Серебрянська, М. Стадник ; за заг. ред. В. М. Мазярчука]. [Київ] : Лопатіна О. О. [вид.], трав. 2017. 27 с.

65. Місцеві бюджети. – К. : Федерація профспілок України, 2005. – 17 с.
66. Місцеві фінанси / [О. П. Кириленко, О. В. Квасовський, А. В. Лучка та ін]. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
67. Огонь Ц.Г. Доходи місцевих бюджетів та напрями їх реструктуризації / Ц. Г. Огонь // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 3–11.
68. [Онищенко С. В.](#) Бюджетна безпека України: сутність, загрози та шляхи забезпечення. Монографія. Київ : Знання України, 2017. 403 с.
69. П'ятаченко Г. О. Становлення та розвиток фінансів України (1917–2003) / П'ятаченко Г. О. – К. : НДФІ, 2005. – 784 с.
70. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: монографія / Павлюк К. В. – К. : НДФІ, 2006. – 584 с.
71. Пантелєєв В. П. Бюджетна система : Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. Харків : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2016. 377 с.
72. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України / Пасічник Ю. В. – К. : Знання-Прес, 2006. – 607 с.
73. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навчальний посібник. – К.: Знання – Прес., 2002. – 495 с.
74. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. / [М. Пітцик, В. Кравченко, Є. Монько та ін.]. – К. : Рада Європи та Асоціація міст України, 2000. – 136 с.
75. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон Верховної Ради України від 13 жовт. 2006 р. – Офіц. вид. — К. : Парлам. вид-во, 2006. – 23 с.
76. Про Державну податкову службу в Україні : Закон Верховної Ради України від 19 лип. 2005 р. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2005. – 29 с. – (Закони України).

77. Про доходи місцевих бюджетів : Закон Польщі від 26 листопада 1998 р. – 21с.
78. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон Верховної Ради України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
79. Проект Постанови про основні напрями бюджетної політики на 2016 рік: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54761
80. Проект Постанови про основні напрями бюджетної політики на 2017 рік: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59706
81. Проект Постанови про основні напрями бюджетної політики на 2018-2020 роки: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62047
82. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон Верховної Ради України від 15 липн. 1997 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України ; офіц. вид. – 1997. – № 38. – ст. 249. – С. 668.
83. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон Верховної Ради України від 23 лют. 2006 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України ; офіц. вид. – 2006. – № 31. – ст. 268. – С. 1126–1153.
84. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наук. доп. Луніна І. О. та ін. ; за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної ; НАН України, ДУ "Ін-т економіки та прогнозування НАН України". Київ : [б. в.], 2016. 69 с.
85. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308 „Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів” / Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до розпорядження : www.rada.gov.ua. – Назва з титул. екрану.
86. Сазонець І. Л. Управління місцевими фінансами / І. Л. Сазонець. – К. : ЦНЛ, 2006. – 263 с.

87. Скакун О. Ф. Теорія держави і права / О. Ф. Скакун. – Х. : Консул, 2001. – 664 с.
88. Слухай С. В. Особливості фінансової підтримки місцевих бюджетів / С. В. Слухай // Фінанси України. – 2002. – № 9. – С. 48–55.
89. Слухай С. В. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні / С. В. Слухай, О. В. Гончаренко // Фінанси України. – 2007. – № 6. – С. 63–72.
90. [Станкус Т.](#) Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів : Швейцар.-укр. проект "Підтримка децентралізації в Україні" DESPRO, Swiss resource Centre and consultancies for development Skat. Харків : Фактор, 2017. 126 с.
91. Суховірська О. Б. Фінансові ресурси місцевих органів влади / О. Б. Суховірська // Фінанси України. – 2002. – № 11. – С. 61–67.
92. Тарасюк М. В., Малярчук О. В. Сучасний стан реалізації інноваційної політики України та її фінансове забезпечення. *Економіка та держава*. 2017. № 1. С.19–24.
93. Титарчук І. М. Бюджетний менеджмент : Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ : Компринт, 2016. 331 с.
94. Токарева К. О. Структура бюджету: фінансово-правовий аналіз : монографія ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2017. 183 с.
95. Чугунов І. Я. Аналіз тенденцій планування та виконання дохідної частини місцевих бюджетів / І. Я. Чугунов // Економіст. – 2000. – № 12. – С. 48–50.
96. Чугунов І. Я. Бюджет Української РСР у складі бюджетної системи СРСР / І. Я. Чугунов // Наукові праці НДФІ. – 2005. – № 4 (33). – С. 3–26.
97. Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку / Чугунов І. Я. – К. : НІОС, 2003. – 488 с.

