

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра фінансів

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
на тему:
Розвиток місцевих фінансів України

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

Шевченка Олександра
Тарасовича

Науковий керівник
к.е.н., доцент

Савченко Наталія
Григорівна

Керівник освітньо-професійної програми
д.е.н., професор

Макогон Валентина
Дмитрівна

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

Чугунов Ігор
Якович

Київ 2020

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ В ЕКОНОМІЧНІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВИ.....	6
1.1. Сутність, функції місцевих фінансів та їх суспільне призначення.....	6
1.2. Структура та склад місцевих фінансів	9
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ В ЕКОНОМІЧНІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВИ	13
2.1. Аналіз стану та розвитку місцевих фінансів в Україні.....	13
2.2. Особливості формування місцевих фінансів в умовах фінансової децентралізації	22
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ.....	32
3.1. Світовий досвід розвитку місцевих фінансів	32
3.2. Вдосконалення механізму функціонування місцевих фінансів на засадах інституційного підходу	40
ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ.....	50
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	53
ДОДАТКИ.....	59

ВСТУП

Актуальність теми. Соціально-економічні та суспільно-політичні процеси, що відбуваються в економічній системі держави визначають необхідність формування сучасних підходів до функціонування місцевих фінансів, рівень впливу, характер і результати якого сприятимуть фінансовій стабільності та дозволять перейти до інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки. Визначальними стають питання переосмислення досвіду розвитку фінансової системи на місцевому рівні та всіх її складових з позиції виникнення фінансових відносин, що забезпечують рух грошових коштів між учасниками господарських процесів.

Тому в даний час одна з найважливіших проблем фінансової політики України є проблема місцевих фінансів та їх бюджетів. Адже бюджетні фонди місцевих органів влади, що призначені для перерозподілу фінансових ресурсів між окремими групами населення, галузями економіки на рівні адміністративно-територіальних одиниць. За допомогою цих бюджетних фондів місцевих органів влади здійснюється акумулювання фінансових ресурсів для рішення комплексних соціально-економічних завдань на місцевому рівні.

Місцеві бюджети виступають важливою ланкою бюджетної системи держави, за допомогою них визначається результативність фінансування інвестиційних проектів на місцевому рівні, ефективність функціонування місцевих органів влади.

Значний вклад у розвиток методологічних та прикладних аспектів функціонування місцевих фінансів, внесли такі українські вчені, як Й. Бескид, С. Буковинський, А.Буряченко, О. Василик, Т. Жибер, І. Запатріна, О. Кириленко, Л. Лисяк, І. Луніна, І. Лютий, В. Опарін, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій та інші.

Незважаючи на значні наукові роботи у сфері місцевих фінансів, бюджетів, потрібні наступні, спрямовані на визначення сутності, ролі та розвитку місцевого бюджету в умовах трансформації економіки України.

Разом із тим, питання забезпечення подальшого розвитку місцевих фінансів в економічній системі держави під впливом інституційних змін потребують подальшого розвитку та вдосконалення.

Актуальність даної теми є беззаперечною. Дослідження проблемних аспектів розвитку місцевих фінансів, а також пошук перспективних напрямів їх вдосконалення набуває особливої актуальності в умовах розвитку сучасних трансформаційних процесів, пов'язаних з утвердженням в Україні ринкової моделі господарювання.

Метою роботи є обґрунтування теоретичних та практичних засад розвитку місцевих фінансів, розробка напрямів їх вдосконалення в умовах фінансової децентралізації.

Об'єкт дослідження – місцеві фінанси.

Предметом дослідження є відносини, що виникають в процесі формування та розвитку місцевих фінансів.

Відповідно до мети дослідження в роботі визначено такі основні **завдання**:

- розкрити теоретичні засади розвитку місцевих фінансів;
- визначити склад та структуру місцевих фінансів;
- здійснити аналіз сучасного стану формування місцевих фінансів України;
- розкрити особливості формування місцевих фінансів в умовах фінансової децентралізації;
- розробити напрями вдосконалення системи формування місцевих фінансів в Україні.

Інформаційною базою дослідження є нормативно-правові акти України, аналітичні та інформаційні матеріали Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, інших органів державної

влади та управління, монографії вітчизняних науковців та інші джерела інформації.

Методи дослідження. У роботі використано як загальнонаукові, так і емпіричні методи досліджень: аналіз і синтез (під час дослідження економічної сутності місцевих фінансів); конкретизація і абстрагування (при виділенні характерних ознак місцевих фінансів); статистичні методи (під час аналізу стану складових місцевих фінансів та тенденцій в змінах показників); графічні (для наочного відображення тенденцій та закономірностей розвитку місцевих фінансів).

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

Практичне значення одержаних результатів. У випускній кваліфікаційній роботі здійснено теоретичне узагальнення розуміння процесу формування та використання місцевих фінансів і подано практичні заходи щодо вдосконалення функціонування місцевих фінансів.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ В ЕКОНОМІЧНІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВИ

1.1. Сутність, функції місцевих фінансів та їх суспільне призначення

Місцеві фінанси - це система формування, розподілу й використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них завдань і функцій.

Фінанси місцевих органів влади як системи охоплюють кілька основних взаємопов'язаних структурних елементів: видатки, доходи, способи їх формування, місцеві фінансові інститути, суб'єкти й об'єкти системи та відносини між суб'єктами системи, системою й іншими ланками фінансової системи держави.

Місцеві фінанси є частиною державної фінансової системи країни. Місцеві фінанси взаємопов'язані із соціально-економічним розвитком регіону, тому розгляд місцевих фінансів повинен відбуватись в тісному взаємозв'язку з фінансами суб'єктів господарювання усіх форм власності, що спрямовуються на розвиток соціальної інфраструктури регіону.

Місцеві фінанси є економічними відносинами розподільного і перерозподільного характеру, що відображають наступні напрямки руху коштів:

- формування доходної та видаткової частини місцевих бюджетів;
- міжбюджетні відносини;
- формування і використання регіональних позабюджетних, добродійних фондів та фондів, створених підприємствами;
- місцеві позики, лотереї;
- створення комунальних банків та інших фінансово-кредитних груп.

Якщо причиною функціонування фінансів взагалі є поява держави і товарно-грошових відносин, то причиною виникнення місцевих фінансів є

наявність територіальних колективів, а також відокремлення функцій і завдань, які покладаються на їхні органи влади.

Сутність місцевих фінансів, як і будь-якої категорії, розкривається через їх функції:

1. Розподільна. До місцевих фондів фінансових ресурсів мобілізується значна частина валового внутрішнього продукту. Таким чином здійснюється розподіл і перерозподіл цієї частини ВВП.

Мета перерозподілу - вирівнювання доходів бюджетів нижчого територіального рівня та соціально-економічного розвитку територіальних утворень, які відстають з об'єктивних причин виходячи із завдань і функцій, покладених на їх органи влади, і дотримання мінімальних державних стандартів.

2. Регулююча. Місцеві фінанси при розподілі та перерозподілі ВВП виступають інструментом регулювання економічного і соціального розвитку держави. Поряд із державним регулюванням економічної і соціальної сфер, діє їх комунальне (муніципальне) регулювання. Держава і місцеве самоврядування розподіляють між собою функції соціально-економічного регулювання. Регулююча функція включає три під функції:

а) фіскальна. Дозволяє забезпечувати ресурсами розв'язання завдань, що покладаються на місцеві органи влади. Межі фіскальної діяльності місцевих органів влади регламентуються державою.

б) соціальна. Місцеве самоврядування, як і держава надає громадські послуги населенню. Саме це й обумовлює соціальне призначення місцевих фінансів.

в) економічна. Місцеві фінанси є інструментом забезпечення економічного зростання, як однієї з форм соціально-економічного регулювання.

3. Контрольна. Оскільки місцеві фінанси є частиною фінансової системи країни, то вони виконують притаманну фінансам контрольну

функцію (визначаючи частину ВВП, що через них розподіляється; а також структуру своїх доходів, міжбюджетні відносини та інше).

4. Стимулююча функція місцевих фінансів полягає у створенні таких умов, за яких органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо зацікавленими у збільшенні обсягів доходів бюджетів, додатковому залученні надходжень як загальнодержавних, так і місцевих податків і зборів, пошуку альтернативних джерел доходів, ефективному використанні фінансових ресурсів, які надходять у їхнє розпорядження. Реальним втіленням стимулюючої функції є чинний порядок формування власних доходів місцевих бюджетів, заохочення перевиконання запланованих показників надходжень загальнодержавних податків і зборів, самостійність у використанні додатково залучених коштів та ін.

З огляду на зазначені функції можна дійти висновку, що фінанси місцевих органів влади є важливим інструментом впливу на всі процеси в економіці та соціальній сфері держави. Отже вдосконалення форм та методів формування і використання фінансових ресурсів на рівні місцевої влади потребує значної уваги з боку держави. Місцеві фінанси відіграють надзвичайно велику і багатопланову роль в економічній системі кожної держави, де визнане й діє ефективно у фінансовому плані місцеве самоврядування.

Суспільне призначення місцевих фінансів полягає у забезпеченні фінансовими ресурсами діяльності органів місцевого самоврядування, пов'язаної зі здійсненням ними своїх функцій і повноважень: найбільш повному задоволенні потреб населення територіальних громад та якісному наданні локальних суспільних послуг; пошуку додаткових джерел доходів та формуванні стимулюючого механізму щодо раціонального використання наявних матеріальних і фінансових ресурсів.

1.2. Структура та склад місцевих фінансів

Слід зазначити, що система місцевих фінансових інститутів в Україні ще не має завершеного характеру і перебуває в стадії становлення. Ця система ще не набула такої найважливішої ознаки, як цілісність. Не повністю сформована структура системи місцевих фінансових інститутів. Як наслідок, місцеві фінанси України поки що не забезпечують реалізації функцій і завдань, які покладають на місцеві органи влади. Фінанси місцевої влади як система включають декілька взаємопов'язаних елементів:

- витрати, доходи;
- методи формування доходів;
- інститути системи;
- суб'єкти й об'єкти системи;
- відношення між підсистемами системи та іншими ланками державної системи.

Головним елементом місцевих фінансів є витрати, оскільки вони відображають функції і завдання, які покладають на місцеву владу. Витрати місцевих органів влади залежно від їхніх завдань у більшості країн поділяють на кілька функціональних видів. Насамперед, законодавство виділяє так звані обов'язкові витрати. Це витрати, спрямовані на виконання обов'язкових завдань, які покладають на всі органи місцевої влади для забезпечення певних стандартів послуг у масштабах всієї країни.

До обов'язкових належать також витрати місцевих органів влади, пов'язані з їхніми борговими зобов'язаннями за кредитами і позиками. У структурі витрат місцевих органів влади виділяють також витрати для реалізації делегованих центральною владою завдань. Крім функціонального розподілу, є розподіл витрат відповідно до їхнього економічного призначення. У зв'язку із цим законодавство більшості країн виділяє дві великі групи витрат. Це так звані поточні, або адміністративні витрати, й капітальні, або інвестиційні витрати. Доходи місцевих органів влади можуть

бути класифіковані за джерелами й економічною природою. За джерелами доходи місцевих органів влади поділяють на:

- податкові доходи;
- неподаткові доходи (платежі, доходи від майна, що належить місцевій владі, і від господарської діяльності підприємств комунальної форми власності, залучені місцевими органами влади на ринку позичкового капіталу);
- доходи за рахунок кредитів і позик;
- трансфери від центральної влади й органів влади вищого територіального рівня.

