

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра фінансів

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

**«МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК ІНСТРУМЕНТ
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ»**

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

**Мельник
Світлани Вікторівни**

**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. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	
1.1. Сутність місцевих бюджетів як інструменту соціально-економічного розвитку територій	6
1.2. Досвід зарубіжних країн щодо формування та управління місцевими бюджетами	12
РОЗДІЛ 2. ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ	
2.1. Аналіз дохідної частини місцевих бюджетів	18
2.2. Аналіз видатків місцевих бюджетів	28
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ	
3.1. Основні напрями реформування місцевих бюджетів України	37
3.2. Роль місцевих бюджетів в процесі децентралізації	46
ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ	54
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	57
ДОДАТКИ	68

ВСТУП

Актуальність теми. Місцеві бюджети є важливим інструментом макроекономічного регулювання. Поряд з державним бюджетом, місцеві бюджети забезпечують процес розширеного відтворення. За допомогою певних важелів місцевими органами влади, відповідно до їх компетенції, забирається частина коштів у виробничих, інших структур, населення у вигляді податків, зборів, платежів та акумулюються у місцевих бюджетах. З іншого боку, ресурси місцевих бюджетів спрямовуються на утримання установ соціально-культурної сфери та охорони здоров'я, підприємств ЖКГ, виплати соціальних допомог, тобто місцеві фінанси відіграють основну роль у забезпеченні потреби населення у соціальних послугах. Відбувається процес накопичення фінансових ресурсів місцевих бюджетів та їх розподілу і використання на різні сфери діяльності. Отже в місцевих бюджетах зосереджуються не лише фінансові ресурси даного регіону. Місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування можуть отримувати до місцевого бюджету відповідного рівня грошові засоби з бюджетів іншого рівня (державного або місцевих) або передавати грошові засоби даного бюджету до інших ланок бюджетної системи.

Теоретичні засади місцевих бюджетів як інструменту соціально-економічного розвитку територій аналізуються у наукових працях: З. С. Авалова, С.А.Буковинського, О.Д.Василика, Б.Б. Веселовського, В.В. Зайчикової, А.П. Маркова, В.Д.Макогон, В.І.Кравченка, О.П.Кириленко, І.О.Луніної, Л.В. Лисяк, Ф. Нітті, В.М.Опаріна, І.Х. Озерова, М.А. Сірінова, Г.І. Тіктіна, І.Я.Чугунова, Л.В. Ходского, С.І.Юрія та інших..

Метою роботи є розкриття теоретико-методологічних засад та удосконалення напрямів функціонування місцевих бюджетів як інструменту соціально-економічного розвитку територій.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- розкрити роль та зміст місцевих бюджетів у забезпеченні соціально-економічного розвитку територій;
- узагальнити та систематизувати зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів;
- здійснити аналіз дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів;
- розкрити основні напрями реформування місцевих бюджетів України;
- обґрунтувати шляхи удосконалення механізму формування місцевих бюджетів.

Об'єктом дослідження є місцеві бюджети.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні питання функціонування місцевих бюджетів як інструменту соціально-економічного розвитку територій.

Методи дослідження. З метою досягнення поставленої мети в дослідженні використано загальнонаукові і спеціальні методи пізнання явищ і процесів у сфері формування місцевих бюджетів. Системний та структурний методи використано при розкритті сутності та ролі місцевих бюджетів як інструменту соціально-економічного розвитку територій. За допомогою порівняльного та факторного методів узагальнено зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів. На основі системного підходу, синтезу, наукового абстрагування обґрунтовані шляхи удосконалення механізму формування місцевих бюджетів.

Інформаційну базу дослідження становили нормативно-правове забезпечення формування місцевих бюджетів, статистичні матеріали Державної служби статистики України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, відповідні монографії, наукові статті вітчизняних та зарубіжних вчених.

Випускна кваліфікаційна 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 випускної кваліфікаційної роботи.

У першому розділі досліджено теоретико-методологічні засади формування місцевих бюджетів. Розкрито роль та зміст місцевих бюджетів у забезпеченні соціально-економічного розвитку територій. Узагальнено та систематизовано зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів.

У другому розділі розкрито систему формування місцевих бюджетів в Україні. Здійснено аналіз дохідної та видаткової частини місцевих бюджетів.

У третьому розділі визначено шляхи підвищення ефективності механізму формування місцевих бюджетів в Україні. Розкрито основні напрями реформування місцевих бюджетів України. Обґрунтовано шляхи удосконалення механізму формування місцевих бюджетів.

У висновках наведено теоретичне узагальнення матеріалу, представленого в випускному кваліфікаційному проекті.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

1.1. Сутність місцевих бюджетів як інструменту соціально-економічного розвитку територій

Місцеві бюджети займають важливе місце в бюджетній системі, оскільки вони впливають на соціально-економічний розвиток територій. Економічна природа місцевих бюджетів розглядається через основні властивості притаманні інститутам місцевих фінансів.

Основою для виконання своїх функцій для місцевої влади є фінансові ресурси. Провідною ланкою місцевих фінансів є місцеві бюджети, у яких зосереджено понад 80 % усіх фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні місцевих органів влади та самоврядування. Склад фінансових ресурсів органів місцевої влади та самоврядування відображено на рис. 1.1.



Рис. 1.1. Склад фінансових ресурсів місцевих органів влади та самоврядування

Дослідження сутності й природи місцевих бюджетів здійснюється на основі порівняльного аналізу, узагальнення та систематизації поглядів вітчизняних та зарубіжних вчених.

За економічним змістом місцевий бюджет – це сукупність грошових відносин між державою в особі органів місцевої влади та самоврядування і

юридичними та фізичними особами з приводу формування і використання фонду грошових коштів, призначеного для забезпечення виконання місцевих державних функцій. За формою прояву місцевий бюджет представляє фінансовий план у вигляді балансу доходів і видатків. За матеріальним змістом місцевий бюджет – це грошовий фонд держави [108].

Вітчизняне вчення про місцеві бюджети можна умовно розбити на три періоди: дореволюційний; радянський; сучасний (зі здобуттям Україною незалежності).

А.П. Марков розглядав місцевий бюджет як складову міських та волостних фінансів [59]. Франческо Нітті наголошував на тому, що важливо виділяти, як сам інститут місцевих бюджетів так і його складові особливо у порівняльних дослідженнях: “Перед тим як порівняти будь які бюджети між собою, потрібно роздивитись з яких елементів вони складаються” [63, с. 72].

Г.І. Тітктін вважав, що місцеві бюджети є складовою фінансового господарства і його використання спрямоване на виконання завдань держави і інших публічних спілок [103, с. 3].

У понятті “місцевий бюджет” втілюється “матеріальні та грошові засади місцевого самоврядування”, – підсумовує Л.В. Ходський. Це обумовлено тим, що “державна та її самоврядні складові одиниці (земства, міста та ін.) мають виконувати всі ті обов’язки, які випливають з необхідності самозбереження і які пред’являються до них вимогами переважаючої в даний час суспільної етики та повинні мати матеріальні й грошові кошти. Сукупність матеріальних та грошових коштів, їх придбання та витрачання, нерозривно пов’язане з існуванням держави, складають предмет державного чи фінансового господарства; дослідження джерел цих коштів і способів утримання них, пояснення і оцінка законів (як в змісті юридичних норм; так і загально філософському значенні цього слова), регулюючих явища державного господарства, складають предмет науки про державне чи фінансове господарство” [110, с. 2–3].

Озеров І.Х. притримується думки, що місцеві бюджети складають матеріальну основу місцевого самоврядування: “Місцеві бюджети потребують матеріальні кошти для виконання функцій покладених на них”. Також автор виділяє такі рівні місцевого самоврядування та їх відношення до держави, як: “провінція, повіт, місто, община. Всі ці союзи мають своє власне, більш менш самостійне, фінансове господарство, звичайно зі своїми особливостями, обумовленим їх положенням по відношенню до держави” [63, с. 107].

Сірінов М.А. дає таке визначення поняття місцевих бюджетів: “Місцевий бюджет є закон, силу якого повинні проводитись ті чи інші видатки, та збиратись ті чи інші доходи” [92, с. 177].

З вище сказаного можна зробити висновок, що місцевий бюджет розглядали як складову місцевого фінансового господарства, матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування та інститут місцевих фінансів.

Виділимо три підходи до визначення поняття “місцевий бюджет” на думку українських вчених: Василик О.Д., Гапонюк М.А., Опарін В.М. – розглядають місцевий бюджет, як складову державних фінансів; Кравченко В.І., Романенко О.Р., Кириленко О.П., Луніна І.О. – розглядають місцевий бюджет, як інститут місцевих фінансів з погляду теорії публічних фінансів; Кравченко В.В., Пітцик М.О., Миргородська Л.О. – орієнтуються на принципи Європейської хартії місцевого самоврядування.

Зокрема О.Д. Василик, вважає, що “економічна сутність місцевих бюджетів виявляється у формуванні грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих рад і місцевих державних адміністрацій, та використанні цих фондів на фінансування, утримання й розвиток соціальної інфраструктури, місцевого господарства тощо. Місцеві бюджети – це форма впливу місцевого самоврядування на економічні й соціальні процеси в державі” [17, с. 176]. “Активний вплив місцевого самоврядування на формування нових суспільних відносин можливий лише в тому разі, якщо воно матиме у своєму розпорядженні достатню кількість фінансових ресурсів. Згідно з чинним законодавством органи місцевого самоврядування

в межах своєї компетенції самостійно розробляють, затверджують і виконують місцеві бюджети” [17, с. 170].

Романенко О.Р. вважає, що місцеві бюджети втілюють основні риси місцевих фінансів, як система формування, розподілу і використання фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих [90, с. 184].

Місцеві бюджети поділяються на обласні, районні, міські, селищні та сільські. Компетенція кожного з них розмежована [36, с. 363].

Вітчизняні вчені розглядають сутність місцевих бюджетів у двох аспектах: 1) як організаційну форму мобілізації частини фінансових ресурсів у розпорядження місцевих органів самоврядування; 2) як систему фінансових відносин, що складається між місцевим та державним бюджетами, а також всередині сукупності місцевих бюджетів [90, с. 189].

Гапонюк М.А., Яцюта В.П. розглядають “місцеві бюджети як економічна категорія відображають грошові відносини, що виникають між місцевими органами самоврядування та суб’єктами розподілу створеної вартості у процесі формування територіальних фондів коштів, які використовуються на соціально-економічний розвиток регіону і поліпшення добробуту їхнього населення. Як фінансовий план місцевий бюджет являє собою систему організованих органами місцевого самоврядування заходів щодо соціального і економічного розвитку регіону і складається з двох частин – доходів і видатків” [19, с. 23].

М. Пітцик, В. Кравченко, Л. Миргородська орієнтуються на Європейську хартію місцевого самоврядування та аналізують принципи місцевого самоврядування за кордоном. “Доходи місцевих бюджетів мають бути достатніми для ефективного здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування та формуються, по перше за рахунок власних джерел (місцеві податки і збори), по друге, до доходів місцевих бюджетів зараховуються закріплені доходи, тобто закріплені законом загальнодержавні податки, збори та інші обов’язкові платежі” [77, с. 93].

Доходи та видатки місцевих бюджетів формуються відповідно до типу публічних фінансів. У централізованих публічних фінансах інститут місцевих бюджетів характеризується незначними обсягами власних джерел надходжень. У децентралізованих публічних фінансах інститут місцевих бюджетів характеризується значними обсягами власних джерел надходжень, а саме від місцевих податків і зборів.

Місцеві бюджети займають важливе місце у бюджетній системі держави та одне з центральних місць в її економічній системі. Роль і значення місцевих бюджетів залежить від обраного типу економічної системи, обраних цілей та пріоритетів суспільного розвитку.

Оскільки місцеві бюджети є провідною ланкою місцевих фінансів та складовою бюджетної системи держави, їх роль і значення варто розглянути окремо в державних та місцевих фінансах (рис. 1.2) [53].

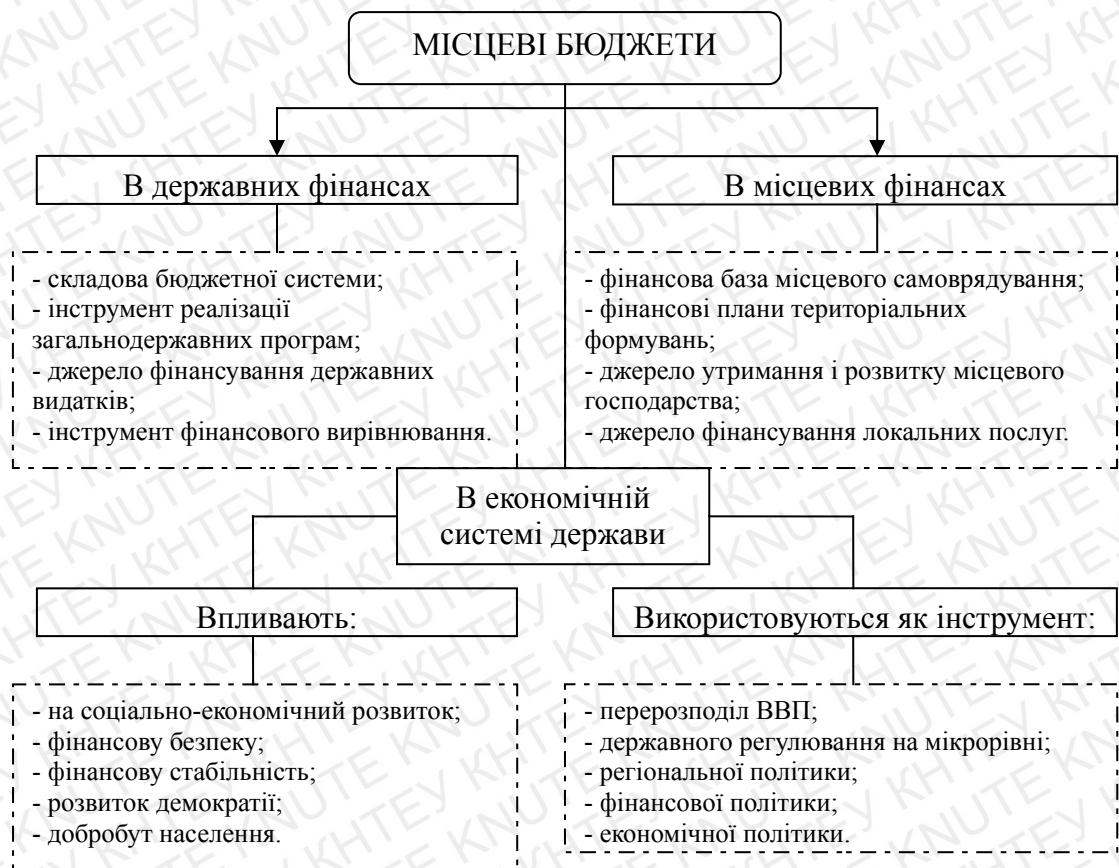


Рис. 1.2. Суспільна роль місцевих бюджетів

Роль місцевих бюджетів як складової державних фінансів полягає у наступному: вони є невід'ємною та важливою ланкою бюджетної системи, в якій зосереджено до 50 % усіх бюджетних ресурсів; за допомогою місцевих бюджетів реалізуються загальнодержавні програми як соціального, так і економічного змісту. З місцевих бюджетів фінансуються такі соціальні видатки, як допомоги малозабезпеченим сім'ям та сім'ям з дітьми, допомога ветеранам, з них отримують фінансування будинки-інтернати, притулки для неповнолітніх; з місцевих бюджетів фінансуються делеговані державні видатки на освіту, охорону здоров'я, культуру і мистецтво, фізичну культуру і спорт, тобто від фінансування з місцевих бюджетів залежить рівень освітченості, культури та здоров'я мешканців регіонів; завдяки механізму бюджетного регулювання через місцеві бюджети здійснюється фінансове вирівнювання соціально-економічного розвитку територій, усуваються горизонтальні та вертикальні міжбюджетні дисбаланси.