98. Чугунов І. Я. Перспективне прогнозування і планування бюджетних показників України на 2007–2009 роки / І. Я. Чугунов, І. Ф. Книщенко // Наукові праці НДФІ. – 2005. – № 3 (32). – С. 9–22.
99. Чугунов І. Я. Планування дохідної частини місцевих бюджетів / І. Я. Чугунов // Фінанси України. – 2001. – № 12. – С. 38–47.
100. Чугунов І. Я. Планування і виконання дохідної частини місцевих бюджетів у механізмі бюджетного регулювання / І. Я. Чугунов // Регіональна економіка. – 2002. – № 4. – С. 194–199.
101. Чугунов І. Я. Теоретико-методологічні засади перспективного прогнозування доходів місцевих бюджетів / І. Я. Чугунов, В. Д. Макогон // Наукові праці НДФІ. – 2007. – Вип. 2 (39). – С. 3–14.
102. Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання / І. Я. Чугунов. – К. : НДФІ, 2005. – 259 с.
103. Чугунов І.Я., Козарезенко Л.В. Державне фінансове регулювання розвитку людського потенціалу. *Вісник КНТЕУ*. 2017. № 3. С. 116–132.
104. Шильникова О.М. Формування доходів місцевих бюджетів // Фінанси України. - № 4. – 2002. – С.54 - 57

ДОДАТКИ

Додаток А

Таблиця А.1

Частка доходів та видатків державного і місцевих бюджетів у структурі
зведеного бюджету України у 1992-2017 рр., %

	Державний бюджет		Місцеві бюджети	
	доходи	видатки	доходи	видатки
1992	52,44	62,17	47,56	37,83
1993	52,13	60,59	47,87	39,41
1994	65,53	69,70	34,47	30,30
1995	58,23	60,72	41,77	39,28
1996	63,76	65,59	36,24	34,41
1997	56,82	60,10	43,18	39,90
1998	54,31	51,86	45,69	48,14
1999	59,99	54,58	40,01	45,42
2000	70,86	64,71	29,14	35,29
2001	67,72	59,74	32,28	40,26
2002	68,64	58,90	31,36	41,10
2003	70,01	58,57	29,99	41,43
2004	75,11	62,16	24,89	37,84
2005	77,41	63,32	22,59	36,68
2006	76,80	58,77	23,20	41,23
2007	73,47	57,60	26,53	42,40
2008	75,20	59,33	24,80	40,67
2009	73,98	59,00	26,02	41,00
2010	74,40	59,89	25,60	40,11
2011	78,26	57,71	21,74	42,29
2012	77,37	55,42	22,63	44,58
2013	76,25	56,89	23,75	43,11
2014	77,83	57,27	22,17	42,73
2015	81,52	59,27	18,48	40,73
2016	78,20	58,56	21,80	41,44
2017	77,43	53,63	22,57	46,37

Додаток Б

Таблиця Б.1

Частка доходів державного та місцевих бюджетів у ВВП за 1992-2017 рр. з урахуванням міжбюджетних трансфертів, %