За економічною природою доходи місцевих органів влади поділяють на власні доходи й доходи, передані місцевій владі. Власні доходи – це доходи, які мобілізує місцева влада самостійно на основі власних рішень і за рахунок джерел, що належать місцевим органам влади. До власних доходів належать місцеві податки й збори, доходи від майна, що належить місцевій владі, від господарської діяльності комунальних підприємств, комунальні платежі, а також доходи за рахунок комунальних кредитів і позик. До переданих доходів належать доходи, що передають місцевій владі центральна влада або органи влади вищого територіального рівня. В Україні за економічною природою доходи місцевих органів влади, згідно із законодавством, поділяють на власні, закріплені та регульовані:

- закріплені доходи – це одна з форм переданих доходів місцевим органам влади на стабільній, довгостроковій основі;
- регульовані доходи – це також одна з форм доходів, що центральна влада передає місцевим органам влади або передають з 34 бюджетів територій вищого адміністративного рівня до бюджетів територій нижчого адміністративного рівня.

Під інститутами в системі місцевих фінансів, з одного боку, слід розуміти сукупність норм права, звичаїв, традицій, культурних зразків. З другого боку, це сукупність організаційних структур, які забезпечують

функціонування місцевих фінансових систем. У системі місцевих фінансів з'явилися і розвиваються такі інститути, як самостійний місцевий бюджет, позабюджетні, валютні та цільові фонди, комунальна власність, місцеві податки і збори, комунальний кредит, комунальні позики, фінансові ресурси комунальних підприємств, комунальні платежі, поточні видатки і видатки розвитку, поточний бюджет і бюджет розвитку. В окремих країнах до таких інститутів належить і комунальне страхування. У зарубіжних країнах ключова роль також належить інституту громадських послуг.

Особливості місцевих фінансів полягають у такому:

- в основі місцевих фінансів лежить система економічних відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту;
- процес реалізації цих відносин супроводжується формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів;
- цільова підпорядкованість цієї системи відносин – забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на них функцій і завдань.

В Україні відомі декілька форм місцевих фінансів (рис. 1.1).

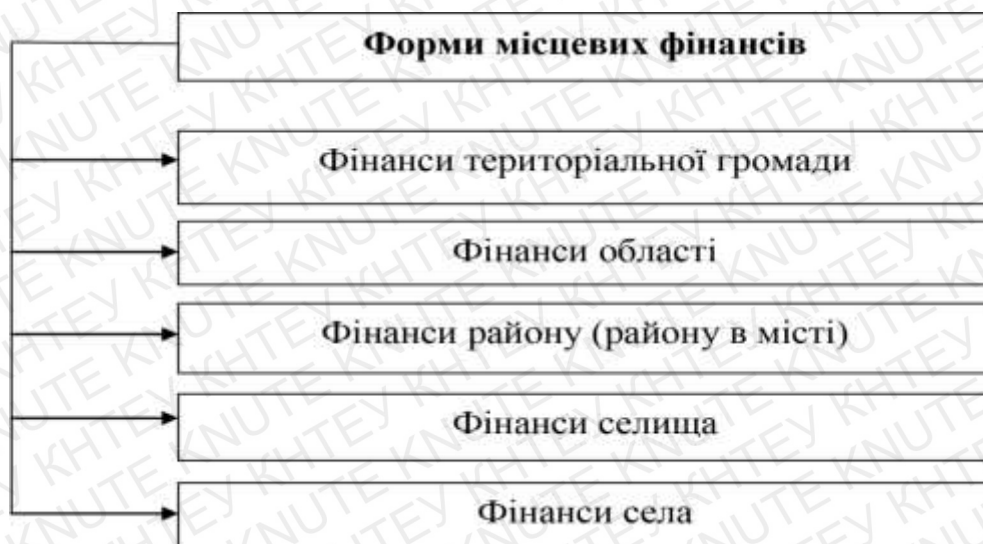


Рис. 1.1. Форми місцевих фінансів в Україні [31]

Процес формування місцевих фінансів в Україні пов'язаний з певними труднощами: необхідність ліквідації деформацій у фінансовій системі, що сформовані у попередній період; відсутність сучасного управлінського досвіду організації фінансової системи; недостатня сформованість правового поля; відсутність політичної культури і традицій.

Зазначимо, що подальшими викликами на шляху до отримання альтернативних фінансових ресурсів для місцевого розвитку є наявність політичної волі та активної позиції місцевої влади, рівень взаєморозуміння та співпраці влади з громадою, розвиток професійних якостей у сфері стратегічного планування, фінансового менеджменту тощо.

Поряд з цим, вважаємо, що розвиток навичок залучення фінансових ресурсів з усіх доступних джерел є ключовим фактором успіху у реалізації будь-яких ініціатив у сфері місцевого розвитку.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ В ЕКОНОМІЧНІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВИ

2.1. Аналіз стану та розвитку місцевих фінансів в Україні

Проводячи аналіз стану місцевих фінансів потрібно акцентувати увагу, на виконанні місцевих бюджетів. Місцеві бюджети - це бюджети, сформовані для виконання повноважень органів місцевого самоврядування. Вони мають дохідну і видаткову частини. Їх за адміністративно-територіальною ознакою можна розділити на бюджети:

- сільські;
- селищні;
- міські (міст районного або обласного підпорядкування);
- об'єднаних територіальних громад;
- районні;
- обласні;
- міста Києва.

Розглянемо, яку частку займають доходи місцевих бюджетів у структурі доходів зведеного бюджету України до і після децентралізації, яка розпочалася з кінця 2014 року (табл. 2.1). За 2014-2019 рр. питома вага доходів місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету не перевищувала 23%, що свідчить про низький ступінь участі місцевого самоврядування в розв'язанні проблем розвитку регіонів.

Поряд з цим, слід звернути увагу на те, що частка місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів в період 2014-2018 років зростала, проте в 2019 році вона дещо знизилася і становила 43,4 %.

Слід відмітити, що з початком бюджетної децентралізації обсяг власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів збільшився, проте, рівень самостійності місцевих бюджетів в управлінні фінансовими ресурсами загалом залишається ще доволі низьким.

Таблиця 2.1

**Склад та структура доходів Зведеного бюджету України
(без урахування міжбюджетних трансфертів)**

Вид бюджету	Рік									
	2014		2015		2016		2017		2018	
	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%
Державний бюджет	355,0	80,0	531,5	81,5	612,1	78,2	787,3	77,4	917,1	79,8
Місцеві бюджети	89,0	20,0	120,5	18,5	170,6	21,8	229,5	22,6	232,0	20,2
Зведений бюджет	444,0	100,0	652,0	100,0	782,7	100,0	1016,8	100,0	1149,1	100,0

Складено автором за даними джерела [48]

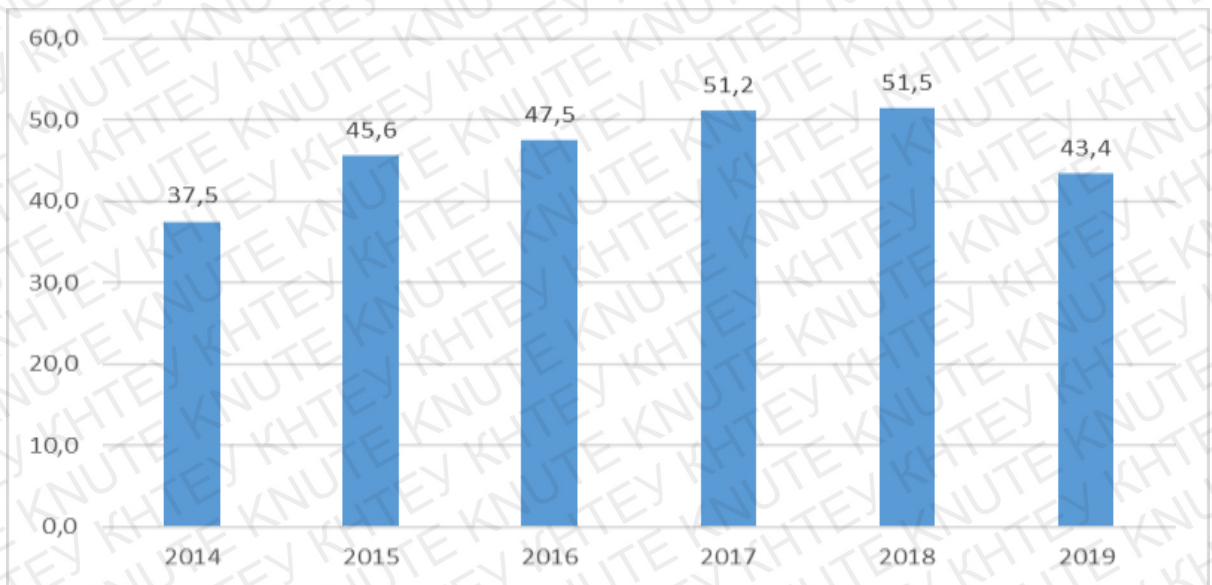


Рис.1. Частка доходів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) у Зведеному бюджеті України, %

Джерело: Складено автором за даними звітів Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]: - Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/>.

Розглянемо структуру доходів місцевих бюджетів України (табл. 2.2). Питома вага податкових надходжень коливається від 34,3% у 2014 році до майже 40% у 2018 році. Але найбільшу питому вагу становлять офіційні трансферти 57,1% у 2018 р. В той же час, слід констатувати, що за період

2014-2018 рр. податкові надходження до місцевих бюджетів зростали трохи швидшими темпами, аніж надходження офіційних трансфертів.

Таблиця 2.2

Склад та структура доходів місцевих бюджетів України

Вид доходів	Рік									
	2014		2015		2016		2017		2018	
	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%
Податкові надходження	75,3	34,3	98,2	33,4	146,9	40,1	201,0	40,0	211,3	39,1
Неподаткові надходження	12,3	5,6	20,1	6,8	21,7	5,9	26,0	5,2	18,2	3,4
Доходи від операцій з капіталом	1,5	0,7	2,1	0,7	2,0	0,5	2,5	0,5	2,5	0,5
Офіційні трансферти	130,6	59,4	174,0	59,1	195,4	53,4	272,9	54,3	308,9	57,1
Всього	219,7	100,0	294,4	100,0	366,0	100,0	502,4	100,0	540,9	100,0

Складено автором за даними джерела [48]

Зазначимо, що критерієм ефективності функціонування бюджетно-податкового механізму є досягнення раціонального балансу між власними коштами місцевих бюджетів і трансфертами, що надаються з державного бюджету. Тобто частка офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України є високою в умовах децентралізації, яка передбачає забезпечення фінансової незалежності(спроможності) органів місцевого самоврядування.

Поряд з цим, слід відмітити, що доходи місцевих бюджетів не диверсифіковані, основну частку податкових доходів місцевих бюджетів становить один вид надходжень – податок на доходи фізичних осіб. Місцеві податки не в повній мірі виконують функції фіскального інструменту органів місцевого самоврядування. Хоча за період 2014-2018 рр. вони зросли майже у 8 разів.

Зазначимо, що виконання бюджетних показників 2019 року здійснювалося на тлі проведення подвійних виборів в країні, змін цінової кон'юнктури на міжнародних ринках та нових макроекономічних трендів в Україні, зокрема послаблення курсу гривні.

До місцевих бюджетів у 2019 році з урахуванням сум міжбюджетних трансфертів із державного бюджету надійшло 560,5 млрд грн, що становить 98,7 % річних планових показників. У порівнянні з 2018 роком фактичні надходження зменшилися на 1,9 млрд грн або на 0,3 % (рис.2.1).

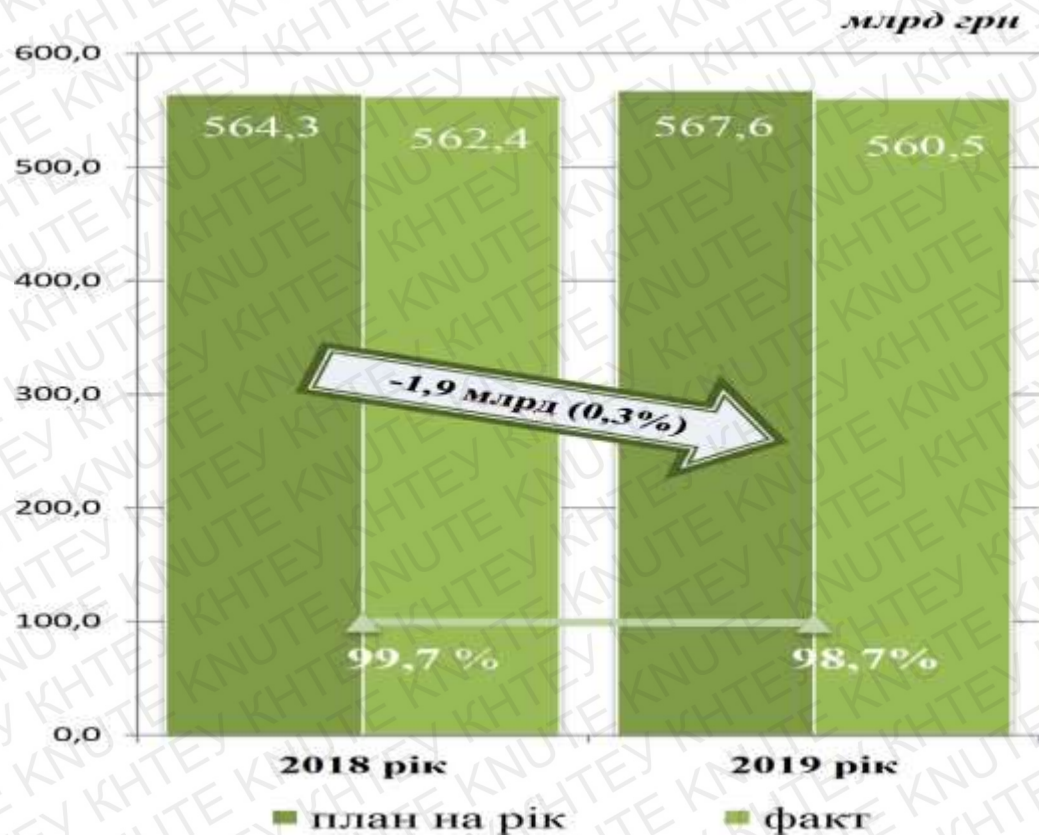


Рис. 2.1. Доходи місцевих бюджетів України (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) у 2018-2019 рр., млрд грн

Джерело: Складено автором за даними Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/>.

Із загальної суми всіх надходжень, отриманих місцевими бюджетами, обсяг податків і зборів, становить 300,2 млрд грн, що на 36,7 млрд грн або на 13,9 % більше проти 2018 року.

Збільшення відбулось в основному за рахунок: податку та збору на доходи фізичних осіб на 27,3 млрд грн, єдиного податку з фізичних осіб на 5,1 млрд грн, земельного податку з юридичних осіб на 3,2 млрд грн, орендної плати з юридичних осіб на 1,9 млрд гривень.

У структурі доходів місцевих бюджетів у 2019 році найбільшу питому вагу становлять (табл.2.3):

Таблиця 2.3.

Доходи місцевих бюджетів України у 2018-2019 роках

Назва доходу	Фактично надійшло у 2018 році	% у загальній сумі	Фактично надійшло у 2019 році	% у загальній сумі	Збільшення (+) /зменшення (-)
1	2	3	4	5	6 (4-2)
Усього доходів з урахуванням міжбюджетних трансфертів з державного бюджету	562,4	100,0	560,5	100,0	-1,9
В тому числі доходи без урахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету	263,5		300,2		36,7
<i>з них</i>					
Податок та збір на доходи фізичних осіб	138,2	24,6	165,5	29,5	27,3
Єдиний податок з фізичних осіб	19,9	3,5	25,0	4,5	5,1
Орендна плата з юридичних осіб	15,3	2,7	17,2	3,1	1,9
Внутрішні податки на товари та послуги	13,8	2,5	13,7	2,4	-0,1
Земельний податок з юридичних осіб	8,3	1,5	11,5	2,1	3,2
Інші податки та збори	68,0	12,1	67,3	12,0	-0,7

Джерело: Складено автором за даними Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/>.

- офіційні трансферти – 46,4 % (260,3 млрд грн) ;
- податок та збір на доходи фізичних осіб – 29,5% (165,5 млрд грн);
- єдиний податок з фізичних осіб – 4,5 % (25,0 млрд грн);
- орендна плата з юридичних осіб – 3,1 % (17,2 млрд грн);
- внутрішні податки на товари та послуги – 2,4 % (13,7 млрд грн);
- земельний податок з юридичних осіб – 2,1 % (11,5 млрд грн) ;
- інші податки і збори – 12,0 % (67,3 млрд грн).

Слід відмітити, що важливим показником ефективного розвитку місцевих територіальних одиниць є показник частки власних доходів місцевих бюджетів у структурі ВВП.

Як можна бачити з рисунку 2.2 частка власних доходів місцевих бюджетів у структурі ВВП є незначною, зокрема, у 2019 році вона становила 7,5%.

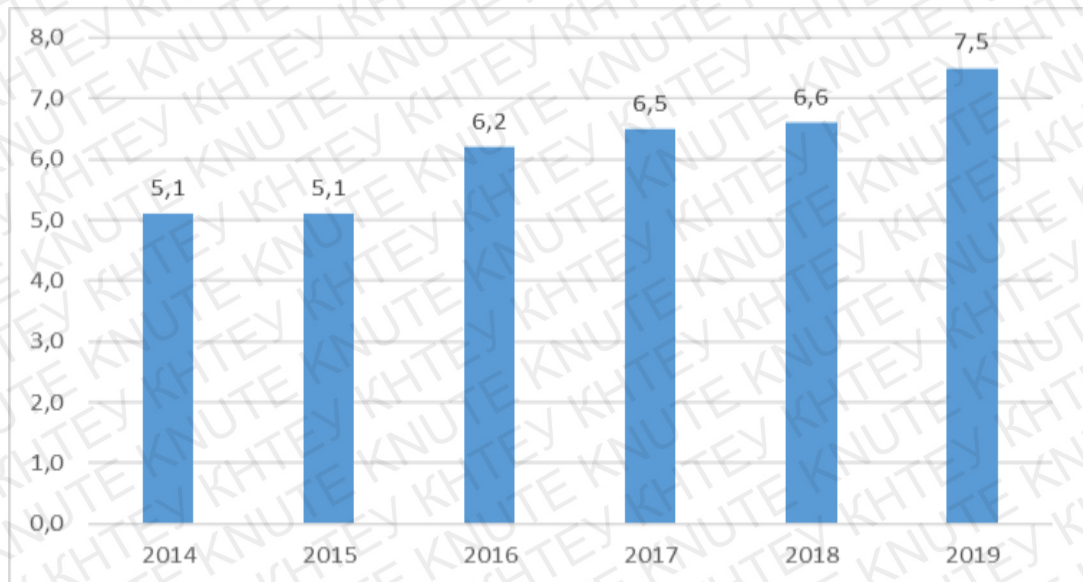


Рис.2.2. Частка власних доходів загального фонду місцевих бюджетів у ВВП, %

Джерело: Складено автором за даними звітів Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]: - Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/>.

Розглянемо особливості фінансування видатків місцевих бюджетів України.

Відмітимо, що видатки місцевих бюджетів, в тому числі за рахунок трансфертів із державного бюджету, за 2019 рік склали 566,2 млрд грн, що становить 92,7 % річних планових призначень.

У порівнянні із 2018 роком видатків у 2019 році проведено менше на 4,4 млрд грн. або на 0,8 %.

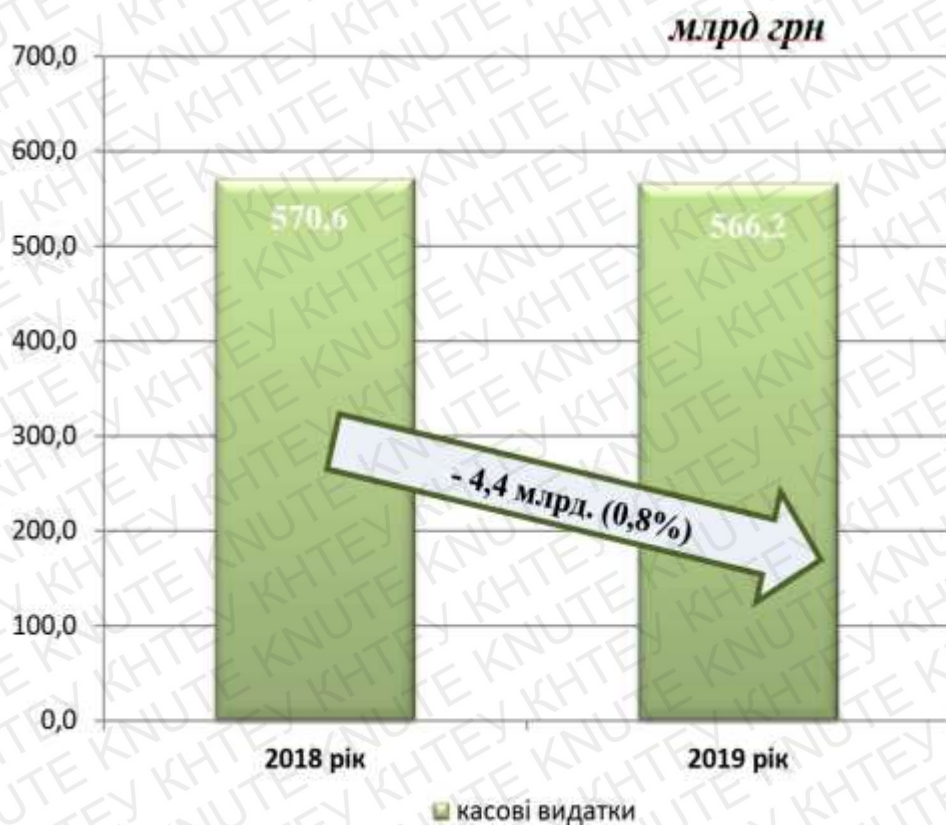


Рис.2.4. Видатки місцевих бюджетів України у 2018-2019 роках, млрд грн

Джерело: Складено автором за даними звітів Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]: - Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/>.

У структурі касових видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією у 2019 році найбільші частки припадають на (рис.2.4):

- оплату праці і нарахування на заробітну плату (179,3 млрд грн або 31,7 %);
- використання товарів і послуг (120,1 млрд грн або 21,2 %);
- соціальне забезпечення (пенсій, допомоги та стипендії) (88,9 млрд грн або 15,7 %);
- капітальні видатки (99,8 млрд грн або 17,6 %).

Урядом у 2019 році продовжено програму “Надання первинної медичної допомоги населенню”, реформу по якій розпочато з 1 липня 2018 року.

Метою бюджетної програми є забезпечення населення комплексними та інтегрованими послугами зі всебічної, безперервної і орієнтованої на

пацієнта первинної медичної допомоги, спрямованої на задоволення потреб населення у відновленні та збереженні здоров'я, попередження розвитку захворювань, зменшення потреби у госпіталізації та покращення якості життя.

На 2019 рік у державному бюджеті було заплановано бюджетних коштів на надання первинної медичної допомоги населенню у сумі 16,9 млрд грн, що на 13,4 млрд грн більше, ніж у 2018 році.

Використано коштів на зазначену програму 16,8 млрд грн, або 99,0 % планових призначень.

Поряд з цим, міжбюджетні трансферти у 2019 році отримували 1 403 місцевих бюджети, що на 114 бюджетів більше порівняно з 2018 роком.

У тому числі забезпечено перерахування трансфертів 782 бюджетам об'єднаних територіальних громад.

У 2019 році з державного бюджету місцевим бюджетам надано трансфертів (базову дотацію, додаткові дотації, субвенції) у загальній сумі 261,4 млрд грн, що на 38,0 млрд грн менше, ніж у 2018 році.



Рис.2.5. Міжбюджетні трансферти у 2018-2019 роках,
млрд грн

Джерело: Складено автором за даними звітів Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]: - Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/>.

Зменшення відбулося в основному за рахунок зменшення обсягу субвенції на надання пільг і житлових субсидій (-48,3 млрд грн) у зв'язку з запровадженням в Україні монетизації пільг та житлових субсидій населенню, які фінансуються за рахунок бюджетної програми “Виплата пільг і житлових субсидій громадянам на оплату житлово-комунальних послуг у грошовій формі” (24,0 млрд грн).

Одночасно значно виріс обсяг освітньої субвенції – до 70,4 млрд грн проти 60,4 млрд грн у 2018 році (+10,0 млрд грн).

Із місцевих бюджетів до державного бюджету перераховано реверсну дотацію у сумі 6,8 млрд грн, що на 1,4 млрд грн більше, ніж у 2018 році.

Слід зазначити, що у 2019 році: 996 місцевих бюджетів отримали базову дотацію в обсязі 10,4 млрд грн, 1 402 місцевих бюджети отримали освітню субвенцію в обсязі 70,4 млрд грн, 1 389 місцевих бюджетів отримали медичну субвенцію в обсязі 56,1 млрд грн.

У порівнянні з 2018 роком обсяг медичної субвенції зменшився на 5,6 млрд грн, оскільки видатки на надання первинної медичної допомоги враховані в обсязі медичної субвенції тільки у I кварталі 2019 року. З II кварталу 2019 року фінансування первинної медичної допомоги здійснювалося з державного бюджету за програмою “Надання первинної медичної допомоги населенню”.

Протягом 2019 року перераховано коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій у сумі 3,0 млрд грн.

З перерахованих коштів субвенції місцевими бюджетами освоєно 2,5 млрд грн, що складає 83,3% і на 31,3 % більше у порівнянні з 2018 роком.

З метою відновлення і розвитку автомобільних доріг та підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні в 2018 році створено Державний дорожній фонд.

Субвенція на ремонт доріг – це кошти фонду, які спрямовуються на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання

автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах.

Обсяг субвенції, перерахований у 2019 році з державного бюджету місцевим бюджетам, становив 14,7 млрд грн, що на 3,2 млрд грн, або на 27,8% більше в порівнянні з 2018 роком.

Отже, на сучасному етапі місцеві бюджети поповнюються в основному за рахунок загальнодержавних податків та зборів, офіційних трансфертів та єдиного податку (входить до складу місцевих податків). Така система формування доходів бюджетів органів місцевого самоврядування не дає змоги їм проявити себе як самостійно функціонуючий елемент та потребує негайного зменшення частки перших двох із них та пошуку нових альтернативних варіантів наповнення бюджету від податку на майно, туристичного збору, збору за місця для паркування транспортних засобів та інших, які у структурі податкових надходжень відіграють сьогодні займають незначну частку.

В свою чергу, аналіз фінансування видатків місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації засвідчив, що видатки місцевих бюджетів мають переважно соціальну спрямованість, а також, переважна частина коштів місцевих бюджетів використовується на фінансування поточних видатків, частка капітальних видатків в структурі місцевих бюджетів є незначною.

2.2. Особливості формування місцевих фінансів в умовах фінансової децентралізації.

Фінансова децентралізація є одним із інструментів, які надані місцевому самоврядуванню з метою розвитку територій. Надавши значну частину фінансів місцевому самоврядуванню, зокрема об'єднаним територіальним громадам, уряд делегував частину повноважень місцевим радам. Невід'ємною частиною отриманих місцевим самоврядуванням

повноважень і ресурсів є відповідальність за прийняті рішення, за ефективне здійснення повноважень і раціональне використання бюджетних коштів.

Децентралізація характеризує процес трансформації механізму реалізації владних повноважень у системі державного управління, яка складається з керуючої підсистеми (суб'єкти управління) й керованої підсистеми (об'єкти управління) та взаємодії суб'єктів і об'єктів управління. Децентралізація державної влади як універсальне явище відображає процеси перерозподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Чим більше децентралізована державна влада, тим більша частка методів впливу на керований об'єкт управління; гнучкіша управлінська система; стають більш розвинутими демократичні інститути.

Місце децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства визначається через відповідні політико-адміністративні фактори, серед яких: активізація політичної участі громадян, забезпечення максимальної «підзвітності» влади, посилення легітимності державної влади, захист демократичних свобод, які забезпечують його активізацію. Фінансова децентралізація полягає у передачі джерел доходів місцевих бюджетів з державного бюджету і повноважень щодо управління ними від державних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування для реалізації ними власних та делегованих державою функцій. При цьому передача нових повноважень та обов'язків повинна підкріплюватися відповідним рівнем фінансових ресурсів і точним визначенням дохідних джерел. Іншими словами, фінанси повинні слідувати за функціями.

Мета фінансової децентралізації полягає не тільки у підвищенні оперативності та якості надання публічних послуг на місцевому рівні, а й у забезпеченні сталого розвитку територій, економічного зростання і скорочення бідності. Справді, сталий розвиток передбачає ефективне управління ресурсами і динамічний процес економічного зростання, що передусім засновані на платформі партнерства між державним, приватним сектором і громадянським суспільством. Саме процеси фінансової

децентралізації можуть сприяти збільшенню ресурсної бази місцевого самоврядування та ефективності її використання, впровадженню інновацій, розвитку людського ресурсу та підприємництва, покращення екології.

Джерела утворення фінансових ресурсів стають набагато різноманітнішими за своїм змістом, виходять за аспекти оподаткування і трансформуються в інструменти управління, які є невід'ємною складовою системи місцевих фінансів та визначають напрямки і інтенсивність диверсифікованих фінансових потоків. Має бути сформована цілісна система взаємопов'язаних інструментів, які працюють безперервно, послідовно, синхронно та створюють додаткову вартість ресурсу в кожній точці його зростання і все це за умови ефективного використання коштів.

Успіх фінансової децентралізації великою мірою залежить від ступеня участі членів територіальних громад в процесах управління ресурсним потенціалом. Наприклад, для того, щоб стимулювати громадянську відповідальність на місцевому рівні й мотивувати населення до добровільної сплати податків, органи місцевого самоврядування повинні інформувати і залучати їх на всіх етапах прийняття рішень локального значення. Для цього необхідно впровадити практику прозорого управління місцевими фінансами. Такі кампанії по підвищенню обізнаності населення мають здійснюватися постійно для інформування та просвіти громадян і приватного бізнес сектора щодо їх ролі, прав і обов'язків у контексті фінансової децентралізації.

Основними вимогами до системи місцевих фінансів із урахуванням впливу фінансової децентралізації можна визначити такі:

1. Формування ефективної та стійкої бази для мобілізації фінансових ресурсів у межах кожної територіальної громади. Реалізація цієї вимоги передбачає розширення бази доходів місцевих бюджетів за рахунок зростання місцевої економіки; підвищення місцевої фінансової автономії за рахунок знаходження альтернативних джерел доходів, крім державних трансфертів і податків; розробка та реалізація стратегії розвитку ресурсного

потенціалу в партнерстві з приватним сектором; диверсифікація джерел фінансових ресурсів.

2. Забезпечення достатнього обсягу ресурсів для збалансованого і динамічного розвитку на місцевому рівні. Кожен із цільових потоків фінансових ресурсів доцільно розділити на різні компоненти асигнування виходячи із пріоритетів розвитку секторів місцевої економіки. Цільове призначення потоків фінансових ресурсів також служить для збереження зав'язків з відповідними галузевими міністерствами, які допомагають удосконалювати шляхи розвитку місцевої економіки, тим самим пришвидшуючи його. Нарешті, цільове призначення дозволяє залучати донорські кошти та трансферти (як поворотні, так і безповоротні) з державного бюджету для реалізації проектів розвитку в конкретних секторах економіки.

3. Підвищення ефективності управління місцевими фінансами із застосуванням процесного та проектного підходів. Стратегія досягнення цієї вимоги повинна передбачати: формування циклу планування місцевого бюджету та відповідних інструментів управління бюджетними коштами; підвищення професійного потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування в галузі планування, фінансового управління та контролю на всіх стадіях бюджетного процесу; інтеграцію секторальної децентралізації (освіта, охорона здоров'я та інші галузі) в процеси управління місцевими фінансами з метою мобілізації достатнього фінансового ресурсу у кожному секторі економіки; створення та впровадження програми публічного інформування та комунікації для досягнення більш широкої участі всіх зацікавлених сторін у розвитку ресурсного потенціалу територіальної громади.

Усі заходи щодо зміни системи місцевих фінансів в контексті фінансової децентралізації повинні бути розроблені в правових рамках, де чітко визначені функції, обов'язки, права та повноваження органів місцевого самоврядування, а також джерела фінансових ресурсів. Таким чином,

фінансова децентралізація повинна бути пов'язана з інституційною і правовою реформами, а хід її реалізації – постійно координуватися, контролюватися й оцінюватися.

Як показують дані проведеного аналізу, нові підходи у міжбюджетних відносинах у відповідності до затвердженої Урядом України «Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади» (надалі Концепція) забезпечили позитивні зміни в наповненні бюджетних ресурсів та прогрес в їх управлінні, а визначення на законодавчому рівні чітких бюджетних прав та рівня відповідальності двох рівноправних гілок влади – центрального уряду і місцевого самоврядування збільшило мотивацію до нарощування дохідної бази місцевих бюджетів. Вже можна стверджувати, що зміни до бюджетного та податкового законодавства забезпечили реальне щорічне зростання ресурсу місцевих бюджетів.

Зазначимо, що сама Концепція реформи чітко констатувала наявні проблеми управління на місцях. Зокрема, можемо віднести до них:

- надмірна подрібненість територіальних громад і, як наслідок, неспроможність виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування;
- велика частина місцевих бюджетів була глибоко дотаційною;
- розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення;
- з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів - на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць;
- відсутність у більшості територіальних громад сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав;
- зношеність інфраструктури і мереж;

- низький професійний рівень посадових осіб місцевого самоврядування внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, що призводило до низької ефективності управлінських рішень.

Важливо відмітити, що за своєю природою бюджетна децентралізація, яка стала основою міжбюджетного реформування, – це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним та місцевими рівнями управління.

Зазначимо, що децентралізація фінансових ресурсів має як певні переваги, так і, відповідно, недоліки (табл. 3.3.)

Таблиця 3.3

Переваги та недоліки бюджетної децентралізації

Переваги	Недоліки
Фінансова самостійність територіальних громад у забезпеченні своїх жителів суспільними благами	Ускладнення процесу перерозподілу фінансових ресурсів через бюджет та управління бюджетним процесом в цілому
Створення умов для кращого забезпечення потреб місцевого населення	Складність узгодження локальних потреб територіальних громад із макроекономічними потребами країни
Стимулювання державного сектору до реакції на вимоги громадян	Виникнення регіональних фіскальних розбіжностей
Формування конкурентного середовища на різних рівнях місцевої влади за робочу силу, інші фактори виробництва та споживачів суспільних благ	Зниження централізованого бюджетного контролю над формуванням та ефективним розподілом бюджетних ресурсів
Формування ефективної системи вирівнювання з метою стимулювання розвитку територій	Обмеження централізованого вирівнювання дохідної та видаткової частини бюджетів територіальних громад
Ріст компетенції та кваліфікації органів місцевого самоврядування в процесі вирішення питань щодо розвитку відповідних територій	
Динамічність системи, здатність до експериментування та інновацій в наданні державних послуг	
Врівноваження владних повноважень на різних рівнях управління	

Складено автором за даними джерела [25, 31]

На нашу думку, досліджуючи проблематику місцевих фінансів, слід обов'язково брати до уваги фактори макросередовища, які безпосередньо впливають на ефективність будь-яких реформ в Україні. Зокрема, період з 2014 р. по 2017 р. став досить непростим для України. Протягом цих років в країні поступово спостерігався соціально-економічний спад. Цей процес супроводжувався уповільненням економічної динаміки та ділової активності, зниженням цін на українську продукцію, зростанням безробіття тощо. На розвиток вітчизняної економіки протягом останніх років мали суттєвий вплив як сформовані у попередніх роках зовнішні та внутрішні дисбаланси, так і несприятлива цінова кон'юнктура на зовнішніх ринках, військовий конфлікт на сході України, анексія Автономної Республіки Крим і м. Севастополя та торговельні обмеження з боку Російської Федерації. Все це мало такі негативні наслідки як: падіння обсягів прямих іноземних інвестицій; зростання зовнішнього державного боргу в частині залучення коштів у вигляді кредитів іноземних банків та міжнародних фінансових організацій, а також розміщення на міжнародних ринках державних цінних паперів; вкрай низький рівень мінімальної заробітної плати, особливо з врахуванням зростання інфляції та девальвації національної валюти; зниження обсягів ВВП.

Не зважаючи на перші успіхи реформи децентралізації в Україні, фінансова спроможність місцевих бюджетів та їх вплив на соціально-економічний розвиток територій поки що залишаються слабкими, адже багато з них не стали самостійними. Більшість сільських громад дотаційні, публічні послуги в них надають на низькому рівні або відсутні взагалі. Дотаційність 5,4 тис. бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Лише 5% сільських громад, за оцінками Всеукраїнської асоціації сільських і селищних рад, можна вважати самодостатніми, здатними забезпечувати поступальний соціально-економічний розвиток своїх громад.

Численні заяви експертів, фахівців, учених свідчать про необхідність подальшого вдосконалення процесу децентралізації як у плані організаційно-правовому, так і з точки зору фіскальних можливостей. Сільським, селищним, міським радам і радам об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом і перспективним планом формування територій громад, не дозволяється, встановлювати індивідуальні пільгові ставки місцевих податків і зборів для окремих юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців і фізичних осіб або звільняти їх від сплати таких податків та зборів [31]. А така міра, на нашу думку, сприяла б послабленню тіньової економіки. Державі потрібно діяти гнучко, йти на поступки бізнесу, і, зрозуміло, здійснювати більш жорсткий контроль за дотриманням законодавства на всіх рівнях.

Поряд з цим, відмітимо, що однією з головних проблем фінансового забезпечення органів місцевої влади є неефективне використання отриманих трансфертів на місцях, що, у свою чергу, негативно відображається на соціально-економічному розвитку регіонів.

Зазначимо, що незважаючи на поступове зростання податкових надходжень місцевих бюджетів, все ж незначною залишається частка надходжень від місцевих податків і зборів. У той час як місцеві податки і збори в розвинутих країнах в середньому утворюють близько 50% прибуткової бази місцевих органів влади в Україні частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів становить за підсумками 2018 р. майже 28%. (основним чинником збільшення цієї частки є зростання надходжень єдиного податку). У зв'язку із цим, вважаємо, що в Україні існує нагальна потреба подальшого реформування місцевих податків і зборів, щоб вони стали найвагомим джерелом доходів у місцевих бюджетах, якими вони є у розвинених демократичних країнах.

Говорячи про міжнародний досвід, варто також зазначити, що в країнах ЄС налічується близько від 20 до 100 місцевих податків. Місцеві бюджети цих країн формуються як за рахунок прямих, так і непрямих податків, при

цьому значну частку займають непрямі податки (ПДВ та акцизні податки). Також фінансовими ресурсами місцевих бюджетів є плата користувачів за блага й послуги, наприклад, переробка сміття домогосподарств, опіка над людьми похилого віку, використання спортивних і культурних об'єктів, утилізація автомобілів, надмірне використання добрив у сільському господарстві, податки на цінні папери, податки на право розміщення офісів в центрі міста тощо.

Майже не виконують свою фіскальну функцію туристичний збір, збір за місця для паркування транспортного засобу, та податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. У цілому, місцеві бюджети отримали від них лише за період 2014 -2016 рр. в середньому до 1 % загальних доходів. Це свідчить про їх неефективний процес справляння.

Відмітимо, що проведений аналіз сучасного стану надходжень до місцевих бюджетів і дослідження їх структури дає можливість робити висновки, що на сьогодні єдиним і найбільш дієвим засобом збільшення фінансової основи місцевого самоврядування є посилення ролі місцевих податків, зокрема податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки.

Отже, на сучасному етапі місцеві бюджети поповнюються в основному за рахунок загальнодержавних податків та зборів, офіційних трансфертів та єдиного податку(входить до складу місцевих податків). Така система формування доходів бюджетів органів місцевого самоврядування не дає змоги їм проявити себе як самостійно функціонуючий елемент та потребує негайного зменшення частки перших двох із них та пошуку нових альтернативних варіантів наповнення бюджету від податку на майно, туристичного збору, збору за місця для паркування транспортних засобів та інших, які у структурі податкових надходжень відіграють сьогодні займають незначну частку.

Проте, відмітимо, що головною відмінністю нової системи міжбюджетного вирівнювання є скасування дотації вирівнювання

(вилучення) і запровадження базової (реверсної) дотації, а також освітньої субвенції, медичної субвенції, субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру.

Цими змінами впроваджено механізм, за якого держава шляхом надання спеціальних трансфертів (субвенцій) повністю бере на себе відповідальність щодо фінансового забезпечення поточних видатків установ медичної та освітньої сфери, що належать до повноважень місцевих бюджетів і складають значний обсяг у їх видатках [31, с.143]

Поряд з цим, відмітимо наступне, рішення, що стосуються наповнення і використання коштів місцевих бюджетів ухвалюють чиновники та депутати місцевих рад. У своїй діяльності вони посилаються на те, що виконують свої функціональні повноваження і представляють інтереси громадян. Втім існують великі ризики, що цього не відбудеться. Дуже часто депутати та службовці у своїй роботі керуються не суспільними, а особистими інтересами, або в кращому разі – власним уявленням про те, що є добре для громади. Нерідко вони, ухвалюючи рішення, намагаються уникнути додаткової роботи чи відповідальності. В Україні ця проблема ще більше поглиблюється через високий рівень корумпованості й значний вплив олігархічних структур на органи державної, місцевої влади.

Проблеми місцевих фінансів накопичувались десятиріччями, на сьогоднішній день вони перетворились у велику низку протиріч і невирішених питань при досить значній нестачі фінансових ресурсів як у центрі, так і на місцях. У зв'язку з цим, гостротою постало питання про необхідність проведення реформи місцевих фінансів, яка повинна супроводжуватись законодавчим закріпленням прав, повноважень і обов'язків місцевих адміністрацій.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ

3.1. Світовий досвід розвитку місцевих фінансів

Підписання Україною Європейської хартії про місцеве самоврядування вимагає втілення закладених у цьому документі принципів, одним із яких є достатність фінансування для ефективного виконання завдань, покладених на місцеві органи влади.

Сьогодні механізм формування місцевих бюджетів в Україні не став дієвим стимулом ефективного господарювання. Близько половини доходної частини цих бюджетів формується за рахунок трансфертів з державного бюджету, що ставить соціально-економічний розвиток регіону в жорстку залежність від цього показника. У таких умовах в органів місцевої влади відсутня мотивація щодо нарощування власної доходної бази. Це не випадково, адже зрозуміло, що жодні права та автономія місцевих органів влади не можуть бути реалізовані ефективно і повною мірою, якщо не будуть підкріплені реальними, чітко визначеними і, по можливості, стабільними джерелами фінансових ресурсів. У зв'язку з цим значний інтерес для України представляє узагальнення досвіду бюджетного процесу в країнах з розвинутим інститутом місцевого самоврядування.

Проблеми становлення інституту самостійних місцевих бюджетів в Україні можна розв'язати завдяки використанню світового досвіду формування власних доходів місцевих бюджетів, які складають, наприклад, у Швеції та Швейцарії більш ніж 70%, в Іспанії – 50%, у Норвегії – 56% доходів місцевих бюджетів.

Розглянемо окремі аспекти вказаного зарубіжного досвіду функціонування системи самостійних місцевих бюджетів.

У економічно розвинених країнах спостерігаються значні відмінності в обсягах коштів, які надаються в розпорядження місцевих органів влади.

Найвищим рівень доходів місцевих бюджетів є в скандинавських країнах: у Данії вони становлять 31,0% ВВП.

Високий рівень доходів місцевих бюджетів у скандинавських країнах забезпечується не тільки за рахунок високої частки податків (вони переважають 8% ВВП), але і трансфертів, які складають від 22% до 40% доходів. У більшості країн податки, що надходять до місцевих бюджетів, не перевищують 5% ВВП і містять місцеві податки, ставки яких визначаються як центральним урядом, так і місцевими органами влади, а також загальнодержавні податки, що розподіляються між центральним і місцевими бюджетами.

У економічно розвинених країнах найчастіше податкові надходження до місцевих бюджетів формуються за рахунок податків на нерухомість та податків на доходи (щоправда, останні можуть надходити не лише до місцевих бюджетів, а й до центрального). У деяких країнах місцеві органи влади (наприклад, землі в Німеччині, муніципалітети в Португалії) мають право змінювати податкові ставки. Високий рівень податків, що надходять до місцевих бюджетів, не є свідченням значних податкових повноважень місцевих органів влади. Наприклад, незважаючи на низький рівень податкових надходжень до місцевих бюджетів у Великій Британії (1,4% ВВП) та в Нідерландах (1,3% ВВП), ці надходження повністю визначаються відповідними повноваження місцевих органів влади, тоді як у Норвегії при високому рівні податкових надходжень (8,5% ВВП) повноваження місцевої влади розповсюджуються лише на доходи, які складають лише 0,3% ВВП.