Таким чином, розглянувши економічний зміст та роль місцевих бюджетів можна зробити висновок, що їм притаманні власні ознаки, які виділяють їх із загальної системи економічних відносин. На нашу думку, такими ознаками місцевих бюджетів є наступні: діяльність місцевих бюджетів регламентована не лише загальнодержавними законами (Бюджетний кодекс України, «Про місцеве самоврядування», «Про Державний бюджет на поточний рік» та ін.), а і місцевими нормативно-правовими актами – рішеннями місцевих рад та державних адміністрацій; учасниками бюджетних відносин є, з одного боку, органи місцевої влади та самоврядування, а з іншого – юридичні та фізичні особи; склад місцевих бюджетів у бюджетній системі залежить від адміністративно-територіального поділу та політичного устрою держави; місцеві бюджети є основним джерелом фінансування адміністративно-територіальних одиниць, основою місцевих фінансів; місцеві бюджети є основними фінансовими планами розвитку територіальних громад; структура та обсяг дохідної частини місцевих бюджетів залежить від економічного та природного

потенціалу адміністративно-територіальної одиниці, з одного боку, і від існуючої побудови системи міжбюджетних відносин - з іншого; за допомогою зосереджених у місцевих бюджетах фінансових ресурсів держава може регулювати соціально-економічний розвиток окремих галузей та регіонів, здійснювати фінансування загальнодержавних програм; з місцевих бюджетів фінансуються не лише власні повноваження місцевої влади, а і делеговані центральною владою державні повноваження.

Тобто, можна зробити висновок про те, що на основі порівняльного аналізу узагальнення та систематизації поглядів вітчизняних вчених встановлено, що більшість українських економістів визначають місцевий бюджет, як складовий елемент державних фінансів країни.

1.2. Досвід зарубіжних країн щодо формування та управління місцевими бюджетами

В сучасних умовах розвиток місцевих фінансів зумовлюється новим форматом організації та функціонування місцевого самоврядування, особливостями формування доходів і видатків місцевих бюджетів, новими бюджетними процедурами, які спрямовані на реалізацію моделі «управління результатами» на всіх рівнях бюджетної системи і покликані підвищити відповідальність місцевих органів влади в бюджетній сфері.

Питання формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів та його вирішення залежить від правильного розподілу доходів між різними рівнями бюджетної системи будь-якої країни.

Крім того, кожній країні притаманне територіальне управління, яке має свою специфіку. Практика багатьох розвинених країн, а в більшій мірі в Франції, США, Канади, Польщі, Японії, свідчить про ефективний розвиток фінансової політики. Розвиток місцевого самоврядування є дуже важливим для сучасної держави, що прагне до формування економіки нової якості, заснованої на знаннях, інноваціях і конкурентоспроможному людському капіталі.

Застосування одного із способів може залежати від факторів побудови бюджетної системи, які, встановлюються державним устроєм країни. Фінансові взаємовідносини, регламентовані законодавством, виникають у процесі формування доходів і витрат окремих видів бюджетів, їх збалансування. Як відомо, ці елементи (організація і принципи побудови бюджетної системи, взаємо- відносини між бюджетами, а також сукупність бюджетних прав) представляють собою бюджетний устрій.

У різних країнах бюджетний устрій має особливості, обумовлені державним устроєм, територіально-адміністративним поділом, рівнем розвитку економіки. Відомі дві форми державного управління: єдина (унітарна) і федеративна. Бюджетний унітаризм має основні принципи організації міжбюджетних відносин, які в свою чергу визначаються центральною владою. Тоді центральна влада встановлює та проводить політику вирівнювання регіональних фінансових дисбалансів, що проводиться через надання між- бюджетних трансфертів та встановлення надбавок до загальнодержавних податків. В умовах бюджетного унітаризму, як правило, використовуються другий і третій із вищезазначених способів розмежування доходів всередині бюджет- ної системи [5].

Рівень перерозподілу ВВП через місцеві бюджети свідчить про їхній стан децентралізації управління фінансовими ресурсами на місцевому рівні в країнах. Досить важливим є той факт, що в розвинених країнах, рівень перерозподілу ВВП через місцеві бюджети значно відрізняється.

Так в Польщі він становить 74,8 ВВП, а в Італії лише 8,1%, відпо- відно в Латвії 57,8%, а в Чехії – 41,1% [7].

Серед місцевих податків можна виділити три основні групи. Перша група – це місцеві прямі та непрямі податки, які застосовуються практично в усіх країнах та становлять основне джерело доходів місцевих бюджетів. Широко розповсюдженими прямими місцевими податками є майнові, промислові, поземельні та податки на автомобілі, а в ряді країн — на жителів та на професію (Франція). У бюджетах земель ФРН головне місце належить

прямим податкам. Серед них виділяється податок на прибуток корпорацій, на майно, податок зі спадщини. Головними прибутковими джерелами провінцій Канади слугують: прибутковий податок з населення, податок на прибуток корпорацій.

До місцевих непрямих податків належать податки на продаж, акцизи на бензин, тютюн, спиртні напої, споживання електрики і газу. У Великій Британії місцеве оподаткування, власне кажучи, відсутнє.

Другу групу місцевих податків можна назвати податками, що стягуються як надбавки до загальнодержавних податків чи як відрахування від них (приміром, в Італії— до поземельного і сільськогосподарського податків). Ці податки встановлюються у відсотках до державних податків, які збираються на території місцевих органів влади. Зокрема, у ФРН це: податок з доходів фізичних осіб (розподіляється між федерацією, землями та громадами у пропорції 42,5 % : 42,5 % : 15 %); корпораційний (між федерацією і землями ділиться порівну — 50 % : 50 %); податок на додану вартість (пропорція дуже рухлива, але варіює на рівні 50,5 % : 49,5 % між федерацією і землями).

Третя група місцевих податків становить особливу групу. Це податки на видовища, собак, заняття торгівлею, володіння транспортними засобами, видачу ліцензій, гральний бізнес та ін. Як правило, ці податки великого фінансового значення для доходів місцевих бюджетів не мають.

Певне місце у формуванні місцевих бюджетів займають неподаткові доходи. До них належать доходи: від власності, керованої місцевими органами влади; від здачі в оренду чи продажу землі, лісових масивів; від експлуатації водойм, комунальних підприємств; від надходжень судових мит, штрафів, різних зборів.

У деяких країнах встановлюються додаткові податки на вивіз сміття, на споживання енергії і тому подібне. Неподаткові доходи займають незначне місце в загальних доходах місцевих бюджетів, їх питома вага коливається в різних країнах від 10 до 30 % загальних доходів.

Важливим джерелом доходів місцевих бюджетів є гранти (трансферти). Їх питома вага в доходах місцевих бюджетів різних країн становить від 20 до 40 відсотків. Гранти слугують особливою формою зв'язку — фінансового та економічного — між окремими ланками бюджетної системи і, власне кажучи, визначають напрямок фінансової діяльності місцевих органів влади, що дозволяє забезпечувати контроль з боку центрального уряду за місцевими органами управління.

У США створені спеціальні цільові райони для управління окремими галузями, які надають суспільні послуги. Такі райони не збігаються з межами адміністративно-територіальних одиниць, їх спеціалізація дозволяє налагодити ефективне управління та раціональне фінансування зазначених об'єктів. Так, з питань управління природними ресурсами в США створено 6473 райони, пожежної охорони — 5063, житлового будівництва і суспільного розвитку на місцевому рівні — 3460, міського водопостачання — 3056, цвинтарів — 1629, каналізації — 1605, парків і рекреаційних зон — 1004, будівництва нових шкіл — 707, лікарень — 784, бібліотек — 830, автомагістралей — 620, охорони здоров'я — 481, аеропортів — 367, інших спеціальних (одноцільових) районів — 1491. Крім того, існує 1917 багатоцільових районів. Усього у США 29 487 спеціальних районів для надання послуг [100, с. 58].

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. Лише в окремих країнах цей показник залишається незначним. На Кіпрі це 6,7 %, у Латвії — 7,8 %. В Україні частина інвестиційних витрат місцевих бюджетів наприкінці 90 - х років XX століття становила 15,7 % усіх державних централізованих інвестицій.

З місцевих бюджетів здійснюються видатки на економічну і соціальну інфраструктуру: місцевий транспорт, водо- і газопостачання, будівництво шкіл (у ФРН ці видатки становлять одну четверту видатків місцевих бюджетів, у Японії та Франції— більше третини, а в бюджетах Великої Британії та США — понад 40 відсотків), будівництво лікарень й інших соціальних установ. Збільшується частка, що припадає на місцеві органи влади у фінансуванні реконструкції міст, благоустрою промислових зон, в асигнуваннях на комунальне і житлове будівництво. До видатків з місцевих бюджетів відносяться також витрати на утримання місцевих адміністративних органів, поліції і суду, на транспортне і дорожнє будівництво.

Закономірним для всіх розвинутих зарубіжних країн є розподіл місцевих бюджетів на два самостійних функціональних види місцевих бюджетів. Це місцеві поточні або адміністративні бюджети та місцеві бюджети розвитку чи інвестиційні бюджети. Кожний з цих бюджетів має власні витрати і власні доходи.

На сьогоднішній день розвиток місцевих бюджетів України приводить до необхідності дослідження та вивчення міжнародних стандартів формування коштів місцевого призначення. Тому для місцевих бюджетів України запровадження зарубіжного досвіду може бути досить важливим та необхідним в даній кризовій ситуації, яка є в нашій країні. Ознайомившись із зарубіжним досвідом формування фінансових ресурсів на місцевому рівні можна сказати, що місцеві бюджети у всіх країнах світу є основним

джерелом фінансування широкого кола заходів, спрямованих на забезпечення функціонування життєвоважливих галузей державного господарства – житлового будівництва і комунального господарства, місцевих доріг і громадського транспорту, зайнятості населення, соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти, культури.

Також слід зазначити, що єдиної бюджетної моделі за кордоном немає, але, не дивлячись на відмінності бюджетного устрою, для більшості зарубіжних країн в фінансово-бюджетній сфері місцевого самоврядування характерні загальні тенденції. Розглянувши фінансову систему зарубіжних країн, можна сказати, що важливим аспектом фінансової політики держав є її стабільний характер розвитку бюджетів. Фінансування програм доходів і видатків та їхні обсяги змінюються кожного року на невеликий відсоток, і динаміка зміни розмірів бюджетних коштів є прогнозованою. Таким чином, використання міжнародного досвіду формування та використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування дасть змогу більш раціонально здійснювати управління коштами місцевої влади, що позитивно вплине на соціально-економічний розвиток кожного району нашої країни.

РОЗДІЛ 2. ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

2.1. Аналіз дохідної частини місцевих бюджетів

Доходи є найважливішою складовою державного фінансового регулювання простого і розширеного відтворення. Доходи місцевого бюджету є фінансовою основою функціонування адміністративно-територіальної одиниці, що забезпечує здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування, і є засобом перерозподілу фінансових ресурсів території.

Згідно чинного законодавства України місцеві бюджети затверджуються рішеннями місцевих рад. При складанні проекту рішення про місцевий бюджет, відповідно до статті 76 Бюджетного кодексу України місцеві органи влади зобов'язані здійснювати прогнозування показників бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. Одночасно, і в процесі виконання місцевого бюджету за доходами, місцеві фінансові органи повинні проводити прогнозування та аналіз доходів відповідного бюджету, оскільки саме від наповненості місцевого бюджету залежить стан місцевого господарства, місцевої економічної та соціальної інфраструктури, освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства та в цілому рівень життя населення території.

Згідно Бюджетного кодексу України доходи бюджету – це податкові та неподаткові надходження на безповоротній основі, механізм справляння яких визначено чинним законодавством. Згідно чинного законодавства поділ доходів на власні, закріплені і регульовані не здійснюється. Однак доцільно визначити поняття власних фінансових ресурсів громад як внутрішні надходження, спрямовані на виконання повноважень місцевого самоврядування, задоволення суспільних потреб територіальної громади та забезпечення соціально-економічного розвитку адміністративної одиниці.

Вперше розмежування доходів на загальнодержавні та місцеві запропонував Адам Сміт у своїй праці «Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй». Вчений наголошував, що крім державного фінансового господарства існує ще і місцеве фінансове

господарство, виділяючи такі види доходів як податки та неподаткові надходження (доходи від майна держави, капіталів, підприємств). Дослідження категорії «доходи місцевих бюджетів» продовжилось в середині ХХ ст. Так, в 1944 році було вказано на цільове використання доходів місцевих бюджетів і групуючи доходи за ознакою стягнення, розрізняє податкові надходження та доходи, які є результатом господарської діяльності місцевих органів влади. У цей же період, доходи місцевих бюджетів визначаються як сукупність економічних відносин, які сприяють територіальному розподілу ВВП держави та забезпечують формування фінансової бази місцевих органів влади.

Найбільший розвиток питання сутності та формування доходів місцевих бюджетів в економічній і фінансовій науці набув в період незалежності України. Становлення концептуальних засад доходів місцевих бюджетів в цей період було тісно пов'язано з визначенням місцевого самоврядування і розширенням фінансової незалежності місцевих органів влади.

Доходи місцевих бюджетів як економічна категорія відображають сферу економічних відносин суспільства, яка пов'язана з формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів регіонального рівня та використовується місцевими органами влади для забезпечення поточних і перспективних завдань розвитку регіону. Доходи місцевих бюджетів – це сукупність економічних відносин, пов'язаних з розподілом частини ВВП з приводу формування законодавчо затверджених цільових грошових фондів місцевих органів влади і самоврядування, призначених для фінансування власних і делегованих повноважень».

У процесі формування доходів місцевих бюджетів реалізується три найважливіших суспільних функції: інституційна, узгоджувальна та організаційна. Інституційна функція у процесі формування доходів місцевих бюджетів здійснюється шляхом підтримки розвитку інституту місцевого самоврядування, зміцнення його фінансових засад тощо. Узгоджувальна функція ґрунтується на природі утворення органів місцевого

самоврядування, їх приватноправовому і публічному характері. Організаційна функція системи формування доходів місцевих бюджетів полягає в координації дій її складових, досягненні взаємної відповідності функціонування її частин за допомогою яких оптимізується процес формування доходів місцевих бюджетів. Організаційна функція системи формування доходів місцевих бюджетів реалізується шляхом налагодження процесів кооперації та співробітництва в ході організації виробництва і надання громадянам місцевих суспільних благ.

Система формування доходів місцевих бюджетів являє собою сукупність форм і засобів мобілізації доходів до місцевих бюджетів, а також відносин, які виникають у процесі організації системи фінансування місцевих бюджетів, між органами управління, суб'єктами підприємницької діяльності та громадянами, що є економічною сутністю системи.

У Конституції України визначено, що «місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». У Ст.142 Конституції України зазначається, що «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, об'єкти спільної власності...». Згідно зі Ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. місцеве самоврядування – це «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно вирішувати питання в межах...законів».

Фінансові ресурси місцевого самоврядування – це доходи, створені у сфері виробництва і надання послуг, заощадження громади, позики, кредити та кошти, отримані в результаті міжтериторіального перерозподілу. Сукупність форм мобілізації доходів до бюджетів місцевого самоврядування є системою формування доходів бюджетів місцевого самоврядування, економічною сутністю якої є відносини між органами місцевого самоврядування, суб'єктами підприємницької діяльності та громадою. Процес формування власних доходів бюджетів місцевого самоврядування

визначається економічною природою благ та суспільних послуг, виробництво яких може здійснювати приватний сектор та сприяє виконанню найважливіших суспільних функцій.

Система формування доходів бюджетів місцевого самоврядування включає такі складові: суб'єкти (органи державної влади, місцевого самоврядування, територіальна громада та громадські організації, приватний сектор); нормативно-правове забезпечення, що визначає організаційно-правові, майнові та фінансові основи формування власної дохідної бази; форми, інструменти, методи залучення доходів (самооподаткування, кредити, позики, внутрішній перерозподіл коштів); форми організації системи фінансування, функції, сфери відповідальності, повноваження; види суспільних послуг; методичні рекомендації моніторингу та громадського контролю.

Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України та ВВП характеризує рівень участі місцевого самоврядування у вирішенні завдань підвідомчих територій. Фактично, це показник розвитку місцевих бюджетів і рівня фінансової незалежності місцевих органів влади. У таблиці 1 наведена питома вага доходів державного та місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України в розрізі фондів, за даними якої можна простежити, що частка доходів місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України за період 2010-2017 років залишається досить низькою (загальний фонд бюджету в 2010 році - 21,5 відсотка, в 2017 році – 21,8 відсотка, спеціальний фонд бюджету - 23,5 відсотка і 32,2 відсотка відповідно) (табл.2.2.1.).

За даними Державної казначейської служби України, до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) у 2017 році надійшло 231,7 млрд.грн., що на 2,9 відсотка, або на 6,5 млрд.грн., більше за відповідний показник попереднього року. Без урахування міжбюджетних трансфертів надійшло 101,1 млрд.грн., що на 3,9 відсотка менше, ніж у 2016 році.

Таблиця 2.2.1

Питома вага доходів державного та місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України в розрізі загального та спеціального фондів, відсотки

Роки	Державний бюджет		Місцеві бюджети	
	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Загальний фонд	Спеціальний фонд
2010	74,9	76,5	21,5	23,5
2011	73,4	82,3	26,6	17,7
2012	74,8	71,9	25,2	28,1
2013	78,7	76,3	21,3	23,7
2014	78,0	74,2	22,0	25,8
2015	77,4	70,1	22,6	29,9
2016	79,4	68,9	20,6	31,1
2017	78,2	67,8	21,8	32,2

Рівень виконання річного плану доходів, затвердженого місцевими радами, становив 90,9 відсотка проти 93,5 відсотка за даними попереднього року. Рівень виконання річного розрахункового показника Міністерства фінансів України на 2017 рік склав 92,5 відсотка (у 2016 році - 102,0 відсотка). Виконання дохідної частини місцевих бюджетів характеризують дані, наведені у таблиці 2. За даними Державної казначейської служби України, доходи місцевих бюджетів за період 2014-2017 років мають стійку тенденцію до зростання (фактичне виконання доходів за 2014 рік склало 101087,6 млн.грн., 2016 рік - 170645,4 млн.грн., 2017 рік - 229491,0 млн.грн. Середнє значення доходів за останні 3 роки склало 173532,7 млн.грн., в тому числі, за загальним фондом – 146964,8 млн.грн., спеціальним фондом - 26567,9 млн.грн. Співвідношення доходів загального і спеціального фондів місцевих бюджетів складає в середньому 84,7 відсотка за загальним фондом і 15,3 відсотка за спеціальним фондом (табл.2.1.2.).

Таблиця 2.1.2

Доходи місцевих бюджетів за 2014-2017 роки, млн.грн.
(без урахування міжбюджетних трансфертів)

Доходи	2014 рік	2015 рік	2016 рік	2017 рік
Всього, у т.ч.:	101087,6	120461,7	170645,4	229491,0
загальний фонд	80230,1	101574,7	146648,3	192671,5
спеціальний фонд	20857,5	18887,0	23997,1	36819,5

В цілому до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) у 2017 року надійшло на 39,7 відсотка, або на 101,8 млрд. грн., більше за відповідний показник минулого року. Без урахування міжбюджетних трансфертів надійшло на 32,5 відсотка більше, ніж у 2016 році. Щомісячні надходження доходів місцевих бюджетів з початку 2017 року демонструють досить стрімке зростання, їх середньомісячні обсяги перевищують минулорічні в середньому на 30 відсотків. Це пояснюється збільшенням надходжень податку на доходи фізичних осіб.

Структура доходів місцевих бюджетів за досліджуваний період зазнала певних змін, насамперед у частині податкових надходжень через збільшені таких видів доходів, як податок на доходи фізичних осіб та інші податкові надходження. Це привело, відповідно, до скорочення часток місцевого акцизного податку, місцевих податків і зборів та неподаткових надходжень. У структурі доходів місцевих бюджетів у 2016 році спостерігалось зменшення частки податкових надходжень. Втім, частка місцевих податків і зборів продовжувала зростати, за аналізований період - на 1,0 відсотка. Основним чинником збільшення цієї частки є зростання надходжень єдиного податку. Податкові надходження склали 86,4 відсотка доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів). Їх обсяг становить 87,3 млрд.грн., що на 4,2 відсотка менше від минулорічного показника. У 2017 році до місцевих бюджетів надійшло на 34,8 відсотка податкових надходжень більше, ніж попереднього року. Рівень виконання податкових надходжень становив 76,3 відсотка від річного плану. Варто зазначити, що збільшення надходжень мало місце з усіх основних податкових джерел. Так, річні планові показники податку на доходи фізичних осіб виконано на 77,3 відсотка, податку на прибуток підприємств - на 83,3 відсотка, орендної плати на землю з юридичних осіб - на 77,3 відсотка, єдиного податку - на 78,2 відсотка тощо.

Податок на доходи фізичних осіб, попри переспрямування його значної частки до державного бюджету, продовжує зберігати позицію найвагомішого

за обсягом джерела дохідної частини місцевих бюджетів, - 48,9 відсотка у 2017 році. Надходження цього податку у 2016 році склали 62,6 млрд.грн., що на 3,1 відсотка менше за відповідний показник минулого року. Річний план виконано на рівні 93,4 відсотка від показника затвердженого місцевими радами, або на 4,4 млрд.грн. менше.

Причому, частка неухильно збільшується, починаючи з 2015 року, коли й було застосовано рішення про перерозподіл надходжень з цього джерела між державним і місцевими бюджетами. Надходження цього податку за аналізований період склали на 38,9 відсотка більше за відповідний показник минулого року.

У 2015 році було запроваджено таке джерело надходжень місцевих бюджетів, як акцизний податок на роздрібний продаж підакцизних товарів (пального, тютюнових і алкогольних виробів). З 2017 року акцизний податок з пального було ліквідовано з одночасним збільшенням ставок загального акцизного податку на пальне.

Одним із нововведень Податкового кодексу України стало запровадження загальнодержавного екологічного податку на заміну збору за забруднення навколишнього природного середовища. Від цього джерела до місцевих бюджетів зараховано 1,2 млрд.грн., а його частка у структурі доходів склала 1,2 відсотка. До кінця 2012 року нарахування цього податку здійснювалося з розрахунку 50 відсотків ставки, визначеної Податковим кодексом. У 2013 році застосовувалося 75 відсотків ставки, а з 1 січня 2014 року застосовується 100 відсотків ставки.

За останні три роки місцеві податки і збори, до яких віднесено єдиний податок і податки на майно, стали другим за обсягом джерелом наповнення місцевих бюджетів. Їх частка у загальній структурі доходів останніх у 2017 році становила майже чверть, а обсяг - 37,9 млрд. грн. У 2016 році до місцевих бюджетів від місцевих податків і зборів надійшло 8,1 млрд.грн., що на 10,1 відсотка більше аналогічного показника 2015 року. Їх частка у структурі доходів місцевих бюджетів за рік зросла на 1,0 відсотка і склала 8,0 відсотка.

Основним за обсягом джерелом місцевих податків і другим податковим джерелом для місцевих бюджетів у цілому є податки на майно, зокрема земельний податок і орендна плата за землю. У період, що аналізується з цього джерела надійшло на 13,7 відсотка більше за відповідний показник минулого року. У 2016 році з цього джерела надійшло 12,1 млрд.грн., що на 5,6 відсотка менше за відповідний показник 2015 року. У структурі плати за землю спостерігається тенденція до збільшення орендної плати за землю та відповідне скорочення земельного податку. У 2016 році тенденція продовжувалася: зокрема, частка земельного податку скоротилася, а частка орендної плати збільшилася на 0,1 відсотка.

Найвагомішим серед місцевих податків і зборів за 2016 рік був єдиний податок, який надійшов у сумі 7,4 млрд.грн., що на 11,6 відсотка більше за обсягів надходжень 2015 року. Таке зростання відбулося, в основному, через збільшення кількості платників податку: фізичних осіб та суб'єктів малого підприємництва. Попри кризові явища в економіці, шостий рік поспіль продовжується зростання обсягів надходжень єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва. Це зробило зазначений податок другим за обсягом серед місцевих податків і зборів, його було сплачено на 38,9 відсотка більше за обсяги надходжень 2016 року. Таке зростання відбулося, зокрема, через зростання з січня 2017 року показника мінімальної заробітної плати до 3200 грн., який використовується для розрахунку ставок єдиного податку.

Обсяг неподаткових надходжень місцевих бюджетів склав на 17,4 відсотка, більше за відповідний показник 2016 року. Це пов'язано зі збільшенням усіх складових неподаткових надходжень. У структурі неподаткових надходжень відмічається зменшення частки власних надходжень бюджетних установ, адміністративних зборів та платежів на 3,2 відсотка та 0,5 відсотка відповідно і зростання частки інших складових: доходи від власності та підприємницької діяльності - на 1,7 відсотка, інших неподаткових надходжень - на 2,0 відсотка. Обсяг неподаткових надходжень місцевих бюджетів у 2016 році склав 12,2 млрд.грн., що на 1,0 відсотка більше, ніж відповідний показник 2015 року. У

структурі неподаткових надходжень відмічалось збільшення частки власних надходжень бюджетних установ на 5,1 відсотка, водночас частки інших складових скоротилися: доходи від власності та підприємницької діяльності - на 1,0 відсотка, адміністративні збори та платежі - на 3,0 відсотка, інші неподаткові надходження - на 1,1 відсотка.

Найбільшою за обсягом статтею неподаткових надходжень до місцевих бюджетів продовжують бути власні надходження бюджетних установ. Їх обсяг на 1,2 млрд.грн. більше аналогічного показника минулого року.

У 2017 році обсяг доходів від операцій з капіталом виріс майже на 35 відсотків порівняно з попереднім роком. Водночас частка доходів від операцій з капіталом у доходах місцевих бюджетів не змінилася, оскільки цей вид бюджетних доходів лишається незначним. У 2016 році обсяг доходів від операцій з капіталом зменшився порівняно з аналогічним періодом попереднього року. Вони становили 1,1 млрд.грн., що на 18,4 відсотка менше, ніж у 2015 році. Це спричинило зменшення частки зазначених доходів у доходах місцевих бюджетів на 0,2 відсотка до 1,1 відсотка.

Доходи бюджету розвитку місцевих бюджетів (з урахуванням коштів, одержаних із загального фонду бюджету до бюджету розвитку) склали на 49,4 відсотка більше від показника 2016 року. Водночас частка доходів бюджету розвитку у загальній структурі доходів місцевих бюджетів збільшилася на 2,4 відсотка і становила 24,9 відсотка. Основним джерелом наповнення бюджету розвитку стали кошти, одержані із загального фонду бюджету, що становили 93,5 відсотка обсягу надходжень.

У 2016 році ці доходи склали 11,1 млрд.грн., що на 15,9 відсотка менше від показника минулого року. За вказаний період відбулося зменшення частки цих доходів у загальній структурі доходів місцевих бюджетів до 11,0 відсотка, що менше за аналогічний показник 2015 року на 1,5 відсотка.

Відповідно до нової редакції Бюджетного кодексу України, з 1 січня 2011 року надходження від справляння єдиного податку зараховуються до бюджету розвитку. За результатами 2016 року ці надходження стали

основним дохідним джерелом - 66,6 відсотка усіх доходів бюджету розвитку. Другим та третім основними джерелами доходів були кошти, одержані із загального фонду бюджету до бюджету розвитку (2,1 млрд.грн., або 18,6 відсотка) та надходження від продажу землі (0,7 млрд.грн. або 6,6 відсотка).

Також значними джерелами доходів були надходження від продажу землі (2,3 відсотка) та від відчуження майна, що знаходиться у комунальній власності (1,1 відсотка). Інші види надходжень склали 3,1 відсотка усіх доходів бюджету розвитку місцевих бюджетів.

На дохідну частину бюджету впливає податкове регулювання і стан економічних процесів. Податкове навантаження визначається як частка доходів бюджету у валовому регіональному продукті. При цьому стан економічних процесів знаходиться під впливом видаткової частини бюджету, зовнішньоекономічного середовища та процесу врегулювання міжбюджетних відносин. Інститут бюджетних доходів використовується одночасно як інструмент регулювання та організації міжбюджетних відносин. Основними джерелами наповнення бюджетів місцевого самоврядування в Україні є закріплені доходи та офіційні трансферти. Збільшення частки трансфертів у структурі доходів є пасивним інструментом державного впливу на формування бюджетів і фінансову незалежність місцевого самоврядування.

В сучасних ринкових умовах особливого значення набувають підходи до формування обсягу та структури дохідної частини бюджетів місцевого самоврядування, що відображає рівень фінансової самостійності бюджетів громад. Актуальними є питання наявності необхідного для виконання покладених на органи місцевого самоврядування повноважень обсягу фінансових ресурсів. Доходи місцевих бюджетів є інструментом та фактором економічного зростання територіальної громади, наявність достатнього обсягу доходів сприяє економічному розвитку територій та підвищенню добробуту населення.

Таким чином посилення дієвості механізму формування доходів місцевих бюджетів набувають важливого значення в умовах інституційних

змін розвитку бюджетної системи. Використання доходів місцевих бюджетів як інструменту регулювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць мають певні особливості в період трансформаційних змін в економіці, які полягають у забезпеченні макроекономічної рівноваги, створенні сприятливого фінансово-економічного середовища для розвитку стратегічних галузей. Важливим напрямом регулюючої ролі доходів місцевих бюджетів є вплив на економічне зростання адміністративно-територіальних одиниць. Формування доходів місцевих бюджетів має здійснюватись із врахуванням напрямів соціально-економічного розвитку країни, спрямованих на забезпечення сприятливого макроекономічного середовища, стабілізацію бюджетної системи.

Особливості формування доходів місцевих бюджетів в умовах економічних перетворень виявляються у їх складі та структурі, ефективність їх прогнозування визначає рівень результативності здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій. Прогнозування доходів місцевих бюджетів є важливою складовою системи міжбюджетного регулювання, що забезпечує формування бюджетних показників шляхом визначення цілей як на наступний бюджетний період так і на середньострокову перспективу з метою підвищення прозорості, ефективності та дієвості бюджетного процесу.

2.2. Аналіз видатків місцевих бюджетів

Сучасний механізм регулювання бюджетних витрат та інститути вітчизняної економіки не дозволяють на достатньому рівні ефективно і раціонально використовувати бюджетні ресурси, які спрямовуються на забезпечення соціально-економічного розвитку країни. Нераціональне використання бюджетних ресурсів шляхом недостатнього рівня ефективності організації системи державних закупівель, інвестування державних та регіональних цільових програм, зростання рівня тіньової економіки, не дають змогу для забезпечення ефективного бюджетного регулювання економічного

зростання. Зміни в структурі системи регулювання бюджетних витрат в умовах трансформації вітчизняної економіки актуалізують необхідність модернізації інституційних напрямів зазначеного регулювання. Тому оцінка стану планування видаткової частини місцевих бюджетів в Україні, її інституційної основи є актуальним та своєчасним завданням.

За 2003–2017 роки у загальному обсязі видатків зведеного бюджету питома вага видатків місцевих бюджетів становила – 41,16 відсотка, при цьому за 2003-2007 роки – 39,66 відсотка, за 2008-2012 роки – 41,29 відсотка, за 2013-2017 роки – 42,52 відсотка; питома вага видатків державного бюджету – 58,84 відсотка, при цьому за 2003-2007 роки – 60,34 відсотка, за 2008-2012 роки – 58,71 відсотка, за 2013-2018 роки – 57,48 відсотка(табл. 2.2.1).

Найбільшу частку видатків місцевих бюджетів становлять видатки соціально-культурної сфери, найбільшими серед них є видатки на освіту, в середньому за досліджуваний період зазначений показник складає 42,06 відсотка; соціальний захист та соціальне забезпечення – 30,16 відсотка, охорона здоров'я – 28,71 відсотка. Відповідний показник видатків на економічну діяльність складає 8,70 відсотка, що підтверджує необхідність підвищення ролі місцевих бюджетів як вагомого інструменту забезпечення економічного зростання.

З метою забезпечення єдиного підходу до всіх учасників бюджетного процесу з точки зору виконання бюджету застосовується економічна класифікація видатків бюджету, яка призначена для чіткого розмежування видатків бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів за економічними ознаками з детальним розподілом коштів за їх предметними ознаками.

Частка капітальних видатків місцевих бюджетів у загальному обсязі в середньому за 2003-2017 роки складає 12,55 % тоді як відповідний показник поточних видатків склав 87,45 %.

Таким чином, відмічається невідповідність структури видатків місцевих бюджетів цільовим орієнтирам соціально-економічного розвитку країни. З метою використання капітальних видатків місцевих бюджетів, як інструменту забезпечення росту приватних інвестицій, економічного зростання адміністративно-територіальних одиниць необхідно вдосконалити механізм їх фінансування. Підвищення ефективності фінансування капітальних видатків місцевих бюджетів має ґрунтуватися на визначенні необхідних обсягів капітальних видатків на місцевому рівні, розробці системи заходів щодо підвищення ефективності механізму бюджетного фінансування.

Зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування передбачає посилення зацікавленості органів місцевого самоврядування у підвищенні рівня власних доходів шляхом стимулювання збільшення обсягів виробництва, валової доданої вартості, обсягу інвестицій та рівня доходів населення відповідно до інноваційного напрямку економічного розвитку; підвищення рівня самодостатності місцевих бюджетів шляхом удосконалення податкового законодавства відповідно до напрямів реформування податкової системи, зокрема системи місцевих податків і зборів та механізму здійснення зарахування податку з доходів фізичних осіб; перерозподіл доходів між місцевими бюджетами та перегляд складу доходів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Для підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів, децентралізації управління бюджетними коштами необхідно чітко розмежувати на законодавчому рівні видатки на виконання делегованих державою і власних повноважень органів місцевого самоврядування; переглянути склад видатків місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин здійснюватиметься шляхом перегляду існуючих і введення нових коригуючих коефіцієнтів з метою врахування особливостей адміністративно-територіальних одиниць та методики обчислення обсягів субвенцій соціального характеру з державного бюджету місцевим бюджетам.

Для запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу необхідно визначити порядок взаємодії всіх учасників процесу середньострокового бюджетного планування; розробити теоретико-методологічні засади програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів на середньострокову перспективу; програмну класифікацію видатків і кредитування місцевих бюджетів; скласти типовий перелік бюджетних програм та показників їх виконання органами місцевого самоврядування у частині делегованих повноважень; удосконалити процедуру казначейського обслуговування місцевих бюджетів. Посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів передбачає удосконалення порядку та умов надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів і визначення єдиного підходу до розподілу фінансового ресурсу держави з цією метою, системи моніторингу та аналізу використання таких субвенцій; надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів на засадах конкурентності та фінансової участі місцевих бюджетів.

Підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів та посилення контролю і відповідальності за дотримання бюджетного законодавства здійснюється шляхом удосконалення процедури фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до повноважень, визначених законодавством, забезпеченням економного та ефективного управління бюджетними коштами відповідно до встановлених напрямів їх використання; запровадження механізму моніторингу та оцінки ефективності здійснення органами місцевого самоврядування їх повноважень, підвищення відповідальності за здійснення таких повноважень; удосконалення порядку фінансової та адміністративної відповідальності за порушення органами місцевого самоврядування вимог бюджетного законодавства; запровадження системи щорічної рейтингової оцінки результатів роботи органів місцевого самоврядування з управління бюджетними коштами; удосконалення процедури здійснення внутрішнього фінансового контролю в бюджетних установах.

Забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів передбачає надання прозорості інформації про порядок складання бюджетів усіх рівнів, фінансовий стан органів місцевого самоврядування, підготовленої на основі єдиної методики збору, обробки та надання інформації; удосконалення інформаційно-статистичної бази соціально-економічних показників розвитку регіонів; запровадження міжнародних стандартів фінансової та статистичної звітності для проведення незалежної фінансової експертизи і зовнішнього аудиту на місцевому рівні, публічного обговорення щорічних звітів про виконання місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування.

Основним стратегічним пріоритетом бюджетної політики з метою забезпечення регіонального економічного зростання, підвищення рівня фінансової незалежності та видаткової автономності місцевих бюджетів, підвищення ефективності використання бюджетних коштів визначено реформування міжбюджетних відносин в новій редакції Бюджетного кодексу. Зокрема, на законодавчому рівні регламентовано складання середньострокового прогнозу бюджету, який має подаватися до Верховної Ради разом з проектом Закону України про Державний бюджет.

На сучасному етапі існує необхідність у розробці ефективної системи міжбюджетних відносин. Значний рівень централізації фінансових ресурсів призводить до того, що місцеве самоврядування не має можливості здійснювати незалежну політику у межах своєї компетенції та не зацікавлене у проведенні економічної політики, спрямованої на стимулювання ділової активності. Вагомою умовою для забезпечення ефективної системи міжбюджетних відносин є розмежування податків і зборів між рівнями бюджетної системи з огляду на наявний на даній території податковий потенціал. При цьому необхідно враховувати як завдання та функції, покладені на відповідні органи влади, так і мінімальні державні соціальні стандарти, гарантовані громадянам на усій території країни. Система міжбюджетних відносин, яка ґрунтуватиметься на чіткому розмежуванні бюджетних повноважень, прозорому визначенні обсягу трансфертів на основі застосування відповідних показників та критеріїв, забезпечить стабільність і прозорість при плануванні місцевих бюджетів, ефективне застосування програмно-цільового методу на місцевому рівні, що сприятиме соціально-економічному розвитку територій.

Важливим завданням є посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів, що передбачає удосконалення механізму формування бюджету розвитку; забезпечення виконання інвестиційних програм необхідними фінансовими ресурсами для їх виконання; програмний підхід щодо здійснення видатків місцевих бюджетів для реалізації інвестиційних програм;

оптимізацію переліку субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, забезпечення їх спрямування на фінансування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць; удосконалення процедури здійснення місцевих запозичень, що надасть можливість підвищити ефективність механізму фінансування органами місцевого самоврядування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку територій. При оцінці доцільності прийняття рішень щодо фінансування інвестиційних програм з місцевих бюджетів перш за все, необхідно оцінювати, яким чином зазначене сприятиме створенню умов для підвищення конкурентоспроможності економіки адміністративно-територіальних одиниць, забезпечення їх сталого розвитку, продуктивності виробництва та добробуту населення.

Сутність бюджету розвитку місцевих бюджетів розкривається у двох аспектах: як організаційна форма мобілізації частини фінансових ресурсів місцевого самоврядування для реалізації стратегічних завдань та як система фінансових відносин, що складаються між місцевими та державним бюджетами з точки зору досягнення стратегічних цілей.

Як організаційна форма мобілізації доходів і здійснення витрат розвитку місцевого самоврядування, бюджет розвитку відповідає вимогам складання балансів, тобто він має доходну та витратну частини, в його основі покладено принцип збалансованості.

Під бюджетом розвитку розуміють - доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази; інвестиційні проекти щодо здійснення заходів на будівництво, реконструкцію і реставрацію об'єктів виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури органами місцевого самоврядування.

Економічна сутність бюджету розвитку проявляється в його призначенні, а саме: формуванні грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням перспективного розвитку на місцевому рівні; розподілі і

використанні цих фондів між інвестиційними проектами та програмами, що мають пріоритетне значення для розвитку адміністративно-територіальних одиниць; контролю за ефективністю використання бюджетних коштів за цільовим призначенням.

Фінансування видатків з бюджету розвитку передбачає дотримання таких принципів, як: плановість; цільове спрямування коштів; ефективне та результативне їх використання; фінансовий аналіз та оцінка під час бюджетного процесу; оптимальне поєднання бюджетних та позабюджетних джерел для реалізації інвестиційних проектів; постійний контроль за використанням коштів. Разом з тим існує тісний взаємозв'язок між бюджетом розвитку та стратегією регіонального розвитку. Інвестиційні проекти, що відповідають пріоритетам регіональних стратегій, будуть виконуватися в рамках відповідного місцевого бюджету.

У стратегічному плані державна регіональна політика повинна сприяти перетворенню адміністративно-територіальних одиниць в активних суб'єктів економічних відносин, а державна стратегія регіонального розвитку повинна відповідати принципам згідно вимогам європейської політики, зокрема: програмування - політика регіонального розвитку повинна здійснюватися на основі довгострокових стратегій, планів і програм розвитку, як на державному рівні, так і на місцевому; концентрації - встановлюється ієрархічність пріоритетів відповідно до сформульованих цілей, у зв'язку з обмеженістю державних фінансів; доповнюваності - державна фінансова підтримка регіонального розвитку розглядається як кошти, яка спільно фінансуються з державного та місцевого бюджетів, при цьому обсяги коштів з місцевих бюджетів не будуть зменшуватися при фінансуванні визначених державою пріоритетів; партнерства - регіональний розвиток вимагає тісної співпраці центральних і органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання; субсидіарності - в рамках розподілу владних повноважень місце надання управлінських послуг максимально наближається до споживача з урахуванням повноти та якості надання цих послуг;

збалансованості - передбачається комплексне використання наявного потенціалу з урахуванням умов, критеріїв та строків, визначених законодавством; синергії - синхронне проведення ряду реформ і забезпечення суспільної єдності в напрямі узгодження пріоритетів і дій всіх владних інституцій, включаючи місцеве самоврядування.

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

3.1. Основні напрями реформування місцевих бюджетів України

Більшість країн сучасного світу мають територіально розгалужений адміністративний устрій. Збалансований розвиток багатьох національних фінансових систем неможливий без вирішення численних питань формування місцевих (федеральних, обласних, окружних, міських, муніципальних) бюджетів.

Не є винятком і Україна, бюджетна система якої нараховує на сьогоднішній день більше дванадцяти тисяч місцевих бюджетів. У сфері регіональних фінансів та їх регулювання останнім часом накопичилося багато невирішених питань, серед яких: низький рівень фіскальної автономії і, як наслідок, посилена залежність місцевої влади у вирішенні фінансових питань від центральних установ та органів влади; брак коштів на інвестиційні програми у місцевих бюджетах; недосконала система розподілу міжбюджетних трансфертів; незацікавленість місцевих фінансових органів у проявленні фінансової ініціативи та вишукуванні додаткових фінансових ресурсів.

Кожне питання має безліч шляхів розв'язання. Проте для дійсного вирішення стратегічного завдання регіональної політики - забезпечення сталого розвитку територій та населених пунктів – необхідно проводити скоординовані законодавчі дії у цій сфері.

Першим позитивним кроком у напрямі реформування місцевих бюджетів та приведення вітчизняного законодавства до європейських та світових норм стала ратифікація Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування (далі - Хартія) [43]. Європейська хартія місцевого самоврядування була прийнята під егідою Конгресу Місцевих та Регіональних Влад Європи і відкрита для підписання державами-членами

Ради Європи 15 жовтня 1985 та набрала чинності в 1 вересня 1988 року. На сьогоднішній день майже всі держави-члени Ради Європи є учасниками Статуту — виняток становлять три мікро-держави: Монако, Андорра та Сан-Марино. Загалом Хартія ратифікована сорока однією державою. Хартія була підписана від імені України у місті Страсбург 6 листопада 1996 року та ратифікована Законом № 452/97-ВР українським парламентом 15 липня 1997 року [135].

Хартія зобов'язує держави закріпити у внутрішньому законодавстві і застосовувати на практиці сукупність юридичних норм, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність муніципальних утворень. Вона також встановлює необхідність конституційного регулювання автономії місцевого самоврядування.

Крім того, Хартія є першим юридичним документом, що гарантує дотримання принципу субсидіарності державами — членами Ради Європи. Таким чином, місцева влада повинна здійснювати управління і контролювати значну частину публічних зобов'язань в інтересах місцевого населення і під своєю відповідальністю. Відповідно до принципу субсидіарності, Хартія передбачає, що публічні зобов'язання повинні реалізовуватися на найбільш близькому до населення рівні, і повинні відноситися до вищого адміністративного рівня тільки в тому випадку, якщо вирішення таких завдань силами місцевих адміністрацій є неефективним або неможливим. Принципи Хартії застосовуються до всіх видів органів місцевого самоврядування.

Стаття 9 Хартії встановлює вісім базових принципів фінансової незалежності місцевої влади (рис. 3.1).

Фінансові ресурси місцевих властей

Місцеві власті мають право, в рамках національної економічної політики, на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень

Обсяг фінансових ресурсів місцевих властей відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом

Принаймні частина фінансових ресурсів місцевих властей формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону

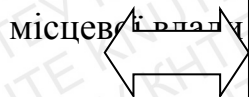
Фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів місцевих властей,



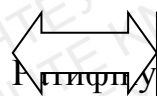
забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконання завдань місцевих властей

41

Рис. 3.1.



Захист більш слабких у фінансовому відношенні місцевих властей вимагає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягара, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які місцеві власті можуть здійснювати в межах їхньої власної сфери компетенції



Місцеві власті інформуються, відповідним чином, про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів

самоврядування Україна не тільки заявила про свою прихильність

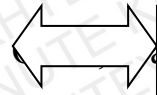
європейським

дотри

Україні у сф

У міру можливості, дотації місцевим властям не призначаються для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу місцевих властей проводити свою політику в межах їхньої власної компетенції

обов'язковим врахуванням цієї Хартії.



Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу, місцеві власті мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону

розробляти подальше фінансове законодавство з врахуванням

вищезазначених принципів формування та використання місцевих фінансових ресурсів згідно з європейськими принципами демократизації, децентралізації та фінансової автономії місцевих органів влади.

Наступним позитивним кроком у цьому напрямі стало прийняття Кабінетом Міністрів України 23 травня 2007 року "Концепції реформування місцевих бюджетів" (далі - Концепція). Її метою оголошено зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток і поліпшення добробуту громадян.

Концепція спрямована на проведення у період до 2014 року реформи у сфері місцевих бюджетів відповідно до стратегічного завдання регіональної політики – створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення.

Концепція була розроблена на основі та на виконання Конституції і законів України, а також з урахуванням положень, передбачених прогнозом

показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008-2010 роки, схваленим постановою Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2006 року № 1359, Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 року № 1001 [38], і Декларацією цілей та завдань бюджету на 2008 рік (Бюджетною декларацією), схваленою постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2007 року № 316 [35], виходячи з принципів Європейської хартії місцевого самоврядування.

Необхідність проведення реформи у сфері місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин та, відповідно, і поява концепції їх реформування, обумовлені наступними проблемами:

- широкий перелік задекларованих державою соціальних зобов'язань;
- нерівномірність темпів соціально-економічного розвитку регіонів;
- недостатній обсяг дохідної частини місцевих бюджетів;
- високий рівень дотаційності місцевих бюджетів.
- потреба в удосконаленні системи прогнозування доходів та видатків місцевих бюджетів на наступний бюджетний період і розробленні прогнозу середньострокових показників місцевих бюджетів.

Основні положення Концепції передбачають, що реформування місцевих бюджетів, зокрема зміцнення фінансової основи органів місцевої влади та місцевого самоврядування і розмежування видаткових повноважень органів місцевої влади та місцевого самоврядування, повинне відбуватися поетапно з урахуванням суспільно-політичних та соціально-економічних умов із збереженням збалансованості бюджетної системи в цілому і у взаємозв'язку з проведенням реформ в галузях бюджетної сфери та інших сферах діяльності.

Проте зазначена концепція не передбачає конкретних дій, а тільки окреслює головні напрями, за якими повинна проводитися відповідна робота, та визначає строки її виконання. Але без такого документа навряд чи

можлива скоординована робота з реформування бюджетної системи в частині регіональної політики.

Так, виконання першого завдання, а саме - зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, передбачає наступні дії:

- посилення заінтересованості органів місцевого самоврядування у підвищенні рівня власних доходів шляхом стимулювання збільшення обсягів виробництва, валової доданої вартості, обсягу інвестицій та рівня доходів населення відповідно до інноваційного напрямку економічного розвитку;
- щорічне збільшення питомої ваги загального фонду місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України на декілька відсоткових пунктів;
- підвищення рівня самодостатності місцевих бюджетів шляхом удосконалення податкового законодавства відповідно до напрямів реформування податкової системи, зокрема системи місцевих податків і зборів та механізму здійснення зарахування податку з доходів фізичних осіб;
- оптимальний розподіл податків і зборів (обов'язкових платежів) між державним та місцевими бюджетами, передача окремих джерел доходів місцевим бюджетам (частина податку на прибуток, збір за спеціальне водокористування, плата за видачу ліцензій та інших);
- перерозподіл доходів між місцевими бюджетами та перегляд складу доходів, які враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (податок з доходів фізичних осіб, плата за землю тощо).

Для виконання другого завдання, передбаченого Концепцією - підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів, децентралізації управління бюджетними коштами необхідно:

- чітко розмежувати на законодавчому рівні видатки на виконання делегованих державою і власних повноважень органів місцевого самоврядування;
- конкретизувати видаткові повноваження місцевих бюджетів у галузях бюджетної сфери (окремі видатки на забезпечення функціонування закладів

освіти, охорони здоров'я, культури і мистецтва, соціального захисту та здійснення заходів у відповідних сферах);

- перерозподілити видатки між державним та місцевими бюджетами;
- переглянути склад видатків місцевих бюджетів, які враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;
- завершити формування бази Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги, для отримання детальної інформації про таких осіб (у тому числі членів їх сімей, що мають право на пільги), перелік пільг, якими вони користуються чи мають на них право, та розмір пільг.

Важливим завданням Концепції реформування місцевих бюджетів є удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин. Першочерговими кроками для його виконання є наступні:

- удосконалення методики обчислення видатків місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, у результаті перегляду існуючих і введення нових коригуючих коефіцієнтів з метою врахування особливостей адміністративно-територіальних одиниць та методики обчислення обсягів субвенцій соціального характеру з державного бюджету місцевим бюджетам;
- передбачення у державному бюджеті коштів для місцевих бюджетів на зменшення диференціації у забезпеченні місцевих бюджетів коштами для виконання делегованих повноважень;
- запровадження нового механізму формування місцевих бюджетів шляхом передачі на договірних засадах повноважень відповідних рад щодо складання та виконання бюджетів територіальних громад сіл, селищ і міст районного значення, в яких питома вага дотації вирівнювання на плановий бюджетний період становить понад 70 відсотків обсягу загального фонду відповідного бюджету, відповідній райдержадміністрації (міському виконавчому комітету);

– посилення стимулювання органів місцевого самоврядування до нарощування дохідної бази, для чого необхідно:

здійснити обчислення додаткового фінансового ресурсу, який залишається у розпорядженні місцевих бюджетів, з урахуванням стану виконання прогнозного обсягу доходів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, за три останніх звітних періоди;

передбачити у державному бюджеті кошти для розподілу між місцевими бюджетами, які отримують дотацію вирівнювання та щороку нарощують свою дохідну базу;

спрямувати частину коштів від збільшення надходжень до державного бюджету на соціально-економічний розвиток регіонів, що забезпечили таке збільшення.

Перевагою Концепції реформування місцевих бюджетів є те, що вона охоплює не лише питання удосконалення формування та використання коштів місцевих бюджетів, а й ставить завдання зміни засад планування та контролю за використанням коштів місцевих бюджетів, ефективності їх управління. Тобто, Концепція є комплексним документом, який охоплює всі стадії бюджетного процесу на місцевому рівні і цим вона принципіально відрізняється від усіх попередніх документів такого рівня.

Принципіально новим завданням Концепції є запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу, для чого необхідно: конкретизувати цілі, завдання, види планування, перелік показників; визначити порядок взаємодії всіх учасників процесу середньострокового бюджетного планування; забезпечити врахування показників, передбачених програмами соціально-економічного розвитку на середньострокову перспективу, під час середньострокового планування; урегулювати процедуру врахування показників розвитку місцевих бюджетів на середньострокову перспективу під час підготовки проекту Державного бюджету України на відповідний рік, проведення моніторингу їх виконання з подальшим коригуванням зазначених показників; розробити теоретико-

методологічних засади програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів на середньострокову перспективу; провести експеримент із запровадження елементів програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів в окремих регіонах; розробити програмні класифікації видатків і кредитування місцевих бюджетів; скласти типовий перелік бюджетних програм та показників їх виконання органами місцевого самоврядування у частині делегованих повноважень; удосконалити процедуру казначейського обслуговування місцевих бюджетів.

В рамках цього напрямку передбачено запровадження програмно-цільового методу (ПЦМ) у бюджетах пілотних регіонів (крім сільських, селищних, міських міст районного значення бюджетів) та бюджетах об'єднань територіальних громад, що будуть створюватись згідно із законом, в тому числі: затвердження бюджетних програм відповідними місцевими радами пілотних регіонів (крім бюджетів сіл, селищ, міст районного значення) та об'єднань територіальних громад, що будуть створюватись згідно із законом; затвердження нової відомчої класифікації видатків та кредитування для місцевих бюджетів та типового кодифікатора нумерації типового переліку бюджетних програм; удосконалення форм казначейського обслуговування; матеріально-технічне оснащення місцевих фінансових органів та територіальних органів Державного казначейства України.

На період передбачено перейти до складання та виконання місцевих бюджетів за ПЦМ, в тому числі: затвердження бюджетних програм відповідними місцевими радами; формування звітності про виконання місцевих бюджетів за кодами програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів; доопрацювання та удосконалення програмного забезпечення в частині обслуговування місцевих бюджетів при запровадженні ПЦМ; удосконалення нормативно-правової та методологічної бази з урахуванням результатів I - II етапів запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів.

Реформа міжбюджетних відносин має бути тісно пов'язаною з реформою місцевого самоврядування й адміністративно-територіальною реформою, що забезпечить створення системи адміністративно-територіальних одиниць, спроможних виконувати покладені на них функції.

3.2. Роль місцевих бюджетів в процесі децентралізації

Для ефективного впровадження в практичну діяльність планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу передбачено проведення навчання представників фінансових управлінь, головних розпорядників коштів місцевих бюджетів, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, працівників територіальних органів Державного казначейства України, проведення публічних заходів.

Завдання посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів передбачає: удосконалення порядку та умов надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів і визначення єдиного підходу до розподілу фінансового ресурсу держави з цією метою, системи моніторингу та аналізу використання таких субвенцій; надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів на засадах конкурентності та фінансової участі місцевих бюджетів у їх реалізації з урахуванням наступних критеріїв:

- економічна ефективність досягнення цілей проекту із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів для його реалізації;
- спрямованість субвенцій на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності;
- рівень забезпечення адміністративно-територіальної одиниці об'єктами соціально-культурної сфери;
- забезпечення інвестиційних програм, строк виконання яких перевищує бюджетний період, необхідними коштами з державного та місцевих бюджетів для завершення їх виконання;

- програмний підхід до здійснення видатків для реалізації інвестиційних проектів згідно із затвердженими програмами соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- оптимізацію переліку субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів, забезпечення їх спрямування на фінансування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку регіонів;
- удосконалення процедури здійснення запозичень до місцевих бюджетів з метою забезпечення ефективності механізму фінансування органами місцевого самоврядування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку.

Кроками до підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів та посилення контролю і відповідальності за дотриманням бюджетного законодавства є наступні: надання органам місцевого самоврядування методичної та консультативної допомоги з питань реформування місцевих бюджетів; удосконалення процедури фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до повноважень, визначених законодавством, забезпеченням економного та ефективного управління бюджетними коштами відповідно до встановлених напрямів їх використання; удосконалення порядку фінансової та адміністративної відповідальності за порушення органами місцевого самоврядування вимог бюджетного законодавства; запровадження механізму моніторингу та оцінки ефективності здійснення органами місцевого самоврядування їх повноважень, підвищення відповідальності за здійснення таких повноважень; розроблення системи моніторингу результатів роботи органів місцевого самоврядування в умовах реформування місцевих бюджетів; запровадження системи щорічної рейтингової оцінки результатів роботи органів місцевого самоврядування з управління бюджетними коштами; удосконалення процедури здійснення внутрішнього фінансового контролю в бюджетних

установах; активізація роботи органів місцевого самоврядування, спрямованої на підвищення ефективності використання бюджетних коштів (оптимізація мережі бюджетних установ, застосування дієвих методів економії бюджетних коштів тощо).

Останнім завданням реформування на період до 2011 року Концепція ставить забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів. Його виконання передбачає:

- надання прозорості інформації про порядок складання бюджетів усіх рівнів, фінансовий стан органів місцевого самоврядування, підготовленої на основі єдиної методики збору, обробки та надання інформації;
- визначення порядку збору та узагальнення інформації, яка характеризує стан і якість управління коштами місцевих бюджетів;
- удосконалення інформаційно-статистичної бази соціально-економічних показників розвитку регіонів;
- запровадження публічного обговорення щорічних звітів про виконання місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування;
- запровадження міжнародних стандартів фінансової і статистичної звітності для проведення незалежної фінансової експертизи та зовнішнього аудиту на місцевому рівні.

Концепцією передбачено реформування місцевих бюджетів в два етапи.

На першому етапі (2007-2008 роки) передбачалось забезпечити:

- уточнення положень Бюджетного кодексу України в частині переліку доходів, видатків місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин;
- удосконалення Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами;
- розроблення методики визначення стандартів надання основних соціальних послуг населенню та їх вартості;

- розроблення теоретико-методологічних засад програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів і запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу;
- вдосконалення нормативно-правового регулювання правовідносин, пов'язаних із здійсненням запозичень до місцевих бюджетів;
- розроблення методики визначення депресивних територій та програм подолання депресивності;
- надання методичної та консультативної допомоги органам місцевого самоврядування з метою підвищення ефективності і якості управління коштами місцевих бюджетів та проведення реформи місцевих бюджетів.

На другому етапі (2009-2014 роки) передбачається подальше удосконалення бюджетного та податкового законодавства з метою зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування у середньостроковій перспективі, що забезпечить цілісність, послідовність і стабільність державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів, а саме:

- підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів шляхом запровадження нормативів фінансового забезпечення державних соціальних гарантій, які ґрунтуються на соціальних стандартах;
- запровадження програмно-цільового методу планування та виконання місцевих бюджетів;
- подальше посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів.

Наступним вагомим кроком у напрямі реформування місцевих бюджетів України стало ухвалення Програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [124], яка була схвалена 2 червня 2010 року на засіданні Комітету з економічних реформ при Президентові України, утвореного згідно з Указом Президента України від 26 лютого 2010 р. № 273.

Окремим напрямом у Програмі економічних реформ на 2010-2014 роки виділено реформування міжбюджетних відносин. Необхідність реформи міжбюджетних відносин обумовлена такими проблемами:

– низька якість послуг, що надаються на місцях. У більшості сільських, селищних бюджетів видатки на виплату заробітної плати й нарахування на неї складають понад 90 %;

– зношена інфраструктура. Комунальна інфраструктура зношена більше ніж на 60 %. Кількість аварій у ЖКГ за останні 10 років зросла в 5 разів. Близько 90 % доріг загального користування є дорогами місцевого значення. При цьому 70 % автодоріг потребують капітального ремонту. Згідно з розрахунками Всесвітнього Банку протягом наступних 10 років місцева інфраструктура вимагатиме інвестицій на 29 млрд. дол. США.

Причинами вказаних проблем є наступні:

– низька фінансова незалежність. Згідно з розрахунками Асоціації міст у 2009 році недофінансування видатків на місцевому рівні склало 12,1 млрд.грн. Питома вага доходів, що не враховуються при розрахунках трансфертів, у 2006-2009 роках складала 10-13 % і має тенденцію до скорочення. При цьому брак ресурсів на делеговані повноваження знижує відповідальність місцевої влади за якість надаваних послуг;

– недостатньо прозорий розподіл міжбюджетних трансфертів. Усупереч положенням ст.105 Бюджетного кодексу [18] відсутній закон, що визначає принципи й критерії розподілу інвестиційних субвенцій. Формула дотацій вирівнювання ускладнена безліччю коефіцієнтів. Це знижує прогнозованість і стабільність доходів місцевих бюджетів;

– обмеженість у доступі до запозичень. Чинне законодавство унеможлиблює для більшості місцевих бюджетів використання запозичень для інвестицій на місцях;

– нечіткий розподіл і брак повноважень. У Бюджетному кодексі видаткові повноваження розподілені як відповідальність за фінансування бюджетних установ за типом (школи, лікарні), а не суспільною функцією (освіта, медична допомога). Формування бюджетів на рівні закладів ґрунтується на секторних нормативах. Таким чином, органи місцевого самоврядування обмежені в можливостях оптимізувати ресурси;

– брак контролю за витратою коштів на місцях. На місцевому рівні де-факто відсутній зовнішній аудит, а внутрішній проводиться з недостатньою комплексністю й системністю.

Підвищення доходів місцевих бюджетів передбачає виконання наступних кроків: перерозподіл доходів між державним і місцевими бюджетами, а саме передання на місцевий рівень таких додаткових доходів:

- плата за ліцензії й сертифікати, державну реєстрацію;
- плата за використання природних ресурсів;
- плата за надані в оренду ставки, що перебувають у басейнах рік загальнодержавного значення;
- збільшення доходів, що не враховуються при розрахунках міжбюджетних трансфертів, шляхом включення до їх списку:
 - плати за землю в повному обсязі;
 - адміністративних штрафів;
 - плати за торговий патент на проведення деяких видів підприємницької діяльності.

Зміна правил і принципів надання міжбюджетних трансфертів повинна здійснюватись на основі врегулювання порядку розрахунків міжбюджетних трансфертів (а саме - поліпшення методики розрахунків видатків на делеговані повноваження, організація збирання даних щодо вартості послуг у регіонах).

Підвищення ефективності витрати коштів на місцях передбачає: передання на місцевий рівень видаткових повноважень, а саме: скасування секторних нормативів, що регламентують витрату коштів на місцях, і проведення пов'язаних реформ, у т.ч. щодо зміни принципів фінансування освіти, охорони здоров'я, дозволу місцевій владі оптимізувати мережу бюджетних установ та їх персонал; зміна законодавства з метою створення механізмів для об'єднання ресурсів місцевих бюджетів у рамках фінансово-організаційної кооперації на місцевому рівні; оптимізація поділу

повноважень між різними рівнями органів влади; впровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні:

- затвердження документів для впровадження й застосування програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів, запровадження програмної класифікації на місцевому рівні;

- інвентаризація державних цільових програм, що виконуються за рахунок місцевих бюджетів, і приведення їх у відповідність до наявних ресурсів;

- удосконалення систем моніторингу й оцінювання використання бюджетних коштів, забезпечення зовнішнього аудиту місцевих фінансів та проведення пов'язаних реформ щодо впровадження внутрішнього аудиту відповідно до міжнародних стандартів (INTOSAI).

- віднесення до делегованих видатків місцевих бюджетів видатків, розподіл яких не надає можливості фінансувати повноваження в потрібному обсязі, а саме видатків на: позашкільну освіту; центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центри професійної реабілітації інвалідів; центри соціально-психологічної реабілітації дітей, соціальні гуртожитки; грошову компенсацію фізичним особам, які надають соціальні послуги; зоопарки; підвищення прозорості формування й виконання місцевих бюджетів шляхом зміни періодичності публікації й розширення обсягу інформації про виконання місцевих бюджетів; впровадження середньострокового планування, що у свою чергу передбачає:

- закріплення в законодавстві норм, що визначають процедуру середньострокового планування;

- розроблення методології середньострокового бюджетного планування;

- запровадження програм розвитку регіонів на середньострокову перспективу.

Підвищення інвестицій та оновлення інфраструктури на місцях потребує здійснення таких кроків: створення основних законодавчих

принципів і критеріїв розподілу інвестиційних субвенцій; запровадження стандартних процедур конкурсного відбору проектів, що мають реалізовуватися за рахунок бюджетних коштів; спрощення доступу місцевих бюджетів до кредитних ресурсів (удосконалення законодавчої бази, що регулює питання залучення коштів місцевими органами влади, посилення прав кредиторів щодо своєчасного погашення й обслуговування місцевого боргу); зарахування до місцевого бюджету розвитку частини податку на прибуток підприємств (крім комунальних та державних підприємств) і частини податку з доходів фізичних осіб, що зараз повністю використовується для фінансування делегованих повноважень; збільшення власних доходів місцевих бюджетів шляхом реформування місцевих податків і зборів (скасування податків з низьким потенціалом, зміна правил адміністрування), запровадження податку на майно; проведення пов'язаних реформ у секторі ЖКГ (планомірне підвищення тарифів до економічно обґрунтованого рівня).

ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

У результаті проведеного дослідження зроблені наступні висновки:

Місцеві бюджети займають важливе місце в бюджетній системі, оскільки вони впливають на соціально-економічний розвиток територій. Роль місцевих бюджетів як складової державних фінансів полягає у наступному: вони є невід'ємною та важливою ланкою бюджетної системи, в якій зосереджено до 50 % усіх бюджетних ресурсів; за допомогою місцевих бюджетів реалізуються загальнодержавні програми як соціального, так і економічного змісту. З місцевих бюджетів фінансуються такі соціальні видатки, як допомоги малозабезпеченим сім'ям та сім'ям з дітьми, допомога ветеранам, з них отримують фінансування будинки-інтернати, притулки для неповнолітніх; з місцевих бюджетів фінансуються делеговані державні видатки на освіту, охорону здоров'я, культуру і мистецтво, фізичну культуру і спорт, тобто від фінансування з місцевих бюджетів залежить рівень освітченості, культури та здоров'я мешканців регіонів; завдяки механізму бюджетного регулювання через місцеві бюджети здійснюється фінансове вирівнювання соціально-економічного розвитку територій, усуваються горизонтальні та вертикальні міжбюджетні дисбаланси.

Як складова місцевих фінансів місцеві бюджети являються: основним джерелом соціально-економічного розвитку регіонів; фінансовою основою виконання місцевими органами влади та самоврядування своїх функцій; основними фінансовими планами розвитку територій; джерелом фінансування місцевої інфраструктури – більшість витрат на будівництво доріг, зв'язок телекомунікації, транспорт фінансуються з місцевих бюджетів; основним джерелом фінансування житлово-комунального господарства та місцевих інвестиційних проектів; стимулюють фінансову ініціативу місцевих органів влади та самоврядування та забезпечують їх відповідальність за повне та якісне фінансування місцевих суспільних благ.

Рівень перерозподілу ВВП через місцеві бюджети свідчить про їхній стан децентралізації управління фінансовими ресурсами на місцевому рівні в

країнах. Досить важливим є той факт, що в розвинених країнах, рівень перерозподілу ВВП через місцеві бюджети значно відрізняється.

Так в Польщі він становить 74,8 ВВП, а в Італії лише 8,1%, відносно в Латвії 57,8%, а в Чехії – 41,1%. Також слід зазначити, що єдиної бюджетної моделі за кордоном немає, але, не дивлячись на відмінності бюджетного устрою, для більшості зарубіжних країн в фінансово-бюджетній сфері місцевого самоврядування характерні загальні тенденції. Розглянувши фінансову систему зарубіжних країн, можна сказати, що важливим аспектом фінансової політики держав є її стабільний характер розвитку бюджетів. Фінансування програм доходів і видатків та їхні обсяги змінюються кожного року на невеликий відсоток, і динаміка зміни розмірів бюджетних коштів є прогнозованою. Таким чином, використання міжнародного досвіду формування та використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування дасть змогу більш раціонально здійснювати управління коштами місцевої влади, що позитивно вплине на соціально-економічний розвиток кожного району нашої країни.

За даними Державної казначейської служби України, до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) у 2017 році надійшло 231,7 млрд.грн., що на 2,9 відсотка, або на 6,5 млрд.грн., більше за відповідний показник попереднього року. Без урахування міжбюджетних трансфертів надійшло 101,1 млрд.грн., що на 3,9 відсотка менше, ніж у 2016 році.

Особливості формування доходів місцевих бюджетів в умовах економічних перетворень виявляються у їх складі та структурі, ефективність їх прогнозування визначає рівень результативності здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій.

За 2003–2017 роки у загальному обсязі видатків зведеного бюджету питома вага видатків місцевих бюджетів становила – 41,16 відсотка, при цьому за 2003-2007 роки – 39,66 відсотка, за 2008-2012 роки – 41,29 відсотка, за 2013-2017 роки – 42,52 відсотка; питома вага видатків державного бюджету – 58,84

відсотка, при цьому за 2003-2007 роки – 60,34 відсотка, за 2008-2012 роки – 58,71 відсотка, за 2013-2018 роки – 57,48 відсотка.

Необхідність проведення реформи у сфері місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин та, відповідно, і поява концепції їх реформування, обумовлені наступними проблемами: широкий перелік задекларованих державою соціальних зобов'язань; нерівномірність темпів соціально-економічного розвитку регіонів; недостатній обсяг дохідної частини місцевих бюджетів; високий рівень дотаційності місцевих бюджетів; потреба в удосконаленні системи прогнозування доходів та видатків місцевих бюджетів на наступний бюджетний період і розробленні прогнозу середньострокових показників місцевих бюджетів.

Завдання посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів передбачає: удосконалення порядку та умов надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів і визначення єдиного підходу до розподілу фінансового ресурсу держави з цією метою, системи моніторингу та аналізу використання таких субвенцій; надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів на засадах конкурентності та фінансової участі місцевих бюджетів у їх реалізації з урахуванням наступних критеріїв: економічна ефективність досягнення цілей проекту із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів для його реалізації; спрямованість субвенцій на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності; рівень забезпечення адміністративно-територіальної одиниці об'єктами соціально-культурної сфери; забезпечення інвестиційних програм, строк виконання яких перевищує бюджетний період, необхідними коштами з державного та місцевих бюджетів для завершення їх виконання; програмний підхід до здійснення видатків для реалізації інвестиційних проектів згідно із затвердженими програмами соціально-економічного розвитку; оптимізацію переліку субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів, забезпечення їх спрямування на фінансування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку регіонів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бабич А. М. Государственные и муниципальные финансы: учебник для вузов / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 2000. – 687 с.
2. Багратуни К. Ю. Регулирование межбюджетных отношений в странах с федеративным государственным устройством / К.Ю. Багратуни // Проблемы прогнозирования. – 2003. - № 1. - С. 88 - 94.
3. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Ш. Бланкарт. Пер. з нім., за ред. В.М. Федосова. – К.: Либідь. 2000. – 654 с.
4. Близнюк О. С. Місцеві фінанси в Україні: правове регулювання : навч. посіб. / О. С. Близнюк, Н. Л. Губерська, О. А. Музика ; за заг. ред. О.С. Близнюк. - Академія муніципального управління; НДІ фінансового права. – К. : Дакор; КНТ, 2007. – 311 с.
5. Боголиб Т.М. Бюджетная децентрализация органов местного самоуправления / Т.М. Боголиб // American Scientific journal – №5 – 2016 – р. 75-82 (0,7 п.л. Index Copernicus International, ProQuest, Thomson Reuters).
6. Боголиб Т.М. Региональная экономика и финансовая политика: проблемы реализации: монография. – Астана, 2016. – С. 86–126 (Глава 6. Механизм управления ресурсами местных бюджетов Украины).
7. Буковинський С. А. До питання здійснення бюджетної політики в Україні / С.А. Буковинський // Фінанси України. – 2007. - № 11. – С. 3 – 30.
8. Буряченко А. Є. Впорядкування міжбюджетних фінансових потоків / А.Є. Буряченко // Вчені записки : зб. наук. праць. Вип. 12. – К. : КНЕУ, 2010. – С. 160–165.
9. Буряченко А. Є. Проблемні питання розробки й впровадження фінансової політики на місцевому рівні / А. Є. Буряченко // Ринок цінних паперів в Україні. – 2008. – № 7–8. – С. 3–9.
10. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень – вересень 2017 року / [В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін.]

; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», USAID. – К., 2017. – 86 с.

11. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2457-VI // Урядовий кур'єр. – 2010. - № 151. – С. 9 – 24.

12. Бюджетний менеджмент / [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.]; За заг. ред. В. Федосова. — К.: КНЕУ, 2004. — 864 с.

13. Б'юкенен Дж. М. Суспільні фінанси і суспільний вибір: Два протилежних бачення держави: пер. з англ. / Дж. М. Б'юкенен, Р.А. Масгрейв.— К.: Вид. дім "КМ Академія", 2004.

14. Василик О.Д. Бюджетна система України – Київ: Центр навчальної літератури, 2004 – 170-176

15. Василик О.Д. Теорія фінансів: Підручник – Київ: НІОС – 2000. – 416 с

16. Вишняков С.В. Місцеві бюджети // Фінанси України № 10, 2001 р. с. 11-16

17. Вовна Н. Наукова парадигма доходів місцевих бюджетів / Наталія Вовна // Світ фінансів. – Випуск 2 (11), липень 2007. – С. 49 – 62.

18. Гапонюк М.А., Яцюта В.П. та ін. Місцеві фінанси: Навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни – Київ КНЕУ – 2002. 184 с.

19. Гіловська З. Децентралізація державних фінансів у Польщі: десять років досвіду / З. Гіловська // Аспекти самоврядування. – 2001. – № 1(9). – С. 5–10.

20. Гончаренко М. В. Напрями вдосконалення організаційно-економічного механізму управління видатками місцевих бюджетів / М. В. Гончаренко // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2006.– № 1. – С. 28–32.

21. Державне регулювання економіки / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко [та ін.]. – [Вид. 2-ге, доопр. і допов.]. – К. : КНЕУ, 2004. – 440 с.

22. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : монографія / В. Г. Дем'янишин. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 496 с.
23. Демченко Т. Роль місцевих бюджетів у розвитку регіонів / Т.Демченко, В.Калусенко // Регіональна економіка. – 2015. - № 4. – С. 93 – 99.
24. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року: затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 року № 1001 / Офіційний вісник України, 2006 р. - № 30. - Ст. 2132.
25. Деркач М. І. Фіскальна децентралізація як фактор забезпечення сталого розвитку України / М.І. Деркач // Фінанси України. – 2011. - № 2. – С. 56 – 63.
26. Деркач Н. И. Бюджет и бюджетный процесс на Украине / Н.И. Деркач, Л.П. Гордеева. – Днепропетровск: Пороги, 1995. – 256 с.
27. Дець В. Ф. Проблеми розвитку системи міжбюджетних відносин в Україні / В.Ф. Дець // Наукові праці НДФІ. – 2006. – Вип. 3 (36). – С. 81–92.
28. Енциклопедія банківської справи /Київ: Молодь, Ін Юре 2001. – 680с
29. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. Ратифікована Законом України N 452/97-ВР (452/97-ВР) від 15.07.97 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=52493&cat_id=51705.
30. Жемеренко Є. В. Еволюція розвитку місцевих фінансів: світовий досвід і Україна / Є.В. Жемеренко // Формування ринкових відносин в Україні. – 2005. - № 1 (44). – С. 76-81.
31. Зайчикова В. В. Актуальні аспекти бюджетної політики у сфері розвитку місцевих фінансів / В.В. Зайчикова // Наукові праці НДФІ. – 2006. - № 3(36). – С. 38 – 44.
32. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн / В.В. Зайчикова. – К.: НДФІ, 2007. – 299 с.

33. Зайчикова В. В. Перспективи зміцнення власних доходів бюджетів місцевого самоврядування / В.В. Зайчикова // Наукові праці НДФІ. – 2006. - № 1(34). – С. 35 – 45.
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. Системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в європейських країнах: дисертація канд. екон. наук: 08.04.01 / Національна академія держ. податкової служби України. - Ірпінь, 2003. – 240 с.
36. Зелена книга. Бюджетна децентралізація в Україні в контексті реформи місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.icps.kiev.ua/project.htm/?pid=97>.
37. Інституційна трансформація фінансово-економічної системи України в умовах глобалізації/ В.Р.Сіденко, М.І.Скрипниченко, В.С.Пономаренко, І.Я.Чугунов та ін.; за ред. В.Р.Сіденка. – К.: Київ.нац.торг.-екон.ун-т, 2017. – 648 с.
38. Кириленко О. П. Місцеві фінанси : підручник / О. П. Кириленко, О. Р. Квасовський, А. В. Лучка; за заг. ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
39. Кириленко О. П. Фінансова незалежність місцевого самоврядування / О.П. Кириленко // Фінанси України. – 2001. - № 1. – С. 34 – 39.
40. Кириленко О. П. Місцеві фінанси / О.П. Кириленко. – Тернопіль: Астон, 2004. – 140 с.
41. Клебанова Т.С. Оцінка й аналіз нерівномірності розвитку регіонів України / Т.С. Клебанова, Л.С. Гур'янова, Т.М. Трунова, А.Ю. Смирнова // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 8 (98). – С. 162–167.
42. Кліяненко Б. Використання моделі німецького бюджетного федералізму в Україні / Б. Кліяненко, С. Гречана // Економіка України. - 2008. - № 6. - С.48 - 57.

43. Козарезенко Л. В. Місцеві бюджети: можливості регулювання розвитку людського потенціалу / Л. В. Козарезенко // Фінанси України. – 2016. – № 4. – С. 65–83.
44. Конституція України від 28.06.1996 р. - К.: Преса України, 1997. - 80 с
45. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: навчальний посібник / В.І. Кравченко. – К.: Знання, 1999.
46. Криниця О.С. Зміцнення фінансової бази місцевого та регіонального самоврядування / О.С. Криниця // Фінанси України. – 1998. - № 2. – С. 38 – 47.
47. Курносова К. В. Шляхи стабілізації власної доходної бази місцевого самоврядування / К.В. Курносова // Наукові праці НДФІ. – 2005. - № 4 (33). – С. 62 – 69.
48. Лексин В. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ / В. Лексин, А. Швецов // Вопросы экономики. - 1998. - № 3. - С. 18-37.
49. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: [монографія] / Л.В. Лисяк. — К.: ДННУ АФУ, 2009. — 594 с.
50. Лисяк Л. В. Реформування бюджетної системи України: стан та перспективи / Л.В. Лисяк // Наукові записки Львівської академії друкарства.— 2011. – Вип.4(37). –С. 14 – 22.
51. Лук'яненко І. Г. Фінансова політика в сучасних економічних умовах: матеріали наук.-практ.конф. [«Фінансово-бюджетна стратегія в сучасних соціально-економічних умовах»], (м. Київ, 26 лютого 2009 р.). / Редкол. : І. Я. Чугунов (голова) [та ін.]. – К. : НДФІ, 2009. – С. 140–143.
52. Луніна І. Бюджетні доходи та податкові повноваження місцевих органів влади / І. Луніна, Н. Фролова // Економіка України. - 2008. - № 6. - С. 37 - 47.
53. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: монографія / І.О. Луніна. – Київ, Державне науково – виробниче підприємство „Видавництво „Наукова думка” НАН України, 2006. – 432 с.

54. Луніна І. О. Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування / І.О. Луніна // Економіка України. – 2002. - № 5. – С. 10 - 15.
55. Луніна І. О. Формування місцевих бюджетів в контексті завдань адміністративно-територіальної реформи / І.О. Луніна // Економіка України. - 2006. - № 1. — С. 23—31.
56. Луніна І. О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України / І. О. Луніна // Фінанси України. – 2010. – № 9. – С. 3–12.
57. Макогон В. Д. Концептуальні засади зміцнення місцевих фінансів / В. Д. Макогон // Формування ринкових відносин в Україні. – 2008. – № 1 (80). – С. 36–39.
58. Марков А.П. Местные финансы. Очерки по вопросам финансового законодательства. – Харьков: Изд-во Союз.– 1918.–Вып. 1.– 162 с.
59. Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн – Київ: Центр навчальної літератури, 2003. – 57 с
60. Мярковський А. І. Формування місцевих бюджетів як складова соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць / А. І. Мярковський // Наукові праці НДФІ. – 2009. – Вип. 2 (47). – С. 3–17.
61. Науменко А. М. Сутність та роль місцевих бюджетів в соціально-економічних процесах регіону / А. М. Науменко // Наукові праці НДФІ. – 2006. – Вип. 3 (36). – С. 65–73.
62. Нитти Ф. Основные начала финансовой науки: Пер. с итал. – М.: Изд-е М. и С. Сабашниковых, 1904.– 623 с.
63. Озеров И.Х. Основы финансовой науки.– Издание 2-е, доп.– М.: Тип. Т-ва и.Д.Сытина.– Москва, 1908.– С. 222.
64. Опарін В.М. Фінанси / В.М. Опарін. – 2 – ге вид., доп. і перероб. – К.: КНЕУ, 2001. – 240 с.

65. Остріщенко Ю. В. Передумови та інструменти оптимізації видаткової частини місцевих бюджетів / Наукові праці НДФІ. – 2012. – Вип. 2 (59). – С. 63–74.
66. Остріщенко Ю. В. Підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів у контексті децентралізації державної влади / Ю. В. Остріщенко // Наукові праці НДФІ. – 2008. – Вип. 4. – С. 55–63.
67. Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
68. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/>
69. Офіційний сайт Державної служби статистики України. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
70. Офіційний сайт Євростату. – Режим доступу до інформації: <http://errp.eurostat.ec.europa.eu/>.
71. Офіційний сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень. – Режим доступу: www.ibser.org.ua.
72. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. – Доступний з <http://www.me.gov.ua/>
73. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. – Режим доступу: www.minfin.gov.ua.
74. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: навч. посіб. / Ю.В. Пасічник. – К.: Знання-Прес, 2002. – 496 с.
75. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: навч. посіб. / Ю.В. Пасічник. – 2 – ге вид., перероб. і доп. – К.: Знання – Прес, 2003.
76. Пітцик М., Кравченко В. та ін. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування – Київ 2000. – 93 с.
77. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

78. Полозенко Д. В. Фінансова політика в умовах трансформаційної економіки (1992-2008) / Д. В. Полозенко. – К. : НДФІ, 2008. – 392 с.
79. Про Державний бюджет України на 2015 рік: Закон України за станом на 28.12.2014 р. [Електронний ресурс] : Верховна Рада України від 28.12.2014 № 80-VIII: Режим доступу:[http:// zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)
80. Про Державний бюджет України на 2016 рік: Закон України за станом на 25.12.2015 р. [Електронний ресурс] : Верховна Рада України від 25.12.2015 № 928-VIII: Режим доступу:[http:// zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)
81. Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України за станом на 21.12.2016 № 1801-VIII. [Електронний ресурс] : Верховна Рада України від 21.12.2016 № 1801-VIII: Режим доступу:[http:// zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)
82. Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України за станом на 07.12.2017 № 2246-VIII. [Електронний ресурс] : Верховна Рада України від 07.12.2017 № 2246-VIII: Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>
83. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
84. Про Основні напрями бюджетної політики на 2016 рік : Постанова Верховної Ради України від 31 березня 2015 року № 314-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
85. Про Основні напрями бюджетної політики на 2017 рік : Постанова Верховної Ради України від 24 червня 2016 року № 478-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
86. Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2018-2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 червня 2017 р. № 411-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
87. Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2019-2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 квітня

2018 р. № 315-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/315-2018-%D1%80/>

88. Розпутенко І. Державні видатки в перехідних економіках / І. Розпутенко. – К.: Вид-во Укр. акад. держ. упр. при Президентіві України, 1998. – 242 с.
89. Романенко О.Р. Фінанси – Київ: Центр навчальної літератури, 2004. – 310 с
90. Руководство по статистике государственных финансов / МВФ.– 1986.– 447 с.
91. Сиринов М.А. Местные финансы. – М.: Гос. изд-во.– 1926.– 216 с.
92. Скворцова С. Я. Бюджетний федералізм: теорія і практика світового досвіду / С.Я. Скворцова // Наукові праці НДФІ. – 2006. – Вип. 3 (36). – С. 57–64.
93. Скрипник А. Бюджетна децентралізація як шлях до Євросоюзу / А. Скрипник, О. Сунцова // Економіст. – 2005. - № 3. – С. 26-29.
94. Сміт А. Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй / А. Сміт. – К.: Port-Royal, 2001.
95. Снісаренко О. Б. Оптимізація структури видатків бюджетів регіону як інструмент підвищення податкового потенціалу / О.Б. Снісаренко, Ю.Ю. Гусєва // Фінанси України. – 2001. - № 3. – С. 92 – 99.
96. Старостенко Н. В. Методологія формування міжбюджетних трансфертів / Н.В. Старостенко // Фінанси України. - 2005. - № 7. - С. 39-44.
97. Старостенко Н. В. Розподіл бюджетних ресурсів між рівнями влади: теоретичні підходи і можливості їх застосування в Україні / Н.В. Старостенко // Фінанси України. - 2004. - № 6. - С. 38-45.
98. Стоян В. І. Розмежування повноважень між учасниками бюджетного процесу та організація взаємодії з ними органів Державного казначейства / В. І. Стоян, А. В. Лучка // Фінанси України. – 2005. – № 12. – С. 42–51.
99. Стратегія управління державними фінансами на 2017-2021 роки: 8.02.2017 [Електронний ресурс] : Режим доступу :

<http://www.minfin.gov.ua/news/view/kabmin-ukhvalyv-stratehiiu-upravlinnia-derzhavnymy-finansamy-na--roky?category=bjudzhet>

100. Сучасна бюджетна система : правила та процедури / [За заг. ред. В. В. Зубенка]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження». – К., 2017. – 184 с.
101. Тарангул Л. Л. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика): Монографія / Л.Л. Тарангул. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2003. – 286 с.
102. Тиктин Г.И. Почерки по общей теории публичных финансов / Журнал Научно-Исследовательских кафедр в Одессе, Том II. – №2. – 1926.
103. Толуб'як В. Проблеми і перспективи фінансової децентралізації / В. Толуб'як // Економіка України. – 2004. - № 2. – С. 22-27.
104. Финансы / [В.М. Родионова, Ю.Я. Вавилов, Л.И. Гончаренко и др.]; под ред. В.М. Родионовой. – М.: Финансы и статистика, 1993. – 400 с.
105. Фінанси / [С.І. Юрій, Л.М. Алексеєнко, І.В. Зятковський та ін.]; За ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – 611 с.
106. Фінанси / за ред. І.О.Лютого. – Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. – 728 с.
107. Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку / [Чугунов І.Я., Дьяченко Я.Я., Міщенко В.І. та ін.]; за ред. І.Я. Чугунова. – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 848 с.
108. Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку: В 3 т. / За ред. чл. - кор. НАН України А.І. Даниленка. Т. 1: Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації. – К.: Фенікс, 2008. – 468 с.
109. Ходский Л.В. Основы государственного хозяйства. Пособие по финансовой науке.– Спб.: Тим. М.Стасюлевича, 1901.– 568 с.
110. Чугунов І. Я. Бюджетна складова суспільного розвитку / А.А. Максютя, І.Я. Чугунов // Вісник КНТЕУ. – 2012. – № 3. - С. 45 – 54.
111. Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку / І.Я. Чугунов. – К.: НІОС., 2003. – 488 с.

112. Чугунов І. Я. Напрями застосування програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів / І. Я. Чугунов, Ю. В. Остріщенко // Наукові праці НДФІ. – 2009. – Вип. 3. – С. 3–11.
113. Чугунов І. Я. Перспективне бюджетне планування як складова системи економічного регулювання / І. Я. Чугунов // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. – 2004. – № 69. – С. 59–61.
114. Чугунов І. Я. Теоретичні засади розвитку бюджетних відносин / І.Я. Чугунов // Вісник КНТЕУ. – 2011. - № 4. – С. 13-22.
115. Чугунов І.Я., Пасічний М.Д. Бюджетно-податкова політика економічного розвитку. Науковий вісник Полісся. 2018. № 1 (13). Ч. 1. С. 54-61.
116. Чугунов І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання. – К.: НДФІ, 2005. – 259 с.
117. Чугунов І.Я., Ігнатюк І.М. Формування видатків бюджету у системі соціально-економічного розвитку країни // Економічний вісник університету. Переяслав-Хмельницький державний університет імені Григорія Сковороди. - 2016.- № 28/1. – С. 217 - 226.

ДОДАТКИ

Додаток А



Рис. А.1. Структура місцевих бюджетів

Додаток Б



Рис. Б.1. Склад та структура доходної частини місцевого бюджету за Бюджетним кодексом України

Додаток В

Таблиця В.1

Використання фінансових ресурсів в зарубіжних країнах

Досвід країн	Аспекти формування коштів місцевих бюджетів	Напрями спрямування коштів місцевих бюджетів
Німеччина	В урядовому проекті місцевих бюджетів видатки плануються на 2-3% більше, ніж минулого року. Проект має відповідати критеріям бюджетної політики ЄС.	Структура видатків, спрямована на фінансування міністерств освіти, у справах сім'ї, літніх людей, жінок і молоді, закордонних справ, економічного розвитку і співпраці та ін. Найбільшу групу витрат становлять соціальні виплати, особливо такі статті витрат, як пенсії, виплати допомог із безробіття, перенавчання безробітних і фінансування бірж праці.
Велика Британія	Частка місцевих бюджетів у бюджетній системі коливається на рівні 30%. Головне джерело місцевих бюджетів – муніципальний податок (справляється залежно від вартості майна та кількості дорослих членів сім'ї). Видатки місцевих бюджетів поділяються на поточні та капітальні (капітальні покриваються за рахунок позик, а джерелом фінансування поточних, головним чином, є податки).	Основні напрями спрямування коштів місцевих бюджетів Великої Британії такі: житлове та шляхове господарство, освіта, місцева влада та самоврядування, судова система, поліція, заходи з охорони навколишнього середовища.
Франція	Місцеві органи влади здійснюють великі капіталоукладення – понад 52% всіх капітальних державних витрат. Частка податків у місцевому бюджеті – 40%, субсидій – 30%, власні надходження і позики 30%. Місцеві бюджети, як правило, дефіцитні і потребують додаткових ресурсів для фінансування власних програм. Місцеві бюджети Франції в частині видатків складаються з двох основних розділів: бюджети поточної діяльності (функціональний) та бюджети нового будівництва (інвестування).	У країні більше третини всіх поточних витрат місцевих органів влади припадає на утримання адміністративно-силового апарату (поліція, цивільна оборона, пожежна охорона, управління), третина – на освіту, культуру; важливою статтею витрат є розвиток інфраструктури.
Скандинавські країни (Швеція, Норвегія, Фінляндія, Данія, Ісландія)	Особливістю фінансів Норвегії є те, що зовнішнього боргу у країни немає. Проблеми бюджетного дефіциту в країні немає також, навіть попри традиційно високий рівень бюджетних витрат та соціальних зобов'язань уряду. У Фінляндії із середини 1990-х років одним із пріоритетів бюджетних витрат є розвиток науки.	Соціальна сфера є пріоритетом фінансової політики. Крім того, що велика частка соціальних послуг у скандинавських країнах є безкоштовною, вони дуже різноманітні за формами і доступні всім громадянам.

Додаток Г

Таблиця Г.1

Динаміка доходів місцевих бюджетів України за 2015 – 2017 роки

Доходи	Факт за 2015 р., млрд грн	Факт за 2016 р., млрд грн	Темп приросту 2016 р. до 2015 р., %	Факт за 2017 р, млрд грн	Темп приросту 2017 р. до 2016 р., %
Усього доходів місцевих бюджетів з урахуванням	294,5	366,0	24,3	502,1	37,2
Усього доходів місцевих бюджетів без урахуванням	120,5	170,6	41,7	229,5	34,5
Усього міжбюджетних трансфертів	173,9	195,4	12,3	272,6	39,5

Додаток Д

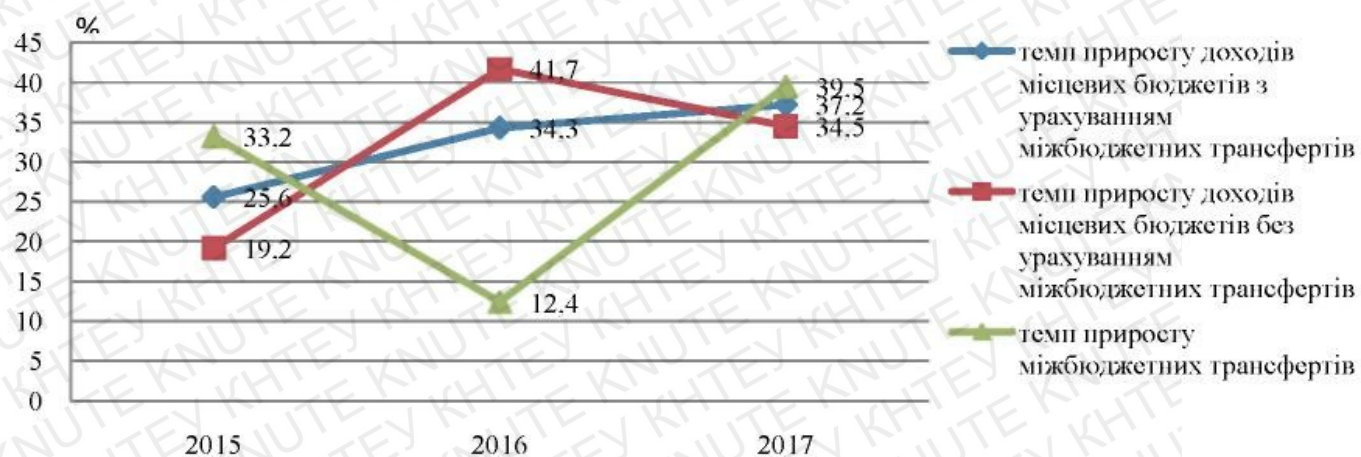


Рис. Д.1. Динаміка темпів приросту доходів місцевих бюджетів України у 2015 – 2017 роках

Додаток Е

Таблиця Е.1

Структура міжбюджетних трансфертів місцевих бюджетів за 2015 – 2017 роки

Доходи	Факт за 2015 р., млрд грн	Питома вага, %	Факт за 2016 р., млрд грн	Питома вага, %	Факт за 2017 р., млрд грн	Питома вага, %
Усього міжбюджетних трансфертів, в т.ч.	173,9	100	195,4	100	272,6	100
Дотації, в т.ч.	7,3	4,2	6,8	3,5	22,0	8,1
Базова дотація	5,3	3,0	4,7	2,4	5,8	2,1
Стабілізаційна дотація	2	1,2	2	1,0	1,1	0,4
Дотація на утримання закладів освіти та охорони здоров'я	0	0,0	0	0,0	14,9	5,5
Субвенції, в т.ч.	166,6	95,8	188,6	96,5	250,6	91,9
Субвенція на виплату допомоги сім'ям з дітьми та	41,9	24,1	47,2	24,2	51,6	18,9
Субвенція на виплату субсидій	19,1	11,0	46,3	23,7	72,3	26,5
Субвенція на підготовку робітничих кадрів	5,5	3,2	0	0,0	0	0,0
Освітня субвенція	44,1	25,4	44,5	22,8	51,5	18,9
Медична субвенція	46,2	26,6	44,4	22,7	56,2	20,6
Інші субвенції	9,8	5,6	6,3	3,2	19,2	7,0