	Державний бюджет		Місцеві бюджети	
	доходи	видатки	доходи	видатки
1992	11,92	29,80	17,88	13,91
1993	18,28	25,16	17,80	16,05
1994	29,57	38,89	17,35	16,96
1995	22,46	29,26	18,05	17,87
1996	24,08	28,96	14,89	14,88
1997	17,99	24,74	15,65	15,54
1998	15,85	17,92	15,02	15,19
1999	15,32	16,83	12,34	12,32
2000	21,30	20,89	10,99	10,83
2001	19,46	19,79	12,23	12,19
2002	20,14	19,64	12,51	12,28
2003	20,60	20,99	12,83	12,63
2004	20,38	23,34	11,48	11,70
2005	23,86	25,66	12,16	12,13
2006	24,54	25,23	13,95	13,94
2007	23,02	24,39	14,85	14,56
2008	24,44	25,76	14,50	14,67
2009	22,96	26,84	14,73	14,92
2010	22,23	28,16	14,72	14,77
2011	24,16	25,97	13,94	13,90
2012	24,52	28,31	15,96	15,77
2013	23,32	27,76	15,19	15,11
2014	22,79	27,77	14,79	14,40
2015	27,01	29,29	14,88	14,16
2016	30,29	33,66	17,99	17,22
2017	26,60	28,20	16,83	16,64

Додаток В

Таблиця В.1

Частка окремих податкових надходжень державного та місцевих бюджетів у відповідних надходженнях Зведеного бюджету України за
1992-2017 роки, %

	Податок на додану вартість		Податок на прибуток підприємств		Акцизний податок		Податок на доходи фізичних осіб	
	державний бюджет	місцеві бюджети	державний бюджет	місцеві бюджети	державний бюджет	місцеві бюджети	державний бюджет	місцеві бюджети
1992	57,1	-	44,7	55,3	46,8	53,2	-	100
1993	49,5	-	39,1	60,9	45,5	54,5	-	100
1994	66,9	-	33,3	66,7	68,7	31,3	32,9	67,1
1995	33,7	-	27,1	72,9	74,9	25,1	46,2	53,8
1996	44,3	-	26,4	73,6	83,9	16,1	47,9	52,1
1997	100,0	-	-	100	61,2	38,8	-	100
1998	100,0	-	-	100	95,3	4,7	-	100
1999	100,0	-	24,1	75,9	67,3	32,7	29,8	70,2
2000	100,0	-	72,5	27,5	93,3	6,7	-	100,0
2001	100,0	-	74,4	25,6	89,8	10,2	-	100,0
2002	100,0	-	86,8	13,2	94,9	5,1	-	100,0
2003	100,0	-	98,9	1,1	98,0	2,0	-	100,0
2004	100,0	-	99,2	0,8	99,3	0,7	4,8	95,2
2005	100,0	-	99,2	0,8	99,2	0,8	4,8	95,2
2006	100,0	-	98,8	1,2	99,3	0,7	-	100,0
2007	100,0	-	98,7	1,3	99,2	0,8	-	100,0
2008	100,0	-	99,2	0,8	99,2	0,8	-	100,0
2009	100,0	-	98,6	1,4	98,0	2,0	-	100,0
2010	100,0	-	99,0	1,0	97,1	2,9	-	100,0
2011	100,0	-	99,4	0,6	96,5	3,5	10,2	89,8
2012	100,0	-	99,2	0,8	95,7	4,3	10,3	89,7
2013	100,0	-	98,8	1,2	95,1	4,9	10,5	89,5
2014	100,0	-	99,4	0,6	99,6	0,4	16,8	83,2
2015	100,0	-	89,0	11,0	100,0	-	45,1	54,9
2016	100,0	-	90,24	9,76	100,0	-	43,1	56,9
2017	100,0	-	91,2	8,8	93,8	6,2	40,4	59,6

Додаток Д

Таблиця Д.1

Планові та фактичні показники доходів та видатків місцевих бюджетів
за 2002-2017 роки, млрд.грн.