У 2000 р. в Україні загальний рівень доходів місцевих бюджетів зменшився до рівня інших країн із перехідною економікою, але при цьому обсяг податків залишався значно вищим (7,1% ВВП, тоді як у Польщі надходження від податків становили 3,7% ВВП). Але ці, порівняно високі, показники не є свідченням широких повноважень місцевих органів влади України щодо формування доходної частини бюджетів – насправді їхні податкові повноваження були і є дуже обмеженими. Фінансування місцевих

бюджетів має залежати від того податкового навантаження, яке несуть жителі регіону. Тому, в розпорядження органів місцевого самоврядування доцільно надавати податки, база оподаткування яких не характеризується великою мобільністю і які не можна перекласти на жителів інших адміністративно-територіальних одиниць.

Великі податки з широкою податковою базою розглядаються у низці зарубіжних країн як спільні, що розподіляються в різні рівні бюджетної системи (наприклад, у Німеччині, Австрії, Канаді, Іспанії і деяких інших країнах).

Так, у Німеччині до спільних податків належать податок із корпорацій, податок із доходів фізичних осіб і податок на додану вартість; в Австрії – податок із доходів та податок на додану вартість; в Іспанії – податок із доходів фізичних осіб, податок на додану вартість. Переваги та недоліки кожного такого податку, на відміну від роздільних податків, що зараховуються тільки в той чи інший рівень бюджетної системи, однаково позначаються на різних видах бюджетів. Це дає підґрунтя позитивно розглядати поєднання роздільних і спільних податків. Тому, можна використати досвід Німеччини згідно з принципом широти податкової бази основні високодохідні податки в Україні – податок на додану вартість і податок на прибуток підприємств, можуть перебувати у спільному використанні органів влади різних рівнів, що значно вплинуло б на підвищення доходів місцевих бюджетів, на повноту збирання цих податків на всіх рівнях бюджетної системи, сприяючи зацікавленості в цьому місцевих органів влади.

Одним з важливих питань, яке вимагає свого вирішення в Україні, є питання про місцеві податки і збори. Відповідно до чинної в Україні системи оподаткування до місцевих податків і зборів віднесено 5 видів обов'язкових платежів. Навіть за умови повного запровадження всіма органами місцевого самоврядування податків вони складуть 5– 8% їх доходів, що суттєво не зміцнить фінансову базу.

Вирішення цього питання можливе шляхом докорінної реформи формування системи доходів місцевих бюджетів. У більшості розвинутих країн, зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів досягалось не за рахунок розширення місцевих податків і зборів. У західноєвропейських країнах, а також у США і Канаді існує, як правило, не більше трьох – п'яти основних місцевих податків, в тому числі тільки один, у крайньому випадку два, які забезпечують переважну частку надходжень місцевих бюджетів. Місцеві органи влади встановлюють їх розміри, порядок сплати, базу оподаткування та пільги. На практиці основними місцевими податками в Україні можуть стати податок на майно юридичних осіб та податок на нерухоме майно фізичних осіб. У порівнянні з іншими формами місцевих податків ці податки мають низку переваг. Все майно фізичних і юридичних осіб розміщене на території, що знаходиться у підпорядкуванні місцевих органів влади. За своєю суттю ці податки фіксовані, їх легко вирахувати та зібрати.

Однак, не можна не враховувати і негативних боків, що притаманні податкам на майно. Ці податки не користуються популярністю серед населення, хоча їм властива прозорість, що є бажаною для будь-якого податку. Виникають певні ускладнення також з оцінкою майна. Податки на майно мають тверду ставку, а це свідчить про їх регресивність, тобто величина податку не залежить від величини доходу. Разом з тим, ці податки мають менше негативних аспектів у порівнянні з іншими, як прямими, так і непрямими податками.

Врахування інтересів населення при формуванні місцевих бюджетів сприяє підвищенню податкової моралі у суспільстві, оскільки ухиляння від сплати податків є однією з форм усвідомленого захисту громадян від деспотичної держави. У цьому сенсі показовими є результати опитувань населення скандинавських країн. Так, у Данії високі податкові ставки знаходять широку підтримку у суспільстві, оскільки населення високо цінує ті послуги, які воно отримує від держави завдяки податкам. Дослідження,

проведені у Фінляндії, показали, що якість та обсяги послуг у системі охорони здоров'я, є важливішими факторами вибору місця проживання, ніж розмір податкових ставок за податками, що встановлюються місцевою владою. Багато громадян готові платити вищі податки, якщо їм буде гарантовано високу якість медичного обслуговування.

Сучасний зарубіжний досвід показує, що значного поширення набули місцеві запозичення як ефективний засіб фінансування видатків муніципалітетів. Так, у країнах Європи, де практика місцевих позик бере початок ще з кінця XIX ст., запозичення відіграють дуже важливу роль у діяльності органів місцевої влади.

Найпоширенішими за кордоном формами місцевих запозичень є облігаційні позики, кредити фінансово-банківських установ та міжбюджетні позики. У багатьох країнах, особливо європейських, держава є гарантом зобов'язань органів місцевого самоврядування, завдяки чому можна здійснювати запозичення на вигідніших для них умовах. У цих країнах рейтинг цінних паперів за місцевими запозиченнями наближається до рейтингу боргових цінних паперів держави. Надаючи гарантії за місцевими позиками, держава здійснює певні заходи для мінімізації ризику.

Багатий досвід місцевих запозичень у розвинутих країнах обґрунтовує необхідність системи обмежень запозичень, яка попереджає виникнення дисбалансу в місцевих фінансах та погіршення якості функцій, які виконують органи самоврядування. Обмеження у сфері запозичень встановлюються або центральним урядом, або регіональними та муніципальними урядами самостійно. Можуть встановлюватися як прямі обмеження – обсягу заборгованості або видатків на обслуговування боргу, так і непрямі нульові обмеження щодо використання або цільового спрямування запозичених коштів, а також щодо обсягу бюджетного дефіциту. Наприклад, у Польщі загальний обсяг прямого боргу не повинен перевищувати 60% доходів бюджету.

Обмеження на щорічний обсяг запозичень для місцевих органів влади встановлюється у Великій Британії, Данії, Литві. У Німеччині та Австрії муніципалітети подають свої бюджети на затвердження до урядів земель. Вони можуть бути відхилені, якщо не будуть дотримані параметри запозичень. У Норвегії та Італії органи місцевого самоврядування повинні підтримувати профіцит поточного бюджету, достатній для обслуговування боргу та погашення його основної

частини. У Франції не застосовують законодавчого обмеження на обсяг боргу як частки доходів бюджету або ВВП, проте діє обмеження а обсяг дефіциту бюджету на рівні 5% поточних доходів. У багатьох зарубіжних країнах при здійсненні місцевих запозичень дотримуються правила, що передбачає використання запозичених коштів лише на капітальні видатки. Такі обмеження закріплені в законодавстві Бразилії, Індії, Австрії, Швеції.

Досвід застосування кожного з описаних вище елементів є надзвичайно корисним для України, зважаючи на обмежений період здійснення запозичень. Уважне вивчення зарубіжного досвіду, екстраполяція його на вітчизняні умови дадуть змогу уникнути ускладнень, пов'язаних із залученням коштів на тимчасовій основі до бюджету, розробити дієву систему раціонального використання залучених ресурсів. Необхідність нівелювання відмінностей у фінансових потребах і фінансових можливостях регіонів зумовлюється як політичними, так і економічними причинами. Зокрема, стабільність держави спирається на підтримку більшості громадян у всіх регіонах. У не тоталітарній державі цього можна очікувати тоді, коли різні регіони несуть однакове податкове навантаження та мають досить узгоджені рівні забезпечення суспільними благами та послугами. В Україні суспільні блага та послуги, як правило, фінансуються за рахунок податків. Послугами, що пропонуються в одних регіонах, користуються жителі інших, без відповідної участі у фінансуванні витрат. «Зовнішні» ефекти, що мають місце між різними регіонами та адміністративно-територіальними одиницями, будуть тим меншими, чим одноріднішими є запропоновані цим

суб'єктам суспільні блага та послуги. Тому успішне реформування міжбюджетних відносин в Україні передбачає розв'язання питань адміністративного поділу регіонів, формування раціональної кількості суб'єктів місцевого самоврядування з тим, щоб їх розміри і економічні можливості дозволяли реалізувати надані їм права в межах власних податкових надходжень. Так, у Німеччині у ході реформи громад у 1970-х роках їхня кількість знизилася до 8,5 тис. (у порівнянні з понад 24 тис. у 1960 р.). Аналогічні процеси укрупнення громад відбувалися в ході адміністративних реформ і в інших країнах, наприклад, у Польщі та Швеції. У Швеції за 10 років (з 1964 р. по 1974 р.) кількість муніципалітетів було зменшено у 3,6 разів: з 1006 до 278.

Оптимальний розподіл розмірів територіальних громад, у межах яких найкращим чином можуть бути враховані переваги жителів та при цьому мінімізовані витрати, є неоднаковим для різних видів благ. Наприклад, у Німеччині оптимальний розмір громад складає для загальноосвітніх шкіл 20 тис. жителів, для пожежної служби – 40 тис., для університетів – 2 млн. жителів. Можливо, у сучасних умовах розвитку економіки України ці показники будуть іншими. Тому, економічно зважений розподіл повноважень між територіальними громадами різного рівня потребує аналізу питомих витрат із надання конкретних видів суспільних благ та пошуку шляхів їх оптимізації.

Як свідчить порівняння механізмів бюджетного вирівнювання, які застосовуються в різних країнах світу, підходи, що використовуються в Україні, мають з ними багато спільного. Більше того, Україна застосовує низку елементів, які не тільки дозволяють врахувати особливості міжбюджетних відносин в інших країнах, а й забезпечують вищу, порівняно з ними, прозорість у розподілі фінансової допомоги.

Критерієм ефективності кожної конкретної моделі, зрештою, можуть виступати тільки якість та обсяг бюджетних послуг, наданих населенню. Різні країни вирішують проблему вибору моделі бюджетних відносин по-

різному. Проведений аналіз засвідчив, що ефективність системи міжбюджетних відносин визначається не ступенем централізації та децентралізації бюджетної системи, не наявністю чи відсутністю регулюючих податків, не частками доходів та витрат центрального уряду, не обсягом і способами надання фінансової допомоги, а чітко встановленою та збалансованою системою всіх цих чинників, які точно відповідають особливостям держави.

Ефективність системи міжбюджетних відносин у розглянутих країнах досягається в результаті забезпечення адекватності дохідних джерел видатковим потребам усіх рівнів бюджетів. Сума власних доходів бюджету і переданих трансфертів дозволяє повністю виконати встановлені видаткові зобов'язання. Розподіл фінансової допомоги характеризується прозорістю і стабільністю механізму вирівнювання. Процедура розрахунку фінансової допомоги залишається незмінною протягом як мінімум трьох – п'яти років. У результаті цього кожен суб'єкт має можливість спрогнозувати свої доходи на майбутні періоди. Розмір трансферту залежить тільки від об'єктивних чинників, які впливають на видаткові потреби та дохідний потенціал бюджетів, а процедура розрахунку фінансової допомоги не позбавляє одержувачів допомоги зацікавленості у зростанні власних бюджетних доходів.

Кожна країна шукає свої шляхи розв'язання проблеми повноцінного функціонування місцевих бюджетів. Місцеве самоврядування – загальносвітове явище, виразник демократизації людської цивілізації, ознака поглиблення процесу регіоналізації територій. В ході формування місцевого самоврядування Україна, намагаючись підвищити його ефективність, повинна використовувати досвід функціонування самоврядних інститутів за кордоном.

3.2. Вдосконалення механізму функціонування місцевих фінансів на засадах інституційного підходу

Успішне впровадження децентралізації та її позитивний вплив на розвиток регіонів можливі за належного економічного обґрунтування при впровадженні раціональної (оптимальної) структури формування місцевих бюджетів та прийнятті необхідних нормативно-правових актів. Зазначені завдання можна вирішити лише за умови реалізації моделі зв'язку децентралізації та економічного зростання на основі розрахунків із використанням фактичних даних для підтвердження актуальності реформ на державному рівні.

Таким чином, важливим напрямом, який обумовлюється необхідністю продовження політики бюджетної децентралізації в Україні, є скорочення нерівномірності формування доходів місцевих бюджетів.

Світова практика переконує, що існують два альтернативних підходи до формування доходів місцевих бюджетів. Так в основу першого підходу закладено ідею бюджетної еквівалентності, відповідно до якої дотримується принцип справедливості щодо громадян, підприємств і жителів регіонів загалом. При цьому доходи місцевих бюджетів повинні відповідати податковому навантаженню на жителів регіонів і тому можливості отримання ними суспільних благ та послуг коштом місцевих бюджетів мають зростати зі збільшенням податків на певній території. Другий підхід базується на чіткому розумінні громадянської солідарності та низці економічних аргументів, відповідно до яких держава намагатиметься вирівнювати фінансові можливості регіонів. З метою забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування при виконанні покладених на них функцій із забезпечення стійкого розвитку на підпорядкованій їм території значна увага повинна звертатись саме на власні джерела доходу. Проте, крім формування достатнього обсягу власних доходів, регіон можна вважати самодостатнім лише за наявності потоків

інвестиційних та кредитних ресурсів, що забезпечує вливання коштів у фінансову базу регіону і є потенціалом для самофінансування. Такі фінансові інструменти мають стимулювальний та стабілізаційний характер, адже завдяки залученню додаткових ресурсів відкривають додаткові можливості для регіону, що сприяє зростанню малорозвинених та стратегічно важливих секторів економіки в регіоні. На процес залучення інвестиційних ресурсів у регіон як зовнішніх, так і внутрішніх органи місцевого самоврядування впливають опосередковано, оскільки практично не беруть участі у формуванні й не можуть гарантувати стабільності законодавчої та нормативної бази, не наділені правом надання податкових пільг, крім місцевих податків, а бути гарантом за зобов'язаннями можуть лише з дозволу Міністерства фінансів України. Відтак, заходами стимулювання інвестицій у регіон залишаються: – інформування про цікаві та перспективні об'єкти для інвестування; – усунення бюрократичних перешкод на місцевому рівні тощо. Для фінансового забезпечення регіонального розвитку доцільним є залучення інвестицій на основі створення загального сприятливого інвестиційного клімату для всіх видів капіталів. При цьому основними причинами, що зумовлюють зростання нерівномірності показників інвестиційної діяльності та невисоку інвестиційну привабливість окремих регіонів, є припинення державного інвестування багатьох сфер економіки, вузькість внутрішнього ринку, високий податковий і адміністративний тиск на бізнес, який намагається конкурувати, відсутність практичної більшості ринкових інститутів – корпоративного сектору, ринку цінних паперів, вплив трудових ресурсів та капіталу. Саме тому для залучення інвестицій необхідно визначити рівень потреб регіону в інвестиціях, пріоритети інвестування у критичних структуроформуючих галузях економічної діяльності, які спроможні дати поштовх інтенсифікації соціально-економічному розвитку регіону, особливості відтворювальних процесів та ефективність можливих витрат у довгостроковому періоді. Цьому процесу сприятиме: паритетне поєднання прямих та портфельних інвестицій в економіку регіону, що

враховує як інтереси самого підприємства, так і регіону загалом; стимулювання інвестиційної діяльності за рахунок власних коштів підприємств; податкове стимулювання процесу реінвестування в економіку регіону; залучення коштів банківської системи та заощаджень населення.

При цьому для мобілізації інвестицій доцільно залучити в інвестиційний процес кошти населення з метою вирішення основних завдань соціального розвитку регіону. З іншого боку – важливо врахувати надзвичайно низький рівень довіри населення до держави через знецінення вкладів населення. За таких обставин наявні у приватних інвесторів фінансові ресурси не трансформуються в необхідні для економіки регіону довготермінові кредити.

Шляхами зростання податкових надходжень за умов фінансової децентралізації є збільшення обсягів виробництва, підвищення рівня прибутковості підприємств, також важливе значення має дотримання платниками податків податкової дисципліни, під якою розуміється своєчасне внесення фізичними і юридичними особами встановлених законом обов'язкових платежів і зборів до бюджетів. Дотримання податкової дисципліни платниками податків в умовах, коли майже половина доходів господарюючих суб'єктів, працюючого населення ховається в тіні, має велике значення. Величина доходів місцевих бюджетів залежить не тільки від джерел їх формування, але і способів розмежування доходів між бюджетними ланками. Прийнятий порядок розподілу доходів між ланками місцевих бюджетів не забезпечує формування достатньої дохідної бази органів місцевого самоврядування для виконання делегованих функцій та не сприяє їх зацікавленості у збільшенні доходів на своїй території [31].

Перевагою бюджетної децентралізації є сприяння нарощуванню фінансового потенціалу територіальних громад та регіонів, інвестуванню та підприємництву, що в підсумку забезпечить економічне зростання певних територій. Передача повноважень та ресурсів для їх реалізації на місця здатна забезпечити максимально ефективну реалізацію функцій держави,

вдосконалення міжбюджетних відносин, належний контроль за бюджетним процесом і рухом коштів, посилення громадянської активності та підзвітності громаді, краще задоволення її потреб на основі делегованого місцевій владі права визначати форми надання суспільних послуг [26].

Об'єднані громади відповідно до законодавства та регіональних перспективних планів формування територій одержують такі істотні преференції в частині фінансового й ресурсного забезпечення: 60 % ПДФО, прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, державні субвенції, участь у фінансовому вирівнюванні, розширений перелік трансфертів соціального характеру, повноцінні видаткові повноваження, доступ до місцевих зовнішніх запозичень, повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю, право безпосереднього надання всіх адміністративних послуг через власні інституції, повноваження формувати органи громадського правопорядку. Окрім цього, об'єднані громади отримують державну фінансову підтримку за рахунок коштів із Державного фонду регіонального розвитку, у вигляді субвенцій із держбюджету на формування інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку громади [25].

Процес децентралізації обумовлює необхідність детальнішого розгляду проблем та ризиків, подолати які можна за подальших ринкових перетворень, суттєвого реформування економічних відносин, зокрема в регіональному аспекті. Державна політика регіонального розвитку повинна генеруватися на державному рівні та реалізовуватися і підтримуватися на регіональному рівні, тобто має забезпечуватися збалансованість взаємовідносин між центром та регіонами. Переважання інтересів і засобів впливу однієї із сторін може призвести до надмірного централізму або до неконтрольованої і суспільно неефективної децентралізації. Основною умовою для досягнення позитивних результатів децентралізації може стати розроблення та впровадження стратегії соціально-економічного розвитку, в якій чітко обумовлені загальнодержавні пріоритети розвитку та інтереси, можливості і

ресурси регіонів. Такі цілі та інтереси повинні бути взаємоприйнятними, справедливими та оптимально поєднуваними. Визначальною проблемою є реальне фінансове забезпечення делегованих і законодавчо закріплених повноважень та функцій, економічна й фінансова самостійність органів місцевого самоврядування. Межі фінансової самостійності та незалежності місцевого самоврядування повинні визначатися законодавчо, чітко дотримуватися і виконуватися. Фінансова децентралізація набула першочергового значення, й успіх її реалізації залежить насамперед від якості вдосконалення місцевого самоврядування, від реального втілення принципів демократичної системи територіальної організації влади.

Серед сфер фінансової системи розвитку місцевих громад можна виокремити виробничу та громадську сферу. Інструментами бюджетного, інвестиційного та кредитного механізму впливу на ці сфери відповідно є запровадження принципу фінансової автономії, інвестиційної підтримки господарюючих суб'єктів, розвиток сільськогосподарських кооперацій з диференційованими умовами. Зарубіжний досвід свідчить про доцільність створення на території сіл кредитних установ (наприклад, Служби підтримки сільських бізнес-кооперативів, Служби електрифікації тощо), які створені банківськими та небанківськими установами на кооперативних засадах або за підтримки держави з метою надання організаційної, технічної допомоги, реалізації програм кредитування, грантових проектів та призначені для здійснення кредитування позичальників різних рівнів платоспроможності.

Позитивними результатами участі у грантових проектах, крім можливостей залучення додаткових обсягів фінансових ресурсів, є активізація громади та формування впевненості у здатності до самостійного забезпечення економічного розвитку. Існує доцільність залучення інвестиційних ресурсів, коштів територіальних громад та підприємств.

Поряд з цим, в Україні існує необхідність вдосконалення механізму розподілу інвестиційних субвенцій з метою підвищення прозорості,

об'єктивності та створення стимулів органам місцевого самоврядування до вирішення проблем місцевого характеру.

Підтримуємо думку Далевської Т.А. щодо доцільності визначення територій, соціально-економічні показники яких, мають відхилення від середніх по Україні показників в розмірі 25 % [26, с.64]. Статус територій, що потребує додаткового фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку, має визначатися на 10 років без перегляду щороку, з метою підвищення показників розвитку без впливу на розміри інвестиційної субвенції. Розподіл інвестиційної субвенції необхідно здійснювати з врахуванням зусиль органів місцевого самоврядування по активізації впливу на соціально-економічний розвиток шляхом застосування коефіцієнта стимулювання. Додатковий обсяг інвестиційної субвенції доцільно надавати бюджетам місцевого самоврядування після реалізації основної частини інвестиційного проекту, при цьому суму доцільно розраховувати за формулою (3.1).

$$\Delta IC = IC * K_{ст}, \quad (3.1) [26, с. 64]$$

де IC – розмір інвестиційної субвенції, визначеної для бюджету місцевого самоврядування,

$K_{ст}$ – коефіцієнт стимулювання, який застосовується в межах $0 \leq K_{ст} \leq 0,5$.

Для розрахунку коефіцієнта стимулювання пропонуємо використовувати формулу 3.2.

$$K_{ст} = \frac{OB - OB_c}{OB_c}, \quad (3.2) [26, с. 64]$$

де OB – обсяг виробленої промислової або сільськогосподарської продукції у відповідній адміністративно-територіальній одиниці,

OB_c – середній по Україні обсяг виробленої промислової або сільськогосподарської продукції у відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

Додаткове фінансування може бути забезпечене за рахунок коштів державного бюджету та державного фонду регіонального розвитку. Вважаємо, що вдосконалення методології визначення обсягів інвестиційних субвенцій (3.1) та (3.2) сприятиме підвищенню зацікавленості місцевого самоврядування у забезпеченні економічного зростання територіальних одиниць.

Мельник Л.М. зазначає, що «джерело продуктивності – освічена робоча людина, водночас освіченість нічого не варта, якщо працівники не мають гідного житла, психологічної стабільності та високого рівня культури» [31, с. 78]. Висококваліфікований трудовий ресурс впливає на створення додаткового капіталу. Висока заробітна плата збільшує обсяги споживання, задоволення якого може стати привабливим для інвестора, та нарощує темпи економічного зростання. Створення робочих місць за видами діяльності, що мають високий попит не тільки на внутрішньому, а й на зовнішньому ринку праці, створює значний вплив на фінансове забезпечення місцевого самоврядування.

Вдосконалення інструментарію фінансового механізму та підвищення ефективності бюджетної політики передбачає вдосконалення системи фінансового контролю з метою відповідності дій органів місцевого самоврядування чинному законодавству та забезпечення соціально-економічного розвитку. При цьому громада повинна мати вільний доступ до результатів муніципального аудиту фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Реформування системи фінансового контролю доцільно спрямовувати на вдосконалення процедури аудиту ефективності фінансового забезпечення, зокрема, існує необхідність створення в складі виконавчого комітету (а саме, департаменту фінансів) відділу внутрішнього муніципального аудиту, у віданні якого перебуватиме контроль за поточною фінансовою діяльністю з елементами господарського контролю та на основі власних управлінських рішень. Доцільність створення такого підрозділу визначається вищим рівнем

ефективності, на відміну від зовнішнього фінансового контролю, адже ним передбачається дослідження фінансового стану на основі більш повної поінформованості та наближеності до безперервності.

Підрозділ внутрішнього муніципального аудиту фінансового забезпечення повинен бути оснований на принципах організаційної (обмежений вплив на створення і ліквідацію підрозділу); особистої (виключення родинних зв'язків, зв'язків з посадовими особами); функціональної (недопущення стороннього впливу на процес планування та реалізації аудиту) та фінансової незалежності. Орган внутрішнього муніципального аудиту фінансового забезпечення матиме на меті стимулюючі заходи та перехід від аудиту фінансової звітності до аудиту ефективності фінансового забезпечення місцевого самоврядування. із визначенням своєчасності зарахування доходів бюджету і доцільності здійснення витрат, підрозділ буде виконувати функції консультативної, рекомендаційної діяльності (рис.3.1). Фінансове забезпечення місцевого самоврядування є інструментом економічного зростання територіальної громади. Для підвищення рівня фінансової самостійності бюджетів місцевого самоврядування необхідно вдосконалити нормативно-правове забезпечення регулювання системи міжбюджетних відносин. Доцільно розробити та прийняти на законодавчому рівні положення щодо фінансового вирівнювання розвитку територіальних громад, визначити умови розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів, забезпечення єдиного рівня життя населення.

Створення умов для залучення додаткових джерел ресурсів та впровадження механізмів ефективного використання доходів є вагомим завданням вдосконалення системи фінансового забезпечення. Одним із пріоритетних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування є створення умов збільшення обсягу надходжень від податку на доходи фізичних осіб, плати за землю, місцевих податків; запровадження місцевого збору, альтернативного ринковому збору; надання органам місцевого

самоврядування права регулювання обсягів податкових надходжень. Розвиток промисловості та виробництва, науково обґрунтоване обслуговування кредиторської заборгованості, залучення інвестицій в основний та людський капітал сприятимуть нарощенню власної дохідної бази місцевого самоврядування.

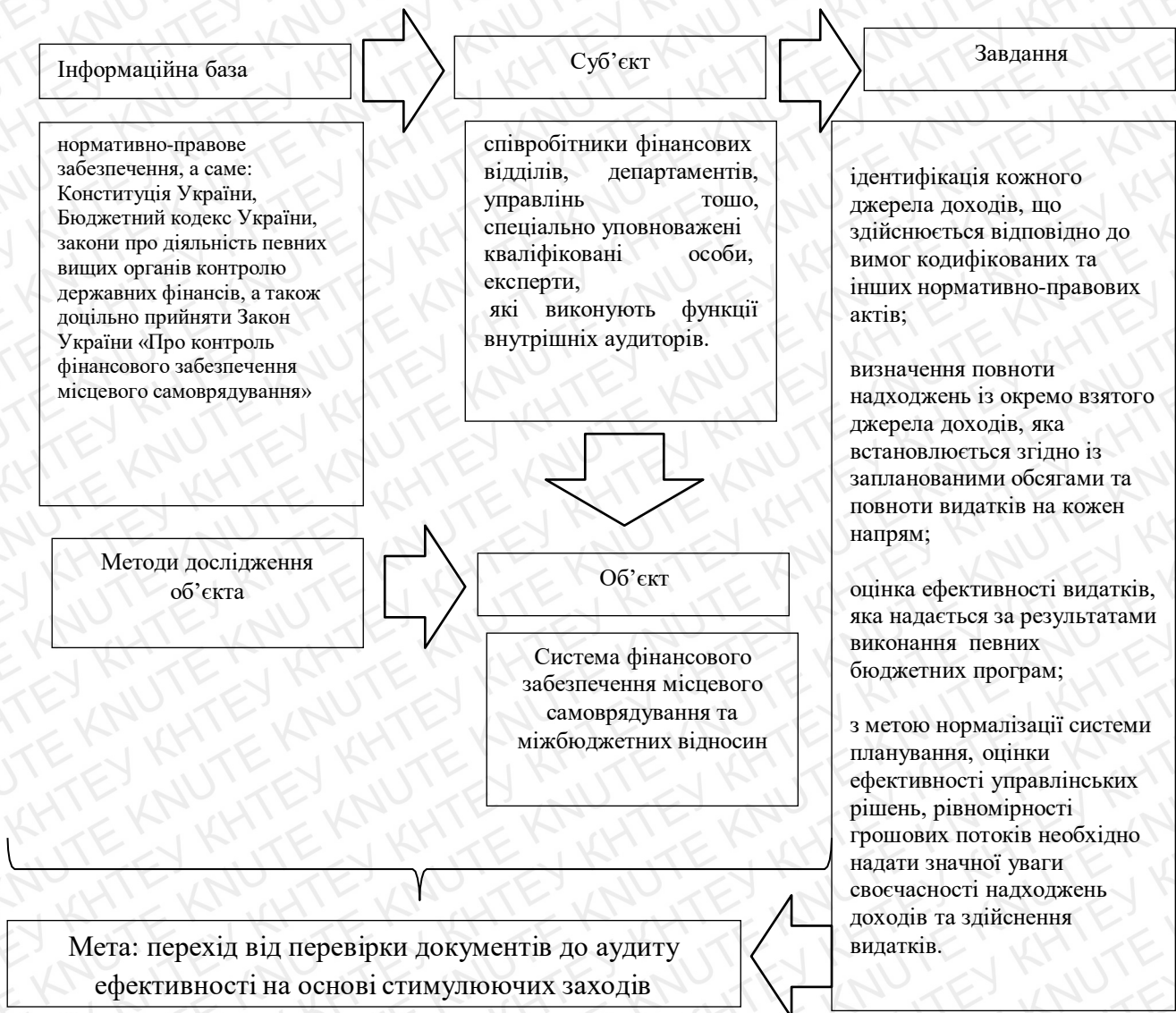


Рис.3.1. Організаційно-інформаційна модель підрозділу внутрішнього муніципального аудиту фінансового забезпечення місцевого самоврядування

Складено автором за даними джерела [22]

Отже, в умовах фінансової децентралізації важливим завданням є зміна парадигми функцій держави в бюджетному процесі – невідкладний перехід

від державного управління до державного регулювання з опорою на органи місцевого самоврядування за європейським зразком. Принципи місцевого самоврядування визначалися ще на початковому етапі реформ: самостійність і незалежність місцевих виборчих органів у межах своїх повноважень, економічна та фінансова самостійність території, самофінансування, самозабезпечення та раціональна децентралізація. Складність бюджетних відносин, незважаючи на зроблені кроки з їх реформування, потребує подальшого вивчення та впровадження пропозицій за такими напрямками: дослідження економічної ролі місцевих бюджетів у розв'язанні проблем соціально-економічного розвитку регіонів, вдосконалення механізму регулювання процесу формування, затвердження, виконання, та використання коштів місцевих бюджетів.

ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

У випускній кваліфікаційній роботі наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретичних і практичних засад розвитку місцевих фінансів в Україні, розробленні шляхів, пов'язаних з підвищенням ефективності функціонування місцевих фінансів в економічній системі держави в контексті міжнародного досвіду.

У результаті проведеного дослідження сформульовано такі висновки і пропозиції:

1. В ході роботи встановлено, що місцеві фінанси є складовою публічних фінансів і виступають самостійною економічною категорією. В результаті аналізу змісту, функцій та принципів організації місцевих фінансів нами підтримано думку про те, що зміст місцевих фінансів являє собою систему економічних відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань та функцій.

Місцеві фінанси відіграють вирішальну роль як у самій структурі ринкових відносин, так і в механізмі їх регулювання з боку держави. Дослідження проблемних аспектів розвитку місцевих фінансів, а також пошук перспективних напрямів їх вдосконалення набуває особливої актуальності в умовах розвитку сучасних трансформаційних процесів, пов'язаних з утвердженням в Україні ринкової моделі господарювання.

2. Встановлено, що основними складовими місцевих фінансів є місцеві бюджети та фінанси підприємств, організацій та установ комунальної форм власності. В роботі подано визначення «місцевий бюджет», узагальнюючи його можна визначити як частину єдиної системи державних фінансів, яка являє собою план (кошторис) доходів і видатків фінансових ресурсів, які формуються та розподіляються для забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування та фінансування соціально-економічних

заходів певної території.

3. В ході дослідження з'ясовано, що до базових нормативних актів, які регламентують функціонування місцевих фінансів, слід віднести Конституцію України (1996), Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997), Бюджетний кодекс України (2010), Податковий кодекс України (2010), щорічні закони про Державний бюджет України, щорічні рішення про відповідний місцевий бюджет.

4. Визначено, що механізм формування місцевих фінансів є багатоаспектним явищем і процесом, що являє собою цілу систему залучення, акумулювання, розподілу та використання публічних і приватних коштів, інвестованих із зовнішніх та внутрішніх джерел для задоволення потреб жителів певної території чи добровільного об'єднання в громаду. Визначено, що досягнення сталого місцевого розвитку передбачає цілеспрямовану організаційну та фінансову діяльність усіх суб'єктів, з якими взаємодіє територіальна громада, зокрема за умови їх координації органами місцевого самоврядування.

5. Результати проведеного аналізу доходної і видаткової частин місцевих бюджетів України за період 2014-2019 рр. дозволяють стверджувати наступне. За 2014-2019 рр. питома вага доходів місцевих бюджетів у структурі Зведеного бюджету не перевищувала 22,6%, що свідчить про низький ступінь участі місцевого самоврядування в розв'язанні проблем розвитку місцевих громад. Найбільшу питому вагу становлять офіційні трансферти, трохи більше 50% у 2018 р. Встановлено, що місцеві податки не виконують функції фіскального інструменту органів місцевого самоврядування. Їхня частка у загальній структурі доходів місцевих бюджетів з урахуванням податків на майно та єдиного податку сягнула в 2019 р. 30 %. Основним за обсягом джерелом місцевих податків є платежі за використання землі (плата за землю). З цього джерела у 2018 р. надійшло 31,3 млрд грн, що на 18,6 % більше за відповідний показник 2017 р. і в 2,6 рази більше відповідного показника 2014 р. Встановлено, що надходження

власних доходів місцевих бюджетів 665 ОТГ за 2018 р. у порівнянні з аналогічним періодом 2017 р. зросли на 62,1% та становили 20,8 млрд грн (+8,0 млрд грн). Отже, маємо позитивні темпи зростання власних доходів місцевих бюