

**Київський національний торговельно-економічний університет**

**Кафедра фінансів**

**ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

**на тему:**

**«ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
В СИСТЕМІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН»**

**Студента 2 курсу, 4-м групи,  
спеціальності 072 «Фінанси, банківська  
справа та страхування»  
спеціалізації «Державні фінанси»**

**Мойсесенка  
Дмитра  
Олександровича**

**Науковий керівник  
к.е.н., старший дослідник**

**Адаменко  
Ірина Петрівна**

**Гарант освітньої програми  
д.е.н., професор**

**Макогон  
Валентина  
Дмитрівна**

**Завідувач кафедри фінансів,  
заслужений діяч науки і техніки України  
д.е.н., професор**

**Чугунов  
Ігор Якович**

**Київ 2019**

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b>	3
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b>	6
1.1. Економічна сутність фінансового забезпечення місцевого самоврядування в системі міжбюджетних відносин	6
1.2. Зарубіжний досвід фінансового забезпечення місцевого самоврядування	13
<b>РОЗДІЛ 2. ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ</b>	22
2.1. Особливості формування дохідної бази місцевого самоврядування	22
2.2. Видатки місцевих бюджетів в системі міжбюджетних відносин	31
<b>РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ</b>	41
3.1. Проблеми зміцнення власної дохідної бази органів місцевого самоврядування	41
3.2. Шляхи зміцнення фінансового забезпечення місцевого самоврядування	46
<b>ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ</b>	53
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b>	57
<b>ДОДАТКИ</b>	64

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Система фінансового забезпечення місцевого самоврядування є вагомим інструментом соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Дієвий розвиток місцевого самоврядування має відбуватися в умовах ефективного функціонування системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, що уособлює використання сукупності методів обґрунтування джерел фінансування, обсягу та структури фінансових ресурсів, забезпечення їх перетворення на ефективні засоби реалізації пріоритетних цілей стратегічного розвитку територіальних громад на принципах партнерства приватного і муніципального секторів економіки.

Саме бюджетам місцевого самоврядування як фінансовій основі діяльності органів місцевого самоврядування належить особливе місце в бюджетній системі України. Виваженість і обґрунтованість формування доходів місцевих бюджетів впливає на спроможність органів місцевого самоврядування у повному обсязі здійснювати власні і делеговані повноваження, забезпечувати підвищення якісного рівня соціального захисту населення.

Серед вагомих наукових досліджень вітчизняних вчених у сфері фінансового забезпечення місцевого самоврядування його впливу на соціально-економічний розвиток територій можна назвати праці Т.Боголіб, О.Василика, В. Зайчикової, О. Кириленко, В. Кравченка, Л. Лисяк, І. Лук'яненко, І. Луніної, І. Лютого, В.Макогон, В. Опаріна, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та інших.

Метою випускної кваліфікаційної роботи є розкриття теоретичних засад та удосконалення методологічних положень фінансового забезпечення місцевого самоврядування в системі міжбюджетних відносин.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- розкрити сутність фінансового забезпечення місцевого самоврядування в системі міжбюджетних відносин;

- узагальнити зарубіжний досвід фінансового забезпечення місцевого самоврядування;
- розкрити особливості формування дохідної бази місцевого самоврядування;
- проаналізувати видатки місцевих бюджетів у системі міжбюджетних відносин;
- розкрити проблеми зміцнення власної дохідної бази органів місцевого самоврядування;
- визначити шляхи зміцнення фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

**Об'єктом дослідження** є фінансове забезпечення місцевого самоврядування.

**Предметом дослідження** є теоретичні та практичні питання фінансового забезпечення місцевого самоврядування у системі міжбюджетних відносин.

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

Інформаційну базу дослідження становили законодавчі та нормативно-правові акти з питань фінансового забезпечення місцевого самоврядування, статистичні та аналітичні матеріали Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України, відповідні монографії, наукові статті вітчизняних та зарубіжних вчених.

Основні положення та результати випускної кваліфікаційної роботи розкрито у статті за темою «Фінансове забезпечення місцевого самоврядування в системі міжбюджетних відносин» та опубліковано у збірнику наукових праць студентів заочної форми навчання Київського національного торговельно-економічний університету.

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 дослідження.

У першому розділі досліджено теоретико-методологічні засади фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Розкрито сутність фінансового забезпечення місцевого самоврядування в системі міжбюджетних відносин. Узагальнено зарубіжний досвід фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

У другому розділі розкрито основні тенденції формування та використання місцевих бюджетів України. Розкрито особливості формування дохідної бази місцевого самоврядування. Проаналізовано видатки місцевих бюджетів у системі міжбюджетних відносин.

У третьому розділі обґрунтовано напрями зміцнення фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні. Розкрити проблеми зміцнення власної дохідної бази органів місцевого самоврядування. Визначити шляхи зміцнення фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

У висновках наведено теоретичне узагальнення матеріалу, представленого в дослідженні.

## РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 1.1. Економічна сутність фінансового забезпечення місцевого самоврядування в системі міжбюджетних відносин

Основу бюджетної системи складають бюджети місцевого самоврядування, тому важливим є поглиблення дослідження сутності інституту місцевого самоврядування.

Легітимність місцевого самоврядування в Україні підтверджує Конституція та Бюджетний кодекс України, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначено систему та гарантії місцевого самоврядування, засади організації та діяльності, правовий статус та відповідальність органів місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" бюджет місцевого самоврядування – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування. В Україні всього налічується близько 12 тисяч місцевих бюджетів [55].

Згідно з Бюджетним кодексом України органи місцевого самоврядування мають обмежене право на прямі міжбюджетні відносини, зокрема їм не гарантоване отримання дотацій вирівнювання безпосередньо з державного бюджету. Унаслідок цього в адміністративному порядку вони залежать від рішень відповідних державних адміністрацій, які розподіляють кошти державного бюджету щодо фінансування самоврядних та делегованих повноважень. Місцева державна адміністрація може приймати рішення щодо розподілу та перерозподілу обсягів трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам у період між сесіями відповідної ради за умови делегування нею таких повноважень місцевій державній адміністрації з наступним внесенням змін до рішення про місцевий бюджет [4].

Діалектика фінансового забезпечення місцевого самоврядування визначає його як цілісну систему формування та використання бюджетних коштів. При цьому варто зауважити діалектичну взаємозалежність доходів та видатків бюджетів місцевого самоврядування, що має прояв у визначенні зобов'язань органів місцевого самоврядування; формуванні фінансових можливостей шляхом нарахування, сплати і зарахування податків, зборів та інших платежів; виконанні зобов'язань органів місцевого самоврядування шляхом розподілу доходів за напрямками. Збалансованість фінансових зобов'язань та можливостей місцевого самоврядування сприяє узгодженню суспільно-економічних інтересів в процесі прийняття бюджетних управлінських рішень.

Основою незалежності місцевого самоврядування є фінансове забезпечення місцевого самоврядування. Рівень фінансової самостійності місцевого самоврядування впливає на задоволення суспільних потреб громади та процеси економічного зростання. Метою фінансового забезпечення місцевого самоврядування в системі міжбюджетних відносин є акумуляція фінансових ресурсів до бюджету місцевого самоврядування для збалансування міжбюджетних відносин, забезпечення стійкого економічного розвитку та підвищення добробуту територіальної громади.

Домінантою фінансового забезпечення місцевого самоврядування є фінансові ресурси та можливості, адже, виходячи із обсягів бюджетних доходів, можна здійснювати планування видатків на соціально-економічний розвиток та виконання фінансових зобов'язань місцевого самоврядування. Існує значна кількість підходів до визначення сутності даного поняття. Зокрема, підхід, за якого фінансове забезпечення місцевого самоврядування розглядається з точки зору надання якісних суспільних послуг жителям територіальної громади у повному обсязі, характеризує дану систему як інструмент оперативного функціонування місцевого самоврядування.

Як свідчать результати досліджень вітчизняних науковців, існує необхідність активізації процесів мобілізації фінансових ресурсів з потенційних джерел та спрямування їх на фінансування розвитку. Система фінансового

забезпечення має цільовий характер оперативного функціонування та забезпечення стратегічного розвитку територіальної громади. Переважна кількість науковців визначає необхідність трактування перспективного аспекту системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування як поетапної трансформації стратегічного фінансового плану в систему поточних планів та їх виконання задля досягнення стратегічної мети. Реалізація поетапних завдань фінансового забезпечення передбачає аналіз виконання показників попередніх періодів, використання технології середньострокового бюджетного планування та прогнозування, затвердження, виконання бюджету, коригування, облік, контроль, аналіз ефективності виконання бюджетних показників та фінансування бюджетних видатків. За таких умов систему фінансового забезпечення місцевого самоврядування можна розглядати як інструмент фінансового менеджменту.

Систему фінансового забезпечення місцевого самоврядування можна досліджувати як сукупність правових норм, фінансових інститутів, інструментів та фінансових відносин між органами державної влади, суб'єктами місцевого самоврядування та підприємницької діяльності й громадянами в процесі надання суспільних благ та його ресурсного забезпечення.

Фінансове забезпечення місцевого самоврядування – це сукупність фінансових ресурсів, які зосереджуються у відповідних фондах та, використовуючи які, органи місцевого самоврядування виконують покладені на них функції та повноваження, забезпечуючи соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць.

Сутність фінансового забезпечення місцевого самоврядування у системі міжбюджетних відносин розкривається як складова міжбюджетних відносин, яка полягає у використанні сукупності інституційних засад формування бюджетів місцевого самоврядування з врахуванням ступеню збалансованості фінансово-економічних відносин, що надасть можливість оптимізувати структуру адміністративно-територіальних одиниць, підвищити ефективність



видатків бюджетів місцевого самоврядування, забезпечити якісний рівень бюджетного планування і прогнозування місцевих бюджетів як інструмента соціально-економічного розвитку територій. Фінансове забезпечення місцевого самоврядування у процесі бюджетного планування – це сукупність конкретних фінансових норм, бюджетних методів, важелів, інструментів, за допомогою яких забезпечується процес локального бюджетного вибору, де головною метою є раціональність, оптимальне представлення волевиявлення громад та практична його реалізація, що відображає законність, дотримання строків, прозорість і контрольованість фінансових ресурсів територіальних одиниць.

Фінансове забезпечення є структурною підсистемою фінансово-кредитного механізму, системою джерел і форм фінансування розвитку економічної та соціальної сфер суспільства. Фінансове забезпечення є основним методом фінансового впливу на соціально-економічний розвиток, який регулюється на основі відповідної системи функціонування, яке може здійснюватись в трьох формах: самофінансування, кредитування, зовнішнє фінансування. Фінансове забезпечення – це метод фінансового механізму, за допомогою якого формують і використовують фонди коштів і який характеризує зміст впливу фінансів на різні аспекти розвитку суспільства. Фінансове забезпечення можна трактувати як сукупність ресурсів, що використовуються чи можуть використовуватися для здійснення своєї діяльності. Фінансове забезпечення є організаційною функцією управління.

Серед функцій фінансового забезпечення місцевого самоврядування можна визначити такі: виробничу (використання фінансових ресурсів для впливу на економічний розвиток); соціальну (створення умов для життєдіяльності територіальної громади, надання якісних суспільних послуг); інституційну (вдосконалення інституту фінансового місцевого самоврядування, розвиток інституційного середовища); узгоджувальну (узгодження інтересів учасників бюджетного процесу); організаційну (створення взаємозв'язків між державним, приватним і громадським сектором, кооперація учасників

фінансової системи); управлінську (прийняття ефективних управлінських рішень).

Існує необхідність взаємоузгодження різних рівнів міжбюджетних відносин, стимулювання місцевого самоврядування до економічного розвитку при максимальному залученні членів територіальних громад та суб'єктів підприємницької діяльності на рівних засадах, що зумовлює виконання координаційної та мотиваційної субфункцій фінансового забезпечення місцевого самоврядування з врахуванням принципів паритетності та бюджетної партиципативності. Фінансове забезпечення місцевого самоврядування можна розглядати з точки зору статичного підходу, за яким дане поняття трактують як сукупність ресурсів, що використовуються чи можуть бути використані для діяльності, та управлінсько-логістичного, за яким його сутність не тільки у використанні чи доступності ресурсів, а й в існуванні управлінського механізму, що має забезпечувати їх ефективне використання, оскільки фінансові ресурси мають цінність за умови задоволення потреб населення.

Фінансове забезпечення місцевого самоврядування є економічними відносинами між державою і суб'єктами стосовно мобілізації фінансових ресурсів у процесі реалізації соціальних і економічних цілей розвитку суспільства. Вітчизняні науковці розглядають фінансове забезпечення як систему заходів, спрямованих на створення матеріальних, правових, інституційних умов перетворення елементів ресурсного простору в засоби досягнення цілей.

Розвиток інституту фінансового забезпечення місцевого самоврядування, розширення його фінансових основ корелює із розширенням інституційного поля фінансовими, правовими інститутами. Вагомим при цьому є створення сприятливих інституційних умов для підвищення рівня наповнення бюджетів місцевого самоврядування, посилення дієвості місцевого самоврядування та ефективності прийнятих управлінських рішень у процесі економічного розвитку, що сприятиме прискоренню фінансово-економічних перетворень.

Інституційне середовище функціонування місцевих фінансів представлено інститутами бюджету місцевого самоврядування, позабюджетних фондів, фінансів підприємств комунальної форми власності, комунального кредиту, об'єктів комунальної власності (рухоме і нерухоме майно, земля, природні ресурси), місцевого оподаткування, позик та інвестицій. Інститут фінансового забезпечення місцевого самоврядування являє собою сукупність бюджетних норм, які носять економічний та правовий характер. У вузькому розумінні інститут фінансового забезпечення формує сукупність пов'язаних фінансовими відносинами установ і організацій. Розвиток інституту фінансового забезпечення місцевого самоврядування, розширення його фінансових основ корелює із розширенням інституційного поля фінансовими, нефінансовими та правовими інститутами.

Інституційна архітектура економічної системи складається із монетарної, галузевої, зовнішньоекономічної, бюджетної складової. Бюджетна архітектура – це наука, що вивчає загальні засади побудови цілісних систем, зокрема, принципи структуризації, рівноваги, «золотого перетину» та усереднювання. Сукупність імперативів, домінант, оптимальних бюджетних співвідношень визначаються в процесі інституціоналізації бюджетної архітектури.

Вагомий внесок у розвиток бюджетної системи України здійснив вітчизняний науковець І. Чугунов. Науковець зауважує, що архітектура бюджетної системи зосереджена на визначенні оптимальних співвідношень основних показників загальнодержавного рівня. Доцільним є визначення оптимальних бюджетних співвідношень доходів і видатків бюджетів місцевого самоврядування; власних та переданих доходів; рівня бюджетної децентралізації; положень бюджетного процесу; питомої ваги доходів бюджетів місцевого самоврядування у валовому регіональному продукті адміністративно-територіальної одиниці; співвідношення податкових надходжень та видатків бюджетів місцевого самоврядування; індексів податкостроможності; частки місцевих податків і зборів; рівня фінансової

автономії, фінансової стійкості, рівноваги між бюджетно-фінансовими та соціально-економічними показниками, організації системи міжбюджетних відносин, засад публічно-приватного партнерства.

Взаємодія інститутів та організацій визначає напрям інституційних змін в бюджетній сфері. Л. Лисяк, досліджуючи інституційні аспекти бюджетної політики у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку, визначає сферою функціонування бюджетної політики бюджетний простір, що охоплює бюджетну, податкову систему та сферу міжбюджетних відносин.

Фінансове забезпечення місцевого самоврядування як системна діяльність складається із основної (у сфері мобілізації, накопичення, перетворення та розподілу фінансових ресурсів до кінцевого споживача з метою досягнення цілей організаційної системи), управлінської (у сфері забезпечення ефективності, результативності та контролю), інституційної (створення сприятливого фінансового середовища) та функціональної (реалізація повноважень органів місцевого самоврядування) діяльності.

У вузькому розумінні фінансове забезпечення місцевого самоврядування – це система власних джерел фінансування соціально-економічного розвитку територіальної громади та ефективне управління ними. У широкому значенні фінансове забезпечення місцевого самоврядування – це сукупність фінансових відносин, правових норм, фінансових інститутів, інструментів управлінського механізму, заходів створення умов ефективної акумуляції наявних та виявлення потенційних іммобілізованих фінансових ресурсів, їх розподілу та використання з метою формування фінансової основи економічного зростання, організації міжбюджетних відносин та контролю за законністю, прозорістю, ефективністю використання коштів бюджетів місцевого самоврядування. Система фінансового забезпечення сприяє ефективному перетворенню фінансових ресурсів бюджетів базового рівня на засоби реалізації економічних цілей стратегічного розвитку територіальної громади на принципах партнерства приватного і муніципального секторів.

Таким чином, фінансове забезпечення місцевого самоврядування в системі міжбюджетних відносин розкривається як складова міжбюджетних відносин, яка полягає у використанні сукупності інституційних засад формування бюджетів місцевого самоврядування з врахуванням ступеню збалансованості фінансово-економічних відносин, що надасть можливість оптимізувати структуру адміністративно-територіальних одиниць, підвищити ефективність видатків бюджетів місцевого самоврядування, забезпечити якісний рівень бюджетного планування і прогнозування місцевих бюджетів як інструмента соціально-економічного розвитку територій. З метою створення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування як автономного інституту в системі міжбюджетних відносин необхідно: розмежувати доходи між усіма ланками бюджетної системи; раціонально використовувати природні, людські та фінансові ресурси регіону; забезпечити ефективний розвиток комунікацій та інфраструктури території регіону.

## **1.2. Зарубіжний досвід фінансового забезпечення місцевого самоврядування**

В умовах економічних перетворень застосування досвіду зарубіжних країн у вдосконаленні системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування є особливо актуальним для України. Система формування власних доходів місцевих бюджетів відрізняється особливостями соціально-економічного розвитку та становлення фінансово-економічних відносин у державі, при цьому визначеною є тенденція до посилення фінансової самостійності бюджетів територіальних громад та ролі місцевого самоврядування в системі міжбюджетних відносин.

Світовий досвід розвитку системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування країн з розвинутою та трансформаційною економікою свідчить, що для належного виконання функцій місцевого самоврядування, надання якісних суспільних послуг, зміцнення фінансових засад інституту

місцевого самоврядування необхідний достатній обсяг фінансових ресурсів бюджетів місцевого самоврядування.

Міжнародні стандарти організації системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування визначені у Європейській хартії місцевого самоврядування, Всесвітній декларації місцевого самоврядування (1985 р.), Декларації про принципи місцевого самоврядування в країнах СНД (1993 р.), Європейській хартії міст, Європейській декларації міст (1992 р.) та інших нормативних документах.

Всесвітньою декларацією місцевого самоврядування (ст. 8 «Кошти місцевих органів влади») визначаються засади організації фінансів місцевого самоврядування. Зокрема, у п. 3 декларації вказано, що «розумна частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має надходити від місцевих податків, рівень яких ці органи зобов'язані встановлювати самостійно», до того ж зазначається, що «податки, які місцевим органам надано право збільшувати, мають носити досить загальний та гнучкий характер та давати місцевій владі змогу йти урівні з її зобов'язаннями». Декларацією проголошується необхідність надання фінансової автономії та закріплюється право органів місцевого самоврядування «брати участь у розробленні правил розподілу і перерозподілу коштів». Слід відзначити, що самостійність органів місцевого самоврядування гарантується також Декларацією про принципи місцевого самоврядування в країнах СНД. У ст.4 «Економічні основи місцевого самоврядування» визначено право органів місцевого самоврядування на фінансово-матеріальні ресурси, «достатні для самостійного здійснення... покладених на них функцій і повноважень», а також заборонено вилучення вільних бюджетних коштів [24].

У більшості зарубіжних унітарних та федеративних держав функціонує система бюджетів. У Франції до складу бюджетної системи включають приєднані та додаткові місцеві бюджети. Додатковий бюджет Франції уточнює в основному поточному чи інвестиційному бюджеті зміни протягом року, забезпечує зв'язок поточного фіскального періоду з попереднім та включає

дефіцит останнього. Приєднані бюджети характеризують операції окремих муніципальних служб (водопостачання, благоустрою тощо).

В Іспанії до місцевих бюджетів входять бюджети сумісних підприємств, створених за участю держави. Більшість розвинених країн світу мають чотирирівневу систему бюджетів (Франція: бюджет центрального уряду, регіонів, департаментів і комун; ФРН: бюджет федерації, земель, округів, общин; США: центральний, штатний, графський, муніципальний). У Швеції та Польщі системи бюджетів – трирівневі: центральний, ленів, комун та уряду воєводств і гмін відповідно.

Зарубіжний досвід свідчить про ефективність створення позабюджетних фондів фінансових ресурсів цільового характеру, а саме: гарантійних, амортизаційних, резервних та страхових (наприклад, Нафтовий фонд у Норвегії, Фонд майбутніх поколінь у Кувейті, Фонд індустріального розвитку у Саудівській Аравії, Фонд спадщини в Канаді, на Алясці Фонд перспективного розвитку). У США страховими фондами забезпечується надання муніципальних позик. Регіональні цільові фонди, включаючи інвестиційні корпорації, діють як трасти та створюються на випадок перепрофілювання та диверсифікації економіки регіону, розвитку соціальної сфери, створення нових робочих місць. Кошти фонду формуються за рахунок спрямування до фонду частини доходів, отриманих від реалізації невідтворювальних ресурсів. Трастовий характер передбачає присутність фондів на ринку цінних паперів. Для оновлення муніципального сектору створюються амортизаційні фонди, ресурси яких інвестуються в економіку територіальної одиниці. У Франції існує практика створення комунами, за рахунок державних субсидій, гарантійних фондів для підтримки малого та середнього бізнесу, створення сприятливих умов розвитку економіки територій.

У Франції видатки бюджетів місцевого самоврядування в 340 разів перевищують обсяги видатків місцевого самоврядування України, а місцеві податки складають 67 % зведеного бюджету. Доходи місцевого самоврядування складаються на 45 % із місцевих податків (земельний податок, податок на

житло, податок на продаж будівель, професійний податок, мита, місцеві збори тощо), 12 % з інших власних надходжень, 28 % трансфертів з державного бюджету та 15 % із позик [37].

Значну частину доходів місцевих бюджетів Франції складають доходи від операцій із основним капіталом (комунальним майном). Існує необхідність підвищення фіскального значення об'єктів комунальної власності та перетворення їх на інструмент впливу органів місцевого самоврядування на економічний та соціальний розвиток, розширення матеріальної бази та можливостей підвищення зацікавленості органів влади у нарощенні фінансово-економічного потенціалу територій.

У Швейцарії органи місцевого самоврядування наділені високим рівнем фінансової самостійності. Вищий федеральний рівень влади може виконувати функції органів місцевого самоврядування виключно у разі неспроможності останніх. Фінансове забезпечення бюджетів місцевого самоврядування формують місцеві податки і збори, прибутковий податок з юридичних та фізичних осіб, що сплачується за місцем реєстрації, податок на прибуток від продажу нерухомого майна. Відділ аудиту у структурі органів місцевого самоврядування Швейцарії, Боснії і Герцеговині, Чорногорії є підрозділом департаменту фінансів з широкими повноваженнями.

Досвід розвинутих країн світу свідчить про необхідність подальшого застосування та вдосконалення середньострокового програмно-цільового планування видатків місцевих бюджетів. Досвід США характеризує еволюцію застосування цільового планування. Кожен окремих штат уповноважений розробляти свою систему оцінки якості програми через показники результативності та визначати тип цільового планування. Майже 95 % всіх штатів США використовують певний тип програмно-цільового планування, але для використання такого американського підходу органи влади на місцях повинні володіти широкою фінансовою автономією у сфері вибору стратегічних цілей та необхідним для їх досягнення обсягом ресурсів.



Досвід програмно-цільового планування Великобританії свідчить про посилення ефективності витрат місцевих бюджетів, бюджетної дисципліни та якості надання суспільних послуг, що зумовлює необхідність вдосконалення інформаційного забезпечення процесу планування, підвищення професійності учасників бюджетного процесу.

Досвід Китаю свідчить про те, що оптимальна структура регіонів – генератор швидкого соціального та економічного зростання, збалансованого фінансового забезпечення. Високі темпи приросту макроекономічних показників країни впливають на систему фінансового забезпечення місцевого самоврядування [37]. Регіони мобільніше реагують на процеси інтеграції, ніж макрорівень, та є гнучкішими в адаптації до змін, тому процес фінансового забезпечення бюджетів місцевого самоврядування безпосередньо пов'язаний і виходить із основних цілей політики регіонального моделювання у Китаї. Реформи бюджетної сфери стосуються перерозподілу більшої частини витрат центрального бюджету на користь регіонів і таким чином сприяють регіонотворенню нових, зміни існуючих макрорегіонів. Результативність таких змін підтверджується інтенсивністю створення економічних комплексів та поясів.

Система фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Японії відрізняється від європейського стилю: бюджети місцевого самоврядування характеризуються особливою множинністю податків, однак місцеві податки складають менше половини доходів бюджету; зростання темпів приросту податкових надходжень дозволяє виконувати функції місцевих органів не в повному обсязі; органи влади префектур, субпрефектур, повітів, особливих та спеціальних міст, сіл наділені правом не визначати податкову політику, а здійснювати регулятивну функцію; чверть надходжень до бюджетів місцевого самоврядування складають неподаткові доходи (орендна плата, продаж землі, штрафи, позики); існує високий рівень перерозподілу ресурсів держави на користь бюджетів місцевого самоврядування, тому муніципалітети мають набагато вищу питому вагу витрат у ВВП, ніж центральний уряд.

Перевищення питомої ваги видатків бюджетів місцевого самоврядування у ВВП над видатками центральних органів влади свідчить про значний обсяг повноважень органів самоврядування. В Японії, як і в Китаї, на особливості бюджетного процесу значний вплив має політика районування. Для вирівнювання потенціалу муніципалітетів Японії створено Фонд фінансового вирівнювання, який формується із 1/4 суми акцизного податку на тютюнові вироби, 1/4 суми податку на товари (прототипу українського ПДВ) та 1/4 суми прибуткових податків фізичних і юридичних осіб (корпорацій).

Доходи бюджетів місцевого самоврядування Латвії формуються за рахунок державних закріплених податків (100 % податку на нерухомість, 71,6 % податку з доходів громадян), грантів із Фонду вирівнювання, державного бюджету, а також плати за надані послуги (тарифи за послуги встановлює спеціально створений регулятивний орган). Місцевих податків в Латвії не існує, органи місцевого самоврядування мають право встановлювати місцеві збори, платежі за оренду майна (нерухомого та рухомого) [46].

Адміністративна реформа в рамках бюджетної децентралізації у Латвії спрямована на зменшення кількості громад із 500 до 100, шляхом їх злиття та укрупнення. Для реалізації завдань спільного розвитку законодавством закріплене право територіальних громад на міжмуніципальну співпрацю в обов'язковій та добровільній формі кооперації.

Місцеве самоврядування Польщі не має функціонально ієрархічної структури: гміна, повіт, воеводство незалежні між собою і підпорядковуються безпосередньо державній адміністрації. Система фінансового забезпечення Польщі діє згідно принципів публічності, бюджетної децентралізації, законності, субсидіарності, корпоративного характеру, адекватності фінансування повноважень органів місцевого самоврядування.

Формування системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Польщі відбувалося в два етапи: інституалізації (створення організаційних моделей, становлення нормативної бази, удосконалення територіальних структур) та реформування. На першому етапі було внесено

зміни до Основного Закону Польщі, шостий розділ якого, що мав назву «місцеві органи влади та державна адміністрація», на підставі Закону «Про територіальне самоуправління», замінено на розділ про «місцеве самоврядування» та обґрунтовано його засади [46].

Органи місцевого самоврядування Польщі наділені статусом юридичної особи та мають право приймати рішення під власну відповідальність від власного імені. Другий етап передбачав впровадження європейських стандартів. Кадрова децентралізація наповнила економічним змістом принцип субсидіарності, що підвищило якість надання муніципальних послуг. Головною віссю діяльності гміни та повіту є індивід, а воєводства, діяльність яких спрямована на економічний розвиток, – підприємницькі структури. Діяльність воєводи підпорядкована Міністерству внутрішніх справ та Адміністрації Республіки Польща. У Польщі завдяки ефективному реформуванню місцевого самоврядування, починаючи із 2010 р., індекс виробництва має позитивну динаміку від 100,08 % у 2010 р. до 112,46 % у 2013 р. Власні доходи Польщі складають 49 % доходів місцевого бюджету, при цьому частка доходів від місцевих податків становить 37,9 %.

Реформи фінансового забезпечення місцевого самоврядування у Республіці Польща спрямовані не на надання широких повноважень органам місцевого самоврядування, а на створення для них сприятливих умов виконання своїх повноважень. Виконуючи контрольну функцію за діяльністю всіх самоврядних одиниць, воєвода не має прямого впливу на формування системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування. У Польщі сформовано багаторівневе управління, властиве ЄС. Специфіка всієї системи самоврядування у ефекті доповнення, а не поглинання, в основі якого чіткі критерії розподілу відповідальностей та функцій.

Система фінансового забезпечення Польщі функціонує на засадах чіткого розподілу повноважень та їх взаємодоповнення. Серед повноважень гмін: фінансування початкової освіти, комунальних послуг, дорожньо-транспортного господарства, базових функцій соціальної сфери і охорони здоров'я.

Центральний уряд відповідає за встановлення стандартів надання якісних суспільних послуг [46].

Бюджет місцевого самоврядування Угорщини формують власні доходи, державні трансферти та частина загальнодержавних податків (податку на доходи населення та автомобільного податку). Власні доходи формуються за рахунок місцевих податків (податку на власність, місцевого бізнесового податку та комунального податку), прибутків та дивідендів від діяльності органів місцевої влади, доходів від продажу ліцензій. Доходи класифікують на самостійні, спільні, нормативні субсидії та капітальні інвестиції, розмір яких визначає Національна Асамблея. Отримання кредиту не потребує дозволу центральних органів влади і здійснюється в обсязі не вище 70 % річних доходів бюджету місцевого самоврядування.

Бюджетна децентралізація в Словаччині відбувалася шляхом спрощення системи оподаткування, вирівнювання фіскального простору, підтримки інноваційної діяльності, забезпечення прозорості фінансових потоків та проведення адміністративної реформи. Органи місцевого самоврядування зацікавлені у збільшенні власних надходжень, а тому підвищують рівень ділової активності, посилюють фіскальний потенціал адміністративно-територіальної одиниці та реалізують активну політику в соціально-економічній, екологічній, культурній сфері. Процеси бюджетної децентралізації зміщують акценти з отримання фінансової допомоги до формування податкових надходжень бюджетів територій (третина доходів бюджетів місцевого самоврядування країн ЄС).

Система фінансового забезпечення місцевого самоврядування Румунії ґрунтується на принципах рівності та пропорційності. Існує необхідність підвищення рівня фінансової самостійності місцевого самоврядування, так як частка власних надходжень складає 30 %. Згідно закону про місцеві фінанси Румунії доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок трансфертів (дольових податків (ПДВ) і субвенцій), грантів, позик і місцевих податків.

Дохідну частину бюджетів місцевого самоврядування Білорусії формують фіксовані податки (податок на нерухомість, податок на землю, з доходів, екологічний збір) та 80 % власних доходів (місцеві податки та збори (збір на розвиток території, податок за володіння собаками, на послуги, курортний збір), акцизні податки, збори за користування природними ресурсами).

Розвиток міжбюджетних відносин у країнах з розвиненою економікою свідчить про їх перебування під впливом екстрональних та інтранальних факторів. Необхідно підвищувати ефективність системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, вдосконалювати механізм фінансового вирівнювання шляхом створення фонду трансфертів, вдосконалювати механізми розподілу видаткових повноважень. Соціально-економічний розвиток та природно-ресурсний потенціал є вихідними чинниками розмежування повноважень між бюджетами різних рівнів. Залежно від історичних, соціальних, економічних умов існують різні форми організації міжбюджетних відносин. Для вдосконалення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування не варто запозичувати систему фінансового забезпечення економічно розвиненої країни. Реформування бюджетного процесу в Україні необхідно здійснювати на основі зарубіжного досвіду з врахуванням особливостей соціально-економічного розвитку.

## **РОЗДІЛ 2. ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ**

### **2.1. Особливості формування дохідної бази місцевого самоврядування**

У процесі реалізації фінансово-бюджетної політики вагому роль відіграє обґрунтованість та виваженість формування доходів бюджетів місцевого самоврядування. Доходи виступають інструментом перерозподілу фінансових ресурсів між різними групами населення, формують фінансову основу виконання повноважень місцевого самоврядування та є одним із основних складових механізму фінансового регулювання. Доходи бюджетів місцевого самоврядування здійснюють вплив на сукупне споживання, коливання соціально-економічного розвитку, структуру валового регіонального продукту.

Формування дохідної частини бюджетів місцевого самоврядування передбачає виникнення фінансово-економічних відносин, які спрямовані на встановлення відповідності між наявним обсягом власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та обсягом виконуваних ними завдань.

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 [4] 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.

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» [34].

У процесі формування доходів місцевих бюджетів реалізується три найважливіших суспільних функцій: 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.

Органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями самостійного пошуку та залучення фінансових ресурсів. Формування доходів бюджетів місцевого самоврядування, раціональний розподіл та ефективне їх використання органами суспільного сектору (державного, комунального та сектору соціального страхування) є джерелом соціально-економічного зростання та підвищення рівня життя населення.

Модель формування доходів бюджетів місцевого самоврядування ґрунтується на засадах ідеї участі громади у процесі прийняття управлінських рішень, що сприяє розвитку підприємницької діяльності та розширенню економічних повноважень громади. Визначено необхідність забезпечення фінансовими ресурсами виконання функцій органів влади у галузі економічного та соціального розвитку.

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».

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 2.1 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 2011-2018 років залишається досить низькою (загальний фонд бюджету в 2011 році - 21,5 відсотка, в 2018 році – 21,8 відсотка, спеціальний фонд бюджету - 23,5 відсотка і 32,2 відсотка відповідно).

Таблиця 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
2011	74,9	76,5	21,5	23,5
2012	73,4	82,3	26,6	17,7
2013	74,8	71,9	25,2	28,1
2014	78,7	76,3	21,3	23,7
2015	78,0	74,2	22,0	25,8
2016	77,4	70,1	22,6	29,9
2017	79,4	68,9	20,6	31,1
2018	78,2	67,8	21,8	32,2

За даними Державної казначейської служби України, до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) у 2018 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 2017 році.

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 2018 рік склав 92,5 відсотка (у 2017 році - 102,0 відсотка). Виконання дохідної частини місцевих бюджетів характеризують дані, наведені у таблиці 2.2. За даними Державної казначейської служби України, доходи місцевих бюджетів за період 2015-2018 років мають стійку тенденцію до зростання (фактичне виконання доходів за 2015 рік склало 101087,6 млн.грн., 2017 рік - 170645,4 млн.грн., 2018 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.

Таблиця 2.2

Доходи місцевих бюджетів за 2015-2018 роки, млн.грн.  
(без урахування міжбюджетних трансфертів)

Доходи	2015 рік	2016 рік	2017 рік	2018 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 2018 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 2017 році. Щомісячні надходження доходів місцевих бюджетів з початку 2018 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 збільшенням 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 2017 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 2018 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 2018 році. Надходження цього податку у 2017 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 2016 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 2016 році було запроваджено таке джерело надходжень місцевих бюджетів, як акцизний податок на роздрібний продаж підакцизних товарів (пального, тютюнових і алкогольних виробів). З 2018 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 2018 році становила майже чверть, а обсяг - 37,9 млрд. грн. У 2017 році до місцевих бюджетів від місцевих податків і зборів надійшло 8,1 млрд.грн., що на 10,1 відсотка більше аналогічного показника 2016 року. Їх частка у структурі доходів місцевих бюджетів за рік зросла на 1,0 відсотка і склала 8,0 відсотка.

У зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України з 2011 року структура місцевих податків і зборів зазнала суттєвих змін. А саме, відбулося скорочення кількості місцевих податків і зборів. Проте зарахування до їх складу єдиного податку забезпечило підвищення питомої ваги цієї складової у структурі доходів місцевих бюджетів.

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 2017 році з цього джерела надійшло 12,1 млрд.грн., що на 5,6 відсотка менше за відповідний показник

2016 року. У структурі плати за землю спостерігається тенденція до збільшення орендної плати за землю та відповідне скорочення земельного податку. У 2017 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 2018 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 2017 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 2017 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 2017 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 2016 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) [52-54].

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.

## **2.2. Видатки місцевих бюджетів в системі міжбюджетних відносин**

Видатки бюджетів місцевого самоврядування стимулюють процеси економічного зростання, виражають пріоритети соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та обсяги задоволення потреб територіальних громад. Видатки відображають функції та завдання органів місцевого самоврядування, їх роль в підвищенні добробуту громади,

створенні умов соціально-економічного розвитку, бюджетному регулюванні, здійсненні інвестиційної діяльності, охороні довкілля тощо.

Основне призначення видатків місцевих бюджетів – забезпечення надання органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями гарантованих законодавством суспільних послуг населенню. Видатки бюджету є системою економічних відносин з приводу використання централізованого фонду грошових коштів; інструмент розподілу централізованого фонду грошових коштів та реалізації соціально-економічної політики; кошти, що спрямовуються на здійснення програм і заходів, передбачених бюджетом, або витрати коштів.

На види та склад видатків бюджету впливають такі фактори, як природа і функції держави, рівень соціально-економічного розвитку країни, пріоритети економічної та бюджетної політик, розмежування повноважень між органами державного управління, адміністративно-територіальний устрій держави, форми використання бюджетних коштів тощо. Зміст видатків місцевих бюджетів розкривається через сукупність грошових відносин, у які вступають органи місцевого самоврядування, місцевої виконавчої влади у процесі використання коштів місцевих бюджетів. При реалізації бюджетної політики на місцевому рівні обсяг і структура видатків місцевих бюджетів відображають пріоритети соціально-економічного розвитку адміністративних територій. Незважаючи на позитивну динаміку збільшення видатків місцевих бюджетів соціального спрямування, на економічну діяльність, управління, забезпечення безпеки населення, суттєвого економічного зростання регіонів та підвищення суспільного добробуту не відбулося. У зв'язку із цим оцінка практики здійснення видатків місцевих бюджетів не втрачає актуальності.

Відповідно до Бюджетного кодексу України видатками є бюджетні призначення, встановлені рішенням про місцевий бюджет, спрямовані на реалізацію конкретних цілей, за винятком надміру сплачених сум і коштів на погашення боргу. Видатки бюджетів місцевого самоврядування – це економічні відносини, що виникають у зв'язку із фінансуванням делегованих і власних



повноважень, пов'язані з інтересами членів територіальної громади та впливають на економічний розвиток. Важливою є оптимальна структура місцевих бюджетів, яка визначає особливості використання фінансових ресурсів.

Видатки бюджету класифікують за функціями, програмами, економічною характеристикою операцій (капітальні та поточні), при проведенні яких здійснюються видатки та за головним розпорядником. Функціональна класифікація передбачає поділ на категорії (загальні цілі та державне управління), групи і класи (які описують засоби досягнення цілей). Згідно із економічною класифікацією виділяють поточні видатки (придбання предметів постачання і матеріалів, оплата послуг, оплата праці і нарахування, поточні трансфертні платежі, оплата комунальних послуг та енергоносіїв), капітальні (придбання стратегічних товарів, земельних ділянок, капітальних активів, нематеріальних активів, створення запасів і резервів, капітальні трансферти) та нерозподілені видатки (непередбачені видатки із резервних фондів).

Можливості виконання функцій місцевого самоврядування залежать від обсягів наявних фінансових ресурсів бюджету. Фактори впливу на особливості фінансування видаткових повноважень слід класифікувати за місцем виникнення: на зовнішні і внутрішні, та за ступенем дії: на прямі та непрямі. До зовнішніх факторів впливу належать: розподіл повноважень та дохідних джерел між державним та місцевими бюджетами; характер управління бюджетним процесом та прийняття рішень; організація міжбюджетних відносин і порядок розподілу трансфертів; рівень економічного розвитку територіальної одиниці; стан нормативно-правового забезпечення фінансування видаткових повноважень місцевої влади; бюджетна архітекtonіка; стан ринку кредитування органів місцевого самоврядування.

До внутрішніх факторів, що впливають на формування системи фінансового забезпечення видаткових повноважень належать: дохідна частина бюджету та обсяг дефіциту (профіциту); фінансовий стан місцевого господарства та склад суб'єктів підприємницької діяльності; розвиток сфери виробництва та надання послуг; наявність альтернативних обсягів власних

доходів та можливостей місцевої влади до їх пошуку та залучення; зацікавленість органів місцевого самоврядування до збільшення обсягу власних надходжень до бюджетів місцевого самоврядування; діяльність місцевої влади, спрямована на фінансове забезпечення видаткових повноважень.

При цьому можна відзначити, що такі фактори, як рівень економічного розвитку територіальної одиниці, стан ринку кредитування органів місцевого самоврядування, є непрямими факторами; а бюджетна архітектура, зацікавленість органів місцевого самоврядування до збільшення обсягу власних надходжень, фінансовий стан місцевого господарства, розвиток промислового виробництва та підприємництва територіальної одиниці – прямими факторами впливу на видаткову частину бюджету громади.

Формування ефективної системи бюджетного регулювання вимагає врахування циклічності економічного розвитку, запасу стійкості і збалансованості бюджетної системи. Бюджетна система є інструментом регулювання економічного розвитку, економічна сутність якого полягає у використанні оптимальних співвідношень її елементів та механізмів впливу на динаміку показників економічного розвитку.

Існує два підходи до розподілу видатків: за територіальною ознакою місцезнаходження об'єкта фінансування та за відомчим підпорядкуванням (фінансування із бюджету того рівня, якому підпорядкований об'єкт). Процес розмежування видаткових повноважень повинен бути заснований на науково обґрунтованих принципах і засадах законності, справедливості, прозорості та ефективності. Ефективне розмежування видатків між бюджетами впливає на якість, своєчасність надання суспільних послуг та рівень відповідальності місцевої влади. Закріплення переліку суспільних послуг за відповідними бюджетами місцевого самоврядування створює зацікавленість органів місцевого самоврядування у підвищенні якості їх надання.

Значення бюджету місцевого самоврядування як інструменту впливу на реальний сектор економіки та важеля прискорення економічного зростання реалізується через бюджет розвитку. Витрати бюджету розвитку пов'язані із

фінансуванням розширеного відтворення, асигнуваннями в інноваційну та інвестиційну діяльність, вони характеризуються значним рівнем еластичності до факторів нефінансового характеру (зміни кон'юнктури ринку нерухомості чи земельних ділянок). Капітальні видатки місцевих бюджетів спрямовуються на виконання капітальне будівництво, погашення основного боргу, капітальний ремонт, розвиток інфраструктури та благоустрій територій, виконання гарантійних зобов'язань, фінансування видатків, пов'язаних із землеустроєм. Зростання їх частки в структурі видатків має вагоме значення, так як сприяє розбудові міста, підвищенню рівня життя населення та якості надання суспільних послуг. Ефективне управління видатками потребує здійснення постійного аналізу стану виконання місцевого бюджету.

У таблиці 2.3 наведена питома вага видатків державного та місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України в розрізі фондів, за даними якої можна простежити, що частка видатків місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України за період 2011–2018 років залишається досить низькою: в середньому за загальним фондом – 42,6 відсотка і спеціальним фондом – 45,5 відсотка (загальний фонд бюджету в 2011 році - 44,6 відсотка, в 2018 році – 42,6 відсотка, в 2018 році – 45,7 відсотка, спеціальний фонд бюджету – 23,6 відсотка, 43,5 відсотка і 54,4 відсотка відповідно). Частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті становила 46,7%, що на 6,9 відсотка більше, ніж аналогічний показник 2017 року. При цьому частка видатків загального фонду порівняно з попереднім роком зросла на 7,6 відсотка і склала 45,7 відсотка, частка видатків спеціального фонду зменшилася на 0,6 відсотка до 54,1 відсотка.

Що стосується перерозподілу ВВП через видатки місцевих бюджетів, то за досліджуваний період рівень розподілу ВВП через місцеві бюджети України становить в середньому 14,3 відсотка. Зменшення спостерігається за видатками на охорону здоров'я (0,4 відсотка), на освіту (0,6 відсотка). Найбільше зростання питомої ваги відбулося за видатками. Рівень перерозподілу ВВП через місцеві бюджети України за даними 2018 року становить 16,1 відсотка, що на 2,5 відсотка більше за відповідний показник попереднього року.

Найбільше зростання цього показника спостерігається за видатками на соціальний захист та соціальне забезпечення (на 0,9 відсотка) на житлово-комунальне господарство (на 0,6 відсотка).

Таблиця 2.3

Частка видатків державного та місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України, %

Роки	Державний бюджет		Місцеві бюджети	
	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Загальний фонд	Спеціальний фонд
2011	55,4	76,4	44,6	23,6
2012	56,9	59,2	43,1	40,8
2013	54,8	56,5	45,2	53,5
2014	56,0	63,1	44,0	36,9
2015	57,4	56,5	42,6	43,5
2016	61,3	43,4	38,7	56,6
2017	61,9	45,3	38,1	54,7
2018	54,3	45,9	45,7	54,1

Наведені дані свідчать про те, що рівень розподілу валового внутрішнього продукту через місцеві бюджети України є досить низьким, що не в повній мірі сприяє фінансуванню власних і делегованих повноважень місцевих органів влади, які є домінуючими серед всіх повноважень органів місцевого самоврядування, а також ускладнює процес ефективного розподілу коштів бюджетотримувачам.

Обсяг видатків місцевих бюджетів (з урахуванням коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету) становив 331,3 млрд.грн., що більше відповідного показника 2017 року на 48,5 відсотка (таблиця 2.4). Обсяг видатків місцевих бюджетів (без урахування коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету) склав 326,7 млрд.грн., що на 47,4 відсотка перевищує показник попереднього року. Рівень виконання планових показників, затверджених місцевими радами на 2017 рік, становив 87,3 відсотка, при цьому за видатками загального фонду – 95,2 відсотка, спеціального фонду – 58,3 відсотка.

Таблиця 2.4

Видатки місцевих бюджетів за 2015–2018 роки, млн.грн.

Видатки	2015 рік	2016 рік	2017 рік	2018 рік
Всього, у т.ч.	223496,7	175771,8	221566,4	326682,5
Загальний фонд	188765,1	150149,4	190587,1	280197,6
Спеціальний фонд	34731,6	25622,4	30979,3	46484,9

У ході планування розрахункові обсяги видатків місцевих бюджетів визначаються окремо по кожній галузі та виходячи із загального ресурсу і пріоритетності видатків. Видаткові повноваження бюджетів об'єднаних територіальних громад ідентичні з повноваженнями бюджетів міст обласного значення та районів. Обсяг видатків загального фонду місцевих бюджетів становив 280,2 млрд.грн. Порівняно з відповідним показником минулого року він збільшився на 47,0 відсотка. Видатки спеціального фонду місцевих бюджетів профінансовано у сумі 46,5 млрд.грн., що на 50,1 відсотка більше, ніж попереднього року. Кошти спеціального фонду місцевих бюджетів витрачаються на заходи, передбачені рішенням про місцевий бюджет відповідно до законодавства. Видатки місцевих бюджетів поділяються на ті, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів, і на ті, що можуть здійснюватися з окремих видів місцевих бюджетів. Особливістю видатків спеціального фонду є те, що вони здійснюються за рахунок конкретно визначених джерел надходжень у відповідності до їх обсягів. У випадку відсутності таких джерел видатки не здійснюються. Платежі за рахунок спеціального фонду бюджету здійснюються в межах коштів, що фактично надійшли до цього фонду на відповідну мету.

Більшість видатків місцевих бюджетів традиційно спрямовується на соціально-культурну сферу (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, культура та мистецтво, фізична культура і спорт). У звітному періоді сукупна частка цих видатків у структурі видатків місцевих бюджетів складала 80,7 відсотка, що на 1,0 відсотка менше рівня попереднього року. У структурі видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією найбільші зміни відбулися за видатками на охорону здоров'я, їх частка зменшилася на 1,2 відсотка і склала 17,1 відсотка.

Частка видатків на освіту зросла на 0,1 відсотка, на соціальний захист та соціальне забезпечення – на 0,3 відсотка. Загальний обсяг видатків на соціально-культурну сферу зріс майже на 45,4 відсотка і склав 266,8 млрд.грн. Серед них найбільшими за обсягом є видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення – понад 107,2 млрд.грн. (32,4 відсотка від усіх видатків місцевих бюджетів), освіту – 92,7 млрд.грн. (28,0 відсотка), охорону здоров'я – 56,5

млрд.грн. (17,1 відсотка).

Видатки на державне управління профінансовано у сумі 15,8 млрд.грн., що на 49,9 відсотка більше, ніж за 2017 рік. При цьому їх частка у структурі видатків місцевих бюджетів зросла на 0,1 відсотка та становила 4,8 відсотка. Мало місце зростання видатків на житлово-комунальне господарство (на 47,1 відсотка) та на економічну діяльність (на 67,4 відсотка). Їх обсяг склав 13,7 млрд.грн. та 28,6 млрд.грн. відповідно. Зростання відбулося практично за усіма статтями видатків місцевих бюджетів за цими напрямками.

У розрізі економічної класифікації 64,2 відсотка усіх видатків місцевих бюджетів припадало на захищені статті, що менше за 2017 рік на 13,9 відсотка. Найбільшою серед усіх видатків місцевих бюджетів стала частка поточних трансфертів населенню на соціальне забезпечення. Порівняно з минулим роком вона дещо зросла і становила 30,5 відсотка (у 2017 році – 30,4 відсотка). При цьому обсяги цих видатків зросли на 32,7 млрд.грн., або на 47,8 відсотка, та склали майже 101,0 млрд.грн. Наступна за обсягом частка видатків місцевих бюджетів припадає на оплату праці з нарахуваннями: 27,9 відсотка, що на 8,8 відсотка менше, ніж у минулому році.

У 2018 році значно зросла частка інших поточних видатків – на 13,0 відсотка до 20,4 відсотка. Це відбулося, в основному, через збільшення видатків за статтею «Окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку». Порівняно з відповідним показником минулого року їх обсяг збільшився з 2,6 млрд.грн. до майже 51,7 млрд.грн. До цієї статті належать видатки вищих навчальних закладів та видатки закладів охорони здоров'я, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів.

У цілому поточні видатки місцевих бюджетів у 2018 році становили 296,5 млрд.грн., що на 47,3 відсотка більше, ніж за 2017 рік. Капітальні видатки профінансовано у розмірі 34,8 млрд.грн., їх обсяги зросли на 11,5 млрд.грн., або на 49,4 відсотка, водночас частка зросла на 0,1 відсотка.

До Державного бюджету України з місцевих бюджетів надійшло 4,6 млрд.грн. міжбюджетних трансфертів, що на 52,3 відсотка більше за

відповідний показник попереднього року. При цьому частка трансфертів у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів не змінилась. Реверсна дотація становила понад 2,9 млрд.грн., або 74,5 відсотка від запланованого показника на рік. Крім того, до складу міжбюджетних трансфертів, що надаються з місцевих бюджетів, входять субвенції на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів, які було перераховано в обсязі 1,7 млрд.грн. Загальний обсяг трансфертів до державного бюджету щодо показників 2017 року збільшився на 1,6 млрд.грн. і склав 1,4 відсотка усіх видатків місцевих бюджетів [52-54].

Забезпечення збалансованості доходів і видатків місцевих бюджетів сприяє здійсненню економічних перетворень на місцевому рівні, у тому числі фінансування капітальних видатків, інвестиційних програм, проведення дієвої фінансової політики територіального розвитку. Доцільним є збільшення інноваційної складової місцевих бюджетів, обсягу фінансування соціальних програм, зменшення залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, забезпечення економічної та фінансової стабільності, посилення впливу регулювання міжбюджетних відносин на соціально-економічний розвиток територій.

Від якості формування, регулювання та напрямів використання видатків бюджетів місцевого самоврядування залежить рівень економічного зростання регіонів. Важливим є посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів шляхом підвищення частки бюджету розвитку у загальній структурі видаткової частини, що сприятиме розбудові соціальної сфери територій та забезпечуватиме умови для інноваційного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Питання посилення забезпеченості місцевих бюджетів власними доходами є достатньо важливим у процесі удосконалення механізму міжбюджетних відносин. Підвищення ефективності управління бюджетами територіальних громад необхідно здійснювати шляхом покращання фіскальної ефективності місцевих податків і зборів, посиленням дієвості бюджетного стимулювання регіонального розвитку оптимізації структури бюджетів

місцевого самоврядування, упорядкування їх видаткових повноважень. Для виконання основних завдань, покладених на органи місцевого самоврядування щодо забезпечення економічного зростання та підвищення рівня життя населення, важливим є посилення ефективності та прозорості використання бюджетних ресурсів, результативності діяльності розпорядників бюджетних коштів та наукової обґрунтованості прийняття рішень у сфері міжбюджетного регулювання. Ефективність бюджетної політики на місцевому рівні залежить від результативності виконання місцевих бюджетів, яку визначають шляхом оцінки ефективності їх видатків, що є основним інструментом впливу на соціально-економічні процеси. З огляду на зазначене, необхідними складовими у системі управління видатками місцевих бюджетів мають стати контроль за використанням бюджетних коштів з метою оцінки рівня ефективності виконання місцевими органами влади видаткових повноважень.

Видатки місцевих бюджетів є ефективним інструментом регулювання соціально-економічного розвитку територій. Особливості функціонування видатків місцевих бюджетів виявляються у їх складі та структурі, а ефективність їх планування визначає рівень результативності здійснення місцевими органами влади покладених на них функцій і повноважень. Діючий механізм міжбюджетного регулювання передбачає застосування формульних розрахунків при плануванні обсягів видатків місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів. Забезпечення збалансованості місцевих бюджетів досягається за рахунок перерозподільчих процесів у межах бюджетної системи, які полягають у наданні фінансової підтримки у формі дотацій та субвенцій місцевим бюджетам, видатки яких не забезпечені доходами, або вилученні коштів з місцевих бюджетів у разі перевищення їх доходів над видатками. Планування видатків місцевих бюджетів є важливою складовою системи фінансового управління, що забезпечує формування бюджетних показників шляхом встановлення цілей як на наступний бюджетний період, так і на перспективний період з метою підвищення ефективності, дієвості та прозорості бюджетного процесу.



## **РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

### **3.1. Проблеми зміцнення власної дохідної бази органів місцевого самоврядування**

Основними цілями зміцнення місцевих фінансів є: створення бюджетної системи та системи міжбюджетних взаємовідносин, які відповідали б конституційній природі державної влади, потребам розвитку місцевого самоврядування та завданням ринкової системи господарювання; створення раціональної системи державних витрат, яка б забезпечувала реалізацію основних конституційних соціальних та економічних гарантій громадян та основних функцій держави і місцевого самоврядування; раціоналізація мережі установ і закладів та штатів, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів; розмежування відповідальності центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в сфері надання державних і громадських послуг, підвищення ефективності надання цих послуг за рахунок усунення дублювання відповідальності у цій сфері різних рівнів виконавчої влади і місцевого самоврядування, закріплення компетенції щодо надання цих послуг за органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування тих рівнів, на яких такі послуги мають надаватись найбільш ефективно; зміцнення власної дохідної бази територіальних громад та інших органів місцевого самоврядування за рахунок закріплення за відповідними місцевими бюджетами стабільних дохідних джерел з метою забезпечення виконання цими органами покладених на них завдань щодо надання державних та громадських послуг, створення стимулів для зацікавленості місцевих органів влади розширювати власну дохідну базу та збільшувати надходження до місцевих бюджетів за рахунок власних доходів; створення механізму фінансування делегованих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та інших делегованих повноважень в системі

місцевого самоврядування; збалансування повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів і органів виконавчої влади щодо надання державних і громадських послуг з їх можливостями фінансового забезпечення таких повноважень, подолання неповного фінансування прийнятих органами виконавчої влади і місцевого самоврядування фінансових зобов'язань, що породжує проблему заборгованості цих органів по своїх зобов'язаннях та прихований дефіцит державного і місцевих бюджетів; стабілізація системи міжбюджетних взаємовідносин, усунення суб'єктивізму в процесі їх організації шляхом створення стабільної та прозорої правової бази в цій сфері; подолання штучної дотаційності місцевих бюджетів та практики, коли основна частина їх доходів формується за рахунок фінансових ресурсів, переданих із бюджетів вищого територіального рівня; запровадження обов'язкових завдань органів місцевого самоврядування щодо надання державних та громадських послуг, чітке розмежування власних і делегованих повноважень цих органів; запровадження сучасної системи фінансового вирівнювання з метою подолання вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів в бюджетній системі, зменшення розриву в обсягах та якості громадських послуг, що надаються в різних регіонах України [65].

З метою досягнення вказаних цілей в ході адміністративної реформи мають бути розв'язані наступні завдання:

- законодавче визначення завдань та відповідальності центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, обласних і районних Рад та територіальних громад в сфері надання державних і громадських послуг;
- розробка та законодавче запровадження державних мінімальних соціальних стандартів громадських послуг, що гарантовано забезпечуються бюджетними коштами на всій території України;
- визначення обов'язкових завдань органів місцевого самоврядування як завдань щодо забезпечення громадян державними і громадськими послугами на рівні державних мінімальних соціальних стандартів таких послуг;

- об'єктивна вартісна оцінка делегованих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування стосовно кожного рівня в системі місцевого самоврядування та перехід до фінансування делегованих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування за рахунок цільових субвенцій з Державного бюджету України;

- запровадження двох форм спільної власності територіальних громад – спільної сумісної (неподільної) власності територіальних громад, що перебуває в управлінні обласних і районних Рад, та спільної часткової власності територіальних громад, що утворюється на основі добровільного об'єднання територіальними громадами об'єктів права комунальної власності;

- виділення у складі обласних і районних бюджетів двох самостійних бюджетів – бюджетів, що формуються за рахунок коштів державного бюджету для виконання функцій, які покладаються на місцеві органи виконавчої влади, і бюджетів, що формуються за рахунок власних дохідних джерел для виконання функцій, які покладаються на обласні та районні Ради як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад;

- перегляд видів місцевих податків і зборів, законодавче підвищення їх ролі у формуванні дохідної бази територіальних громад шляхом віднесення до місцевих податків і зборів податку на нерухомість, податку на землю;

- створення у складі Державного бюджету України та обласних бюджетів для виконання функцій виконавчої влади фондів фінансового вирівнювання;

- запровадження спеціальних процедур державного фінансового контролю за борговими та іншими фінансовими зобов'язаннями органів місцевого самоврядування;

- законодавче запровадження порядку, згідно з яким органи місцевого самоврядування в обов'язковому порядку забезпечують збалансування відповідних місцевих бюджетів.

Розмежування дохідних та видаткових повноважень в Україні тісно пов'язана із реформуванням системи державного управління, адміністративною реформою, реформою системи місцевого самоврядування, адміністративно-

територіального устрою, податкової системи України і самої бюджетної системи країни [68].

Таким чином, розмежування дохідних та видаткових повноважень в Україні неможливе без реалізації комплексу заходів, що охоплюють наступні напрямки:

- формування оптимальної структури органів державного управління і місцевого самоврядування, визначення основним змістом діяльності цих органів надання державних та громадських послуг, децентралізація завдань, повноважень і відповідальності щодо надання таких послуг;

- реформування існуючого адміністративно-територіального устрою країни, формування економічно і фінансово самодостатніх територіальних громад як первинних носіїв місцевого самоврядування і низових адміністративно-територіальних одиниць, що має стати основою для формування нового бюджетного устрою держави;

- реформування податкової системи країни, докорінне підвищення в ній ролі місцевих податків і зборів, децентралізація фіскальних повноважень на користь територіальних громад та органів місцевого самоврядування інших рівнів;

- реальне відокремлення бюджетів територіальних громад та інших органів місцевого самоврядування від Державного бюджету України, організація їх взаємовідносин на засадах самостійного функціонування.

Доцільно реалізувати комплекс заходів щодо формування економічно і фінансово самодостатніх територіальних громад, здатних надати визначені законом державні і громадські послуги.

Проблема розмежування відповідальності між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування України щодо надання державних і громадських послуг є однією із найбільш складних. Історично склалися великі розбіжності між регіонами України щодо мережі, штатів і контингентів закладів соціально-культурної сфери. Між регіонами існує велика диференціація у структурі зайнятості, віковій структурі населення,

природнокліматичних особливостях. Система фінансування соціально-культурної сфери та інших об'єктів соціальної інфраструктури сформувалася таким чином, що важливу роль в ній і досі відіграють відомчі системи фінансування та системи фінансування за рахунок окремих суб'єктів господарської діяльності.

За цих обставин внаслідок розмежування відповідальності центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування різних рівнів у сфері надання відповідних послуг має відбутися децентралізація такої відповідальності, звуження числа функцій, які фінансуються із державного бюджету, припинення практики управління видатками консолідованого бюджету України з єдиного центру, усунення дублювання функцій різних рівнів влади по вертикалі. Паралельно із розмежуванням відповідальності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо надання державних і громадських послуг по вертикалі має бути здійснений комплекс заходів щодо переходу від багатоканальної до одноканальної системи фінансування послуг по горизонталі на рівні Державного бюджету України, різкого скорочення чисельності розпорядників бюджетних коштів.

Заходи щодо розмежування відповідальності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування щодо надання державних і громадських послуг мають бути реалізовані у кілька етапів [67].

На першому етапі має бути у законодавчому порядку визначена відповідальність у цій сфері територіальних громад. Визначення відповідальності територіальних громад у сфері надання державних і громадських послуг доцільно забезпечити шляхом поетапного закріплення за територіальними громадами обов'язкових завдань щодо фінансування певних функцій, визначених функціональною класифікацією бюджетних видатків.

На другому етапі після визначення відповідальності територіальних громад щодо надання державних і громадських послуг у цій сфері має бути визначена відповідальність обласних і районних органів місцевого

самоврядування, що забезпечують реалізацію спільних функцій територіальних громад.

На третьому етапі доцільно розмежувати відповідальність щодо надання державних послуг між центральними і місцевими органами виконавчої влади. В процесі розмежування відповідальності між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування щодо надання державних і громадських послуг має бути визначений перелік функцій, щодо яких органи місцевого самоврядування і органи виконавчої влади несуть спільну відповідальність.

Враховуючи складність проблеми розмежування відповідальності щодо надання державних і громадських послуг, на першому етапі доцільно зосередитись на визначенні відповідальності у цій сфері територіальних громад.

Функції територіальних громад щодо надання державних і громадських послуг мають бути визначені диференційовано з урахуванням їх економічних можливостей, чисельності населення та площі. Доцільно визначити кілька груп територіальних громад: міські територіальні громади з чисельністю населення понад 500 тис. чоловік; міські територіальні громади з чисельністю населення від 50 тис. чоловік до 500 тис. чоловік; міські і сільські територіальні громади з чисельністю населення від 10 до 50 тис. чоловік; сільські територіальні громади з чисельністю населення до 10 тис. чоловік.

### **3.2. Шляхи зміцнення фінансового забезпечення місцевого самоврядування**

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

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

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

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

Сьогодні з особливою гостротою постає проблема вироблення дієвого механізму, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітке розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади, а звідси видатків кожного виду бюджету, і що саме головне доходів між різними ланками бюджетної системи. При цьому питання бюджетної політики, оподаткування і міжбюджетних відносин повинні розглядатись і вирішуватись комплексно,

оскільки вони тісно взаємопов'язані, і ні один із цих елементів не може бути реформованим без врахування двох інших.

Процес становлення місцевих фінансів України, що розпочався в 90-х роках, зумовлює значні інституціональні зміни в усій фінансовій системі держави. З цим пов'язана необхідність становлення інституціональних підходів та методів дослідження місцевих фінансів. Формування місцевих фінансових інститутів в Україні є складним і неоднозначним процесом. Одні інститути формуються швидше, інші повільніше, що відображає реальний стан економіки країни та її законодавства. Незважаючи на це, місцеві фінансові інститути формуються в тісному взаємозв'язку один з одним і, таким чином, утворюють певну систему.

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

Місцеві бюджети є фондами, в яких мобілізується основна частина фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення надання громадських послуг. Тому забезпечення самостійності місцевих органів влади у формуванні цих фондів надзвичайно важливе завдання, що має бути розв'язане в процесі формування системи місцевих фінансових інститутів та визначення її структури [71-72].

В якості одного з варіантів вирішення цього питання пропонується встановити, що місцеві податки поділяються на: обов'язкові податки, що стягуються на кожній території; податки і збори, що встановлюються органами місцевого самоврядування самостійно.

До обов'язкових податків можна віднести плату за землю і податок на нерухоме майно. Органи місцевого самоврядування будуть мати можливість диференціювати норми оподаткування в межах розмірів ставок.

Що стосується податків і зборів, які встановлюються органами влади самостійно, то те можуть бути будь-які податки і збори, за виключенням тих,



які дублюють загальнодержавні. При цьому рішення органів місцевого самоврядування про введення нових податків і зборів, як такі, що не відповідають Конституції або законам України, можуть бути відмінені тільки у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

У нормативних актах зовсім необов'язково перераховувати всі можливі види місцевих податків і зборів. Місцеві органи влади самі в змозі визначити, які збори і для фінансування яких затрат слід стягувати, для того щоб утримувати господарство у належному стані.

Ще один податок - "надходження від продажу земельних ділянок комунальної власності несільськогосподарського призначення", який за нової бюджетної політики має всі шанси стати улюбленцем місцевих бюджетів. Бюджетний Кодекс, враховуючи зміни, внесені Президентом України 9 березня 2000 року до його Указу "Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення" від 19 січня 1999 року, а саме про повне зарахування коштів "на спеціальні рахунки рад", спрямовує надходження від продажу вказаних земельних ділянок у кошик власних доходів місцевих бюджетів. У місцевої влади, безперечно, з'явиться стимул залучити та зацікавити потенційних покупців. А цього можна досягти лише наданням їм певних гарантій та створення належних умов.

Податок на нерухоме майно може стати стабільним і постійно зростаючим джерелом доходів бюджету. При цьому вводити окреме оподаткування майна юридичних і окреме фізичних осіб навряд чи потрібно, так як різні умови оподаткування можуть стати причиною ухилення від оподаткування і впливати на вибір організаційно правового статусу бізнесу по податковим принципам.

Подальший розвиток місцевого оподаткування поряд з таким перспективним напрямом, як оподаткування майна, може також йти по шляху розширення використання економічних податків, які, хоча і не будуть мати великого фіскального значення, але зате стануть орієнтувати підприємства на вибір природоохоронних способів господарської діяльності і перешкоджатимуть шкідливому для навколишнього середовища споживанню.

Разом з цим докорінного оновлення потребує правова база, яка регламентує місцеві податки і збори в Україні. Доцільно удосконалити Податковий Кодекс, в основу якого слід закласти ідеологію місцевого оподаткування з урахуванням існуючого світового досвіду.

Структурна перебудова податкових доходів потребує єдиного державного регулювання місцевих бюджетів, відповідної стабільності формування доходної частини. При цьому важливий захист місцевих бюджетів від необґрунтованого та необмеженого тиску зверху. Накладення надмірного податкового тягара на регіони призводить до скорочення активності на місцях і орієнтації виключно на надходження із державного бюджету.

Розвиток фінансових інструментів дозволить розширити можливості вітчизняної фінансової системи, збільшити обсяг інвестиційних ресурсів.

Створення сприятливих умов для діяльності іноземних інвесторів, надання переваги довготерміновим інвестиційним проектам, підвищення ефективності використання іноземних інвестицій дасть змогу збільшити частку іноземних інвестицій в обсязі інвестицій в основний капітал, а також питому вагу іноземних інвестицій в загальному обсязі валютних надходжень до України, що матиме позитивний вплив на зростання золотовалютних резервів НБУ.

Збільшення обсягів інвестицій, спрямованих на оновлення основних виробничих фондів, підвищить продуктивність економіки та стане підґрунтям економічного зростання в наступні роки.

Держава повинна стати безпосереднім провідником інноваційного розвитку, замовником та організатором досліджень і розробок на найсучасніших напрямках науково-технічного прогресу, створюючи такі умови, які б забезпечували не лише примноження науково-технологічного потенціалу, а й насамперед максимальну його віддачу в економіку. Забезпечуватимуться сприятливі умови для залучення в господарський обіг об'єктів інтелектуальної власності, результатів науково-технічної діяльності, зокрема створених за рахунок державних коштів.

Лише запровадження інноваційного шляху розвитку дасть можливість припинити в подальшому існування потужного і, водночас, надвитратного і неефективного виробництва. Україна зможе змінити сировинний вектор розвитку економіки, увійти до кола технічно розвинених країн через забезпечення інноваційного спрямування діяльності науково-технічної сфери.

Програмно-цільовий метод сприяє зміцненню місцевих бюджетів. Запровадження програмно-цільового методу є істотною зміною в бюджетній ідеології. Програмно-цільовий метод зосереджує свою увагу на результатах, що в свою чергу дозволяє посилити дієвість та ефективність державного сектору. Із запровадженням цього методу змінюється і державна політика. Акцент переноситься з потреби в коштах для утримання бюджетної установи на те які результати будуть від використання бюджетних коштів в забезпечені ефективності їх використання [22].

Становлення інституту самостійних місцевих бюджетів відбувається в процесі формування окремої підсистеми в структурі системи місцевих фінансових інститутів. Це система місцевих бюджетів. Особливо важливе значення для її становлення мають такі інститути, як поточні бюджети, бюджети розвитку, видатки, власні та закріплені доходи. З інститутом самостійних місцевих бюджетів тісно пов'язаний інститут місцевих податків і зборів. Саме місцеві податки і збори мають забезпечити фіскальні передумови самостійності місцевих бюджетів у частині формування їхніх доходів. Винятково важлива роль у структурі місцевих фінансових інститутів належить комунальному кредиту. Комунальний кредит в умовах ринкової економіки головне і, по суті, єдине джерело фінансових ресурсів для інвестиційних програм, що розробляються і здійснюються органами місцевого самоврядування. Таким чином, завершення формування цього місцевого фінансового інституту створить передумови для відновлення інвестиційної активності місцевих органів влади, яку в останній період майже повністю згорнуто.

Бюджет розвитку місцевих бюджетів є надзвичайно важливою частиною місцевого бюджету, оскільки програми капіталовкладень, які фінансуються з бюджету розвитку є фундаментом економічного розвитку території. Кошти цього

бюджету спрямовуються на розбудову соціальної та виробничої інфраструктури адміністративно-територіальної одиниці. Тому втілення проектів розвитку інфраструктури в значній мірі буде залежати від того, наскільки ефективно використовується інститут бюджету розвитку місцевого бюджету.

Запровадження бюджету розвитку дозволяє також стимулювати поживлення економічної діяльності, сприяти підвищенню якості місцевих суспільних благ.

## ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

У результаті проведеного дослідження теоретичних та практичних питань фінансового забезпечення місцевого самоврядування зроблені наступні висновки:

Фінансове забезпечення місцевого самоврядування в системі міжбюджетних відносин розкривається як складова міжбюджетних відносин, яка полягає у використанні сукупності інституційних засад формування бюджетів місцевого самоврядування з врахуванням ступеню збалансованості фінансово-економічних відносин, що надасть можливість оптимізувати структуру адміністративно-територіальних одиниць, підвищити ефективність витрат бюджетів місцевого самоврядування, забезпечити якісний рівень бюджетного планування і прогнозування місцевих бюджетів як інструмента соціально-економічного розвитку територій. З метою створення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування як автономного інституту в системі міжбюджетних відносин необхідно: розмежувати доходи між усіма ланками бюджетної системи; раціонально використовувати природні, людські та фінансові ресурси регіону; забезпечити ефективний розвиток комунікацій та інфраструктури території регіону.

В умовах економічних перетворень застосування досвіду зарубіжних країн у вдосконаленні системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування є особливо актуальним для України. Система формування власних доходів місцевих бюджетів відрізняється особливостями соціально-економічного розвитку та становлення фінансово-економічних відносин у державі, при цьому визначеною є тенденція до посилення фінансової самостійності бюджетів територіальних громад та ролі місцевого самоврядування в системі міжбюджетних відносин.

Світовий досвід розвитку системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування країн з розвинутою та трансформаційною економікою свідчить, що для належного виконання функцій місцевого самоврядування, надання якісних суспільних послуг, зміцнення фінансових засад інституту

місцевого самоврядування необхідний достатній обсяг фінансових ресурсів бюджетів місцевого самоврядування.

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.

Видатки місцевих бюджетів є ефективним інструментом регулювання соціально-економічного розвитку територій. Особливості функціонування видатків місцевих бюджетів виявляються у їх складі та структурі, а ефективність їх планування визначає рівень результативності здійснення місцевими органами влади покладених на них функцій і повноважень. Діючий механізм міжбюджетного регулювання передбачає застосування формульних розрахунків при плануванні обсягів видатків місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів. Забезпечення збалансованості місцевих бюджетів

досягається за рахунок перерозподільчих процесів у межах бюджетної системи, які полягають у наданні фінансової підтримки у формі дотацій та субвенцій місцевим бюджетам, видатки яких не забезпечені доходами, або вилученні коштів з місцевих бюджетів у разі перевищення їх доходів над видатками. Планування видатків місцевих бюджетів є важливою складовою системи фінансового управління, що забезпечує формування бюджетних показників шляхом встановлення цілей як на наступний бюджетний період, так і на перспективний період з метою підвищення ефективності, дієвості та прозорості бюджетного процесу.

До основних цілей зміцнення місцевих фінансів відносять: створення бюджетної системи та системи міжбюджетних взаємовідносин; створення раціональної системи державних витрат; раціоналізація мережі установ і закладів та штатів; розмежування відповідальності центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в сфері надання державних і громадських послуг; зміцнення власної дохідної бази територіальних громад та інших органів місцевого самоврядування за рахунок закріплення за відповідними місцевими бюджетами стабільних дохідних джерел; створення механізму фінансування делегованих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування; збалансування повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів і органів виконавчої влади щодо надання державних і громадських послуг; стабілізація системи міжбюджетних взаємовідносин; подолання штучної дотаційності місцевих бюджетів та практики; запровадження обов'язкових завдань органів місцевого самоврядування щодо надання державних та громадських послуг; запровадження сучасної системи фінансового вирівнювання з метою подолання вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів в бюджетній системі, зменшення розриву в обсягах та якості громадських послуг.

Вагомим інструментом зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування є інститут самооподаткування населення. Не достатній рівень ефективності, якого на даний час пояснюється складністю процедури

встановлення відповідних платежів. Слід переглянути сформований підхід до пільгування з податків, що підлягають зарахуванню до місцевого бюджету. Він передбачає встановлення як самих по собі податкових пільг, так і вилучень з об'єктів оподаткування, що істотно звужує дохідну базу місцевих бюджетів. Муніципалітетам повинна бути гарантована реальна можливість вільного в межах закону розпорядження власними засобами, призначеними для вирішення питань місцевого значення. У принципі це виключає широке застосування цільових міжбюджетних трансфертів, тим більше їх домінування у структурі доходів місцевих бюджетів. Тут же слід сказати про необхідність послідовного проведення в законодавстві принципу узгодження з муніципальними утвореннями всіх питань, що стосуються пер Сьогодні питання децентралізації бюджетної системи України виходять на перший план, адже фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами і уподобаннями.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Боголіб Т. М. Місцеві фінанси. К.: Корпорація, 2013. 464 с.
2. Бюджетна складова реалізації домінантних напрямів суспільного розвитку / за ред. Л.В. Лисяк. Дніпропетровськ: ДДФА, 2015. 396 с.
3. 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.
4. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2016 рік / [Зубенко В. В., Сам -чинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», USAID. К., 2017. 92 с.
6. Бюджетно-податкова політика у системі регулювання економіки: монографія / І.Я. Чугунов, Т.В. Канєва, М.Д. Пасічний та ін.; за заг. ред. І.Я. Чугунова. Київ: Глобус-Пресс, 2018. 354 с.
7. Василик О. Д. Державні фінанси України / О. Д. Василик. К. : Центр навчальної літератури, 2003. 608 с.
8. Городецька Т. Е., Поровай А.С. Аналіз податкових надходжень в системі доходів бюджету. Молодий вчений. 2017. №2. С. 243–247.
9. Городецька Т. Е., Ківшик Ю.І. Зарубіжний досвід формування фінансових ресурсів на місцевому рівні. Молодий вчений. 2017. №1. С. 559–563.
10. Городецька Т. Е., Сухова А.О. Формування місцевих бюджетів в умовах розвитку самоврядування. Молодий вчений. 2017. №1. С. 563–567.
11. Державне фінансове регулювання економічних перетворень: монографія / І.Я. Чугунов, А.В. Павелко, Т.В. Канєва та ін.; за заг. ред. А.А. Мазаракі. К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2015. 376 с.

12. Дмитровська В.С. Теоретичні засади формування доходів місцевих бюджетів. Вісник Житомирського державного технологічного університету. Сер.: Економічні науки. 2013. Т. 1. С. 349–353.
13. Евтушенко Н. Н., Царук А.Ю. Основные направления бюджетной политики Украины на 2017 год. Молодий вчений. 2017. №2. С. 247–253.
14. Європейська хартія місцевого самоврядування : Міжнародний документ від 15 лип. 1997 р. (Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР). URL:<http://zakon.rada.gov.ua>.
15. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн. К.: НДФІ, 2007. 299 с.
16. Зубенко В. В. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2015-2017 рік / В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін.; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи впровадження», USAID. К., 2017. 77 с.
17. 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.
18. Кириленко О. П. Дохідна база місцевих бюджетів в умовах реформування бюджетної та податкової системи / О. П. Кириленко. Тернопіль: Вектор, 2011. С. 6-10.
19. Козачишина Т. О. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад. Молодий вчений. 2017. №2. С. 262-26 7
20. Коляда Т.А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика : [монографія] / Т.А. Коляда. Ірпінь : Університет ДФС України, 2016. 396 с.
21. Коніна М. О., Мрічка А.А. Напрями зміцнення фінансової бази та незалежності органів місцевого самоврядування. Молодий вчений. 2016. №12. С. 800–803.

22. Консолідація державних фінансів України : кол. моногр. / за ред. І.О.Луніної; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогноз. НАН України". К., 2017. 344 с.
23. Кравченко В. В. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку / В. В. Кравченко, Н. В. Кравченко. К. : Арарат-Центр, 2000. 206 с.
24. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України / В. І. Кравченко. К. : Знання, 1999. 487 с.
25. Кравченко В. І. Фінанси місцевих органів влади України: Основи теорії та практики / Кравченко В. І. К. : НДФІ, 1997. 276 с.
26. Кравченко В. І. Фінанси місцевого самоврядування в Україні: проблеми встановлення (1989-2001) / Кравченко В. І. К. : КМ Academia, 2001. 460 с.
27. Крайник О. П. Місцеві бюджети / Крайник О. П. Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2007. 184 с.
28. Кучер Г.В. Державні фінансові ресурси. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. 608 с.
29. Лесік І. М., Войналович А.М. Шляхи розв'язання проблеми дефіциту державного бюджету. Молодий вчений. 2016. №12. С. 833–836.
30. Ливдар М. В., Макар О.П., Чубка О.М. Проблеми та напрями організації міжбюджетних відносин в контексті підтримки соціально-економічного розвитку регіонів. Молодий вчений. 2017. №3. С. 780–783.
31. Лисяк Л.В., Грабчук О.М. Зміцнення бюджетного потенціалу місцевих бюджетів України в умовах фінансової децентралізації. Проблеми економіки. 2018. №1. С. 294-299.
32. Макарчук І. М., Малишко В.В., Пучко А.О. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації. Молодий вчений. 2017. №1. С. 640–647.
33. Макогон В. Д. Бюджетна стратегія держави: монографія. Київ: КНТЕУ, 2018. 373 с.
34. Макогон В. Д. Формування доходів місцевих бюджетів в Україні. Вісник КНТЕУ. 2008. № 4. С. 25–31.

35. Макогон В.Д., Адаменко І.П. Формування видатків бюджету як складової суспільного розвитку. Економічний вісник університету. 2019. № 40. С. 140–147.
36. Мироненко А. О., Серьогін С.С. Функції державних та місцевих фінансів України. Молодий вчений. 2016. №12. С. 877–881.
37. Місцеві фінанси / за ред. О. П. Кириленко. К. : УБС НБУ, 2015. 579 с.
38. Надал С.В., Спасів Н.Я. Доходи місцевих бюджетів у контексті децентралізації в Україні. Вісник ТНЕУ. 2016. № 2. С. 102–112.
39. Нікітішин А.О. Аналіз формування доходів місцевих бюджетів. Науковий огляд: міжнародний науковий журнал. 2018. [Том 2, № 45](#). С. 27-38.
40. Нікітішин А.О. Податкові надходження до місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки. 2018. Вип. 29/2. С. 110-113.
41. Нікітішин А.О. Формування та розвиток інституційної архітектури податкового регулювання. Бізнес Інформ. 2018. № 2. С.259–265.
42. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
43. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/>
44. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
45. Офіційний сайт Євростату. URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>.
46. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: [www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua).
47. Пасічний М.Д. Фінансова політика держави: монографія/ М.Д.Пасічний. Київ: Київ.нац.торг-еконо.ун-т, 2019. 440 с.
48. Письменний, В. В. Місцеві фінанси / В. В. Письменний. Тернопіль : Економічна думка ТНЕУ, 2012. 200 с.
49. Податковий кодекс України. К.: ДП “ІВЦ ДПА України”, 2010. 336 с.

50. Покоłodна О.В., Бойко А.С. Формування доходів місцевих бюджетів в Україні в 2016 році. Вісник економіки транспорту і промисловості. 2016. № 54. С. 203–208.
51. Про Державний бюджет України на 2016 рік: Закон України за станом на 25.12.2015 р. Верховна Рада України від 25.12.2015 № 928-VIII: URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
52. Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України за станом на 21.12.2016 № 1801-VIII. Верховна Рада України від 21.12.2016 № 1801-VIII: URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
53. Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України за станом на 07.12.2017 № 2246-VIII. Верховна Рада України від 07.12.2017 № 2246-VIII: URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>
54. Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України за станом на 23.11.2018 2629-VIII. Верховна Рада України від 23.11.2018 № 2629-VIII: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>
55. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
56. Про Основні напрями бюджетної політики на 2016 рік : Постанова Верховної Ради України від 31 березня 2015 року № 314-р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/>
57. Про Основні напрями бюджетної політики на 2017 рік : Постанова Верховної Ради України від 24 червня 2016 року № 478-р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/>
58. Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2018-2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 червня 2017 р. № 411-р URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/>
59. Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2019-2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 р. № 315-р URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/315-2018-%D1%80/>

60. Простебі Л.І. Стан доходної частини місцевих бюджетів в контексті трансформаційних процесів в бюджетній сфері. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки». 2016. С. 154–158.
61. Проць Н.В. Формування податкових надходжень місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації. Фінансовий простір. 2015. № 1. С. 221–227.
62. Радіонов Ю. Д. Програмно-цільовий метод бюджетування: проблеми впровадження та перспективи розвитку. Економіка України. 2018. № 2. С. 21-38.
63. Розвиток державних фінансів України в умовах глобалізації: кол. моногр. / за ред. д.е.н. І.О. Луїної; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та про-гнозув. НАН України". Київ, 2014. 296 с.
64. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308 „Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів” / Кабінет Міністрів України URL: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua). – Назва з титул. екрану.
65. Сторонянська І. З., Беновська Л.Я. Бюджети розвитку місцевих бюджетів: проблеми формування та використання в контексті поглиблення фінансової децентралізації. Фінанси України. 2016. № 5. С. 34-47.
66. Стратегія управління державними фінансами на 2017-2021 роки: 8.02.2017 URL: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/kabmin-ukhvalyv-stratehiiu-upravlinnia-derzhavnymu-finansamy-na--roky?category=bjudzhet>
67. Фінанси / за ред. І.О.Лютого. Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. 728 с.
68. Фінанси / за ред. Л. В. Лисяк; Ун-т мит. справи та фінансів. Дніпро : Акцент, 2017. 298 с.
69. Фінансове забезпечення структурної модернізації реального сектора економіки України : кол. моногр. / за ред. В.В. Зимовця ; НАН України, ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України». К., 2017. 396 с.

70. Формування доходів місцевих бюджетів в умовах фіскальної децентралізації / [В.А. Табінський, Є.О. Колеснік, І.С. Сіліна] // Молодий вчений. 2016. № 12 (39). С. 902–906.
71. Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку / Чугунов І. Я. К. : НІОС, 2003. 488 с.
72. Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання / І. Я.Чугунов. К. : НДФІ, 2005. 259 с.
73. Чугунов І.Я., Макогон В.Д. Бюджетна стратегія в умовах економічних перетворень. Вісник КНТЕУ. 2018. № 5. С. 5–18.
74. Чугунов І.Я., Пасічний М.Д. Бюджетно-податкова політика економічного розвитку. Науковий вісник Полісся. 2018. № 1 (13). Ч. 1. С. 54-61.
75. Чугунов І.Я., Собчук С.І. Формування бюджетної політики економічного розвитку країни. Вісник КНТЕУ. 2018. №3. С. 103-116.
76. Юрій Е. О., Гриник В.Ю. Особливості формування доходної частини бюджету в сучасних умовах. Молодий вчений. 2016. №12. С. 1010–1013.

**ДОДАТКИ**



## Додаток А

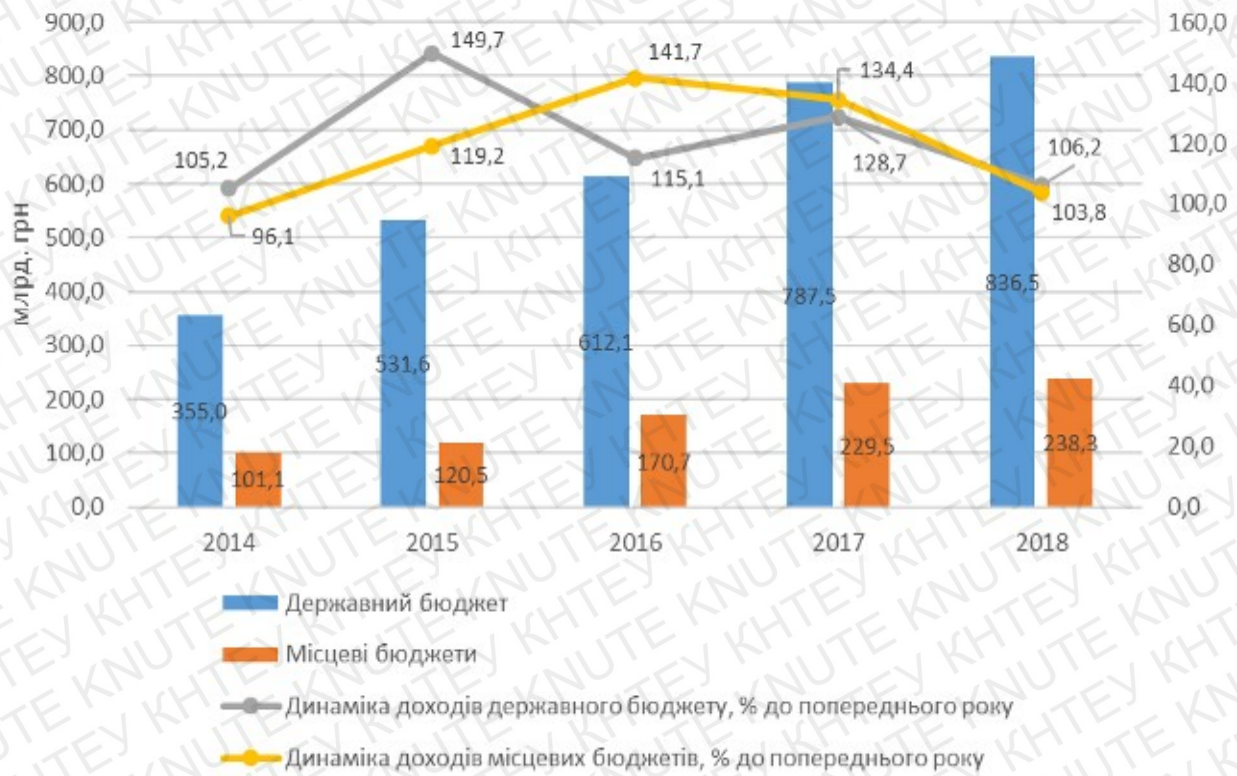
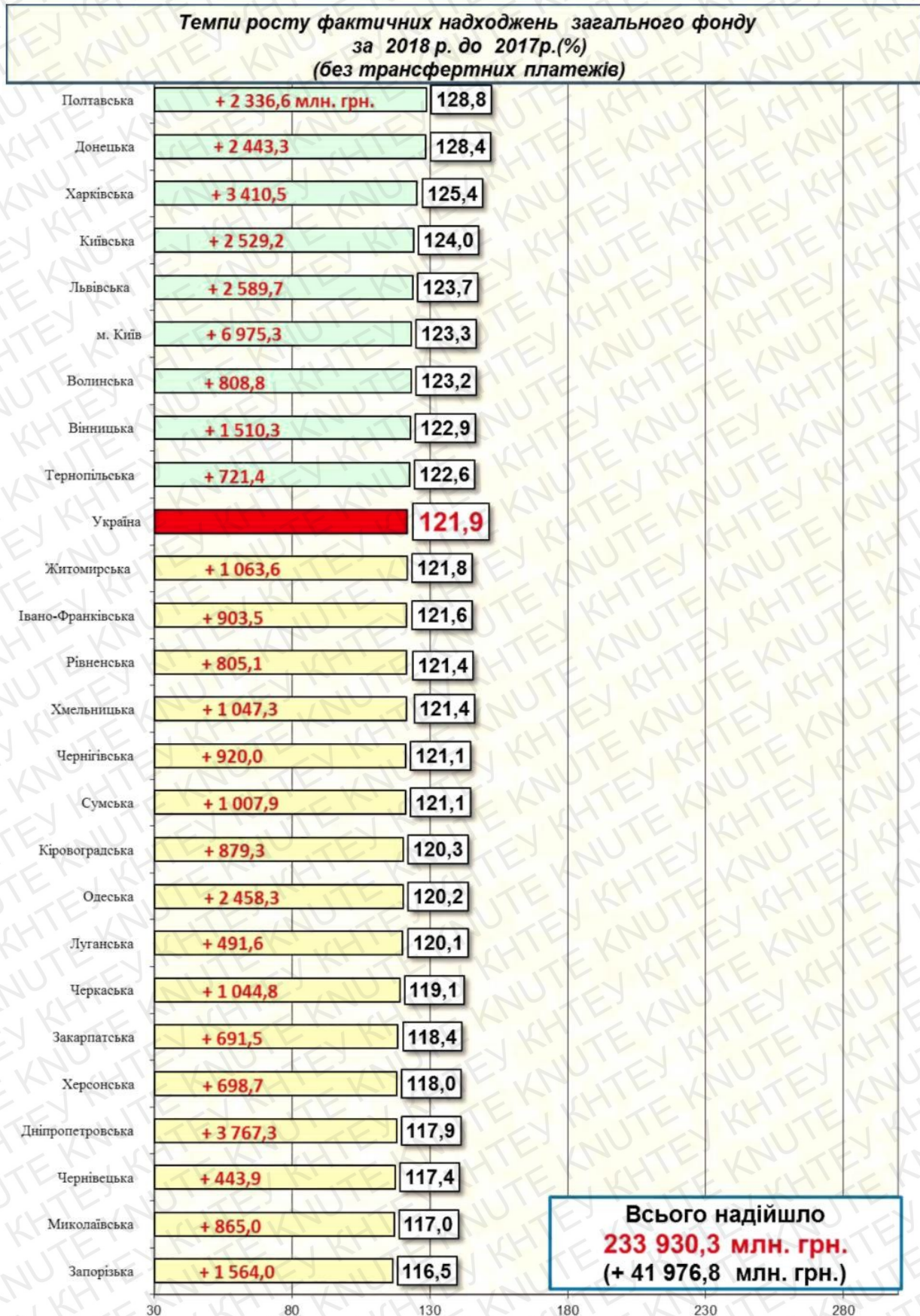


Рис. А.1. Доходи державного і місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів)

## Додаток Б

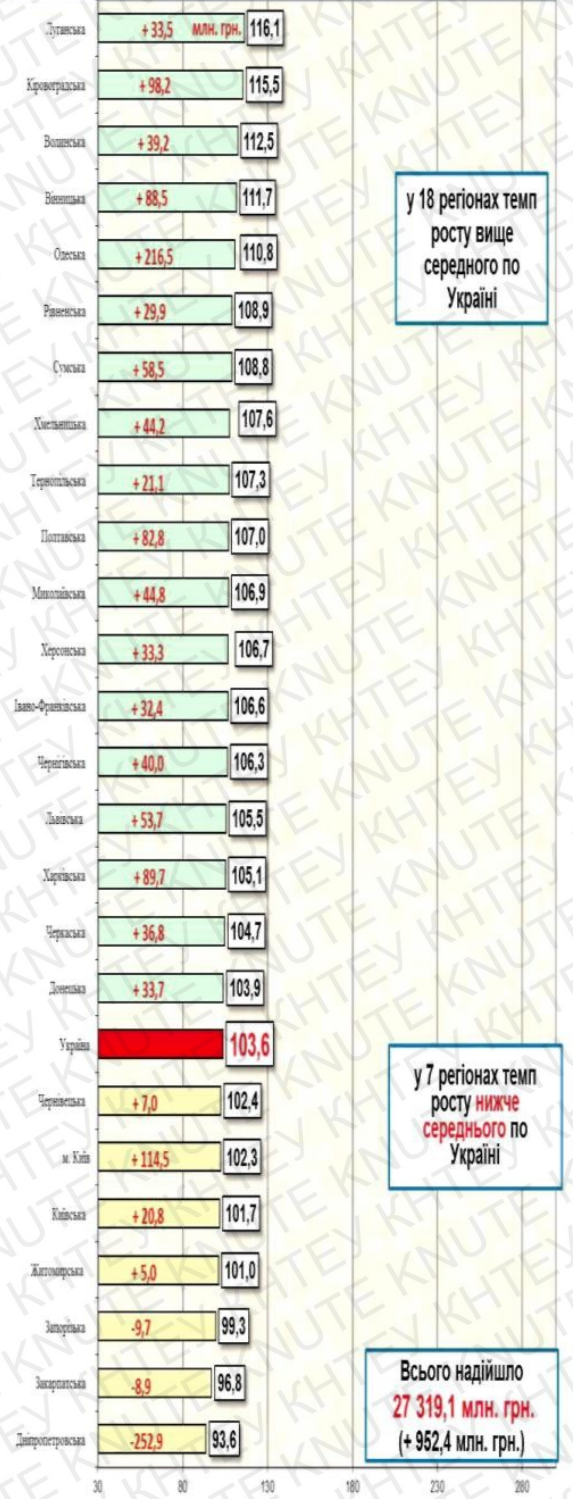


Додаток В

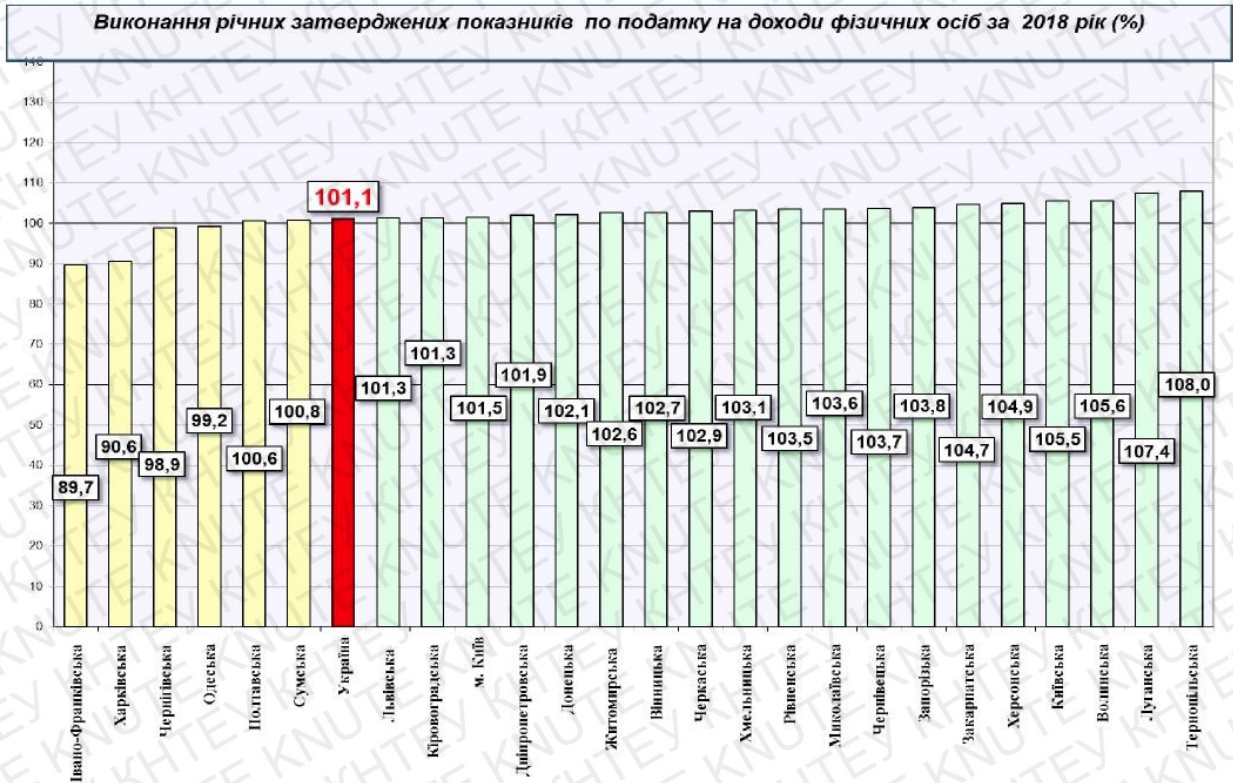
Темпи росту фактичних надходжень податку на доходи фізичних осіб за 2018 р. до 2017р.(%)



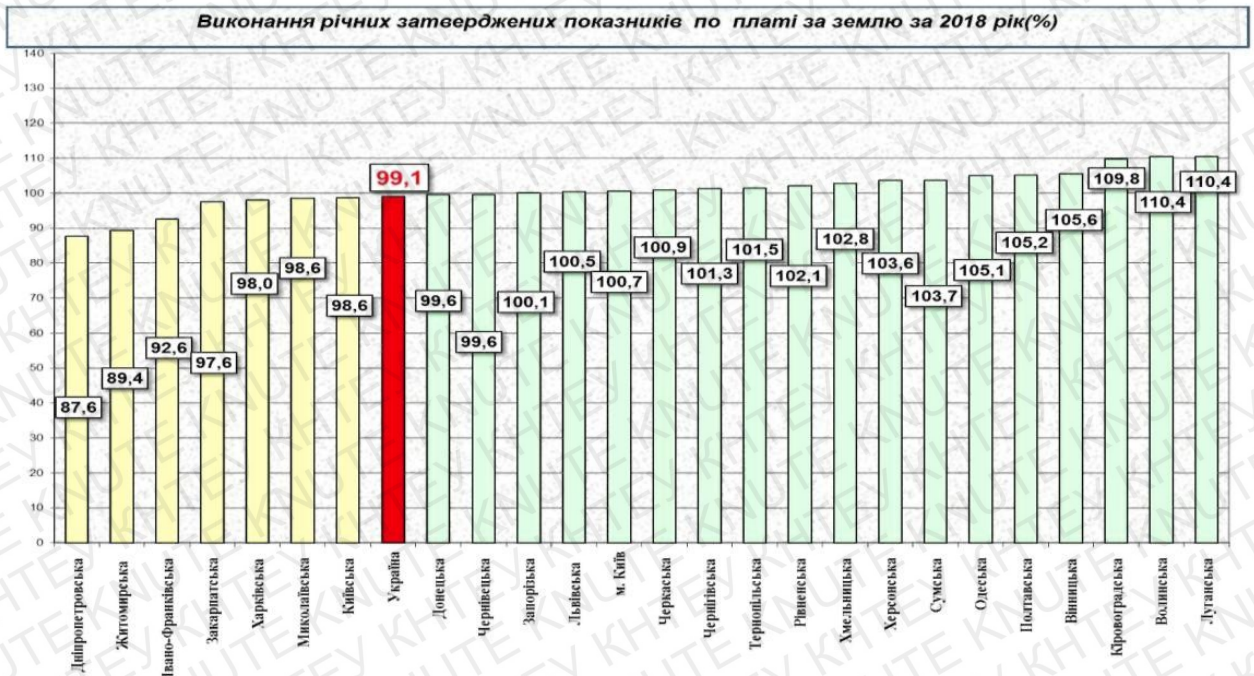
Темпи росту фактичних надходжень плати за землю за 2018р. до 2017р.(%)



## Додаток Д



## Додаток Ж



## Додаток 3

### Темпи росту фактичних надходжень єдиного податку за 2018р. до 2017р.(%)