	Доходи		% виконання	Видатки		% виконання
	план	факт		план	факт	
2002	28,99	28,25	97,44	29,42	27,73	94,26
2003	33,32	34,31	102,95	35,06	33,77	96,32
2004	38,36	39,60	103,25	42,23	40,36	95,56
2005	54,68	53,68	98,17	56,98	53,55	93,97
2006	75,26	75,90	100,84	78,04	75,78	97,11
2007	105,33	107,05	101,63	109,57	104,85	95,70
2008	143,80	137,44	95,58	147,43	139,05	94,31
2009	143,40	134,56	93,83	147,57	136,25	92,33
2010	166,18	159,40	95,92	169,64	159,76	94,18
2011	181,97	181,53	99,76	189,41	180,99	95,56
2012	225,83	225,27	99,75	235,93	222,58	94,34
2013	234,88	221,02	94,10	245,39	219,85	89,59
2014	248,81	231,69	93,12	267,13	225,61	84,46
2015	284,22	294,46	103,60	298,41	280,08	93,86
2016	351,07	366,14	104,30	367,14	350,52	95,47
2017	498,25	502,10	100,77	534,72	496,34	92,82

Додаток Е

Таблиця Е.1

Структура видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією

Функціональна класифікація	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Загальнодержавні функції	7,52	7,05	6,54	6,09	6,38	5,47	4,76	5,28	4,88	5,17	4,62	4,80
Оборона						0,0006	0,0004		0,0009	0,0036	0,02	0,003
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,13	0,10	1,58	0,15	0,19	0,11	0,09	0,09	0,09	0,11	0,11	0,13
Економічна діяльність	9,10	10,30	9,06	4,77	4,88	6,85	5,84	4,32	4,08	6,82	9,92	11,27
Охорона навколишнього природного середовища	0,40	0,38	0,36	0,51	0,38	0,50	0,54	0,45	0,40	0,54	0,43	0,53
Житлово-комунальне господарство	10,42	4,96	6,11	5,28	2,88	4,64	8,85	3,46	7,85	5,60	4,99	5,47
Охорона здоров'я	20,58	19,45	18,84	21,28	22,53	21,38	21,17	22,15	20,66	21,27	17,96	17,26
Духовний та фізичний розвиток	3,83	3,53	3,59	3,74	4,01	3,81	3,69	3,87	3,99	3,43	3,39	3,31
Освіта	28,63	27,84	28,32	31,40	31,91	32,60	32,00	33,92	31,65	29,98	26,97	27,53
Соціальний захист та соціальне забезпечення	14,91	18,40	16,82	20,10	22,03	23,15	22,47	25,69	25,49	25,95	30,37	28,50
Разом	95,51	91,99	91,23	93,32	95,18	98,51	99,42	99,23	99,07	98,86	98,75	98,75

Додаток Ж

Таблиця Ж.1

Структура видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією

	Всього видатків	Поточні видатки		Капітальні видатки	
		млрд.грн.	%	млрд.грн.	%
2002	27,7	25,0	90,25	2,7	9,75
2003	33,8	28,8	85,21	5,0	14,79
2004	40,4	32,8	81,19	7,6	18,81
2005	53,5	45,2	84,49	8,3	15,51
2006	75,8	61,5	81,13	14,3	18,87
2007	104,9	82,4	78,55	22,5	21,45
2008	139,1	113,1	81,31	26,0	18,69
2009	136,2	124,8	91,63	11,4	8,37
2010	159,8	146,5	91,68	13,3	8,32
2011	181,0	163,6	90,39	17,4	9,61
2012	222,6	206,4	92,72	16,2	7,28
2013	219,8	205,6	93,54	14,2	6,46
2014	225,6	211,7	93,84	13,9	6,16
2015	280,1	247,9	88,50	32,2	11,50
2016	350,5	297,9	84,99	52,7	17,69
2017	496,1	421,7	85,00	74,3	14,98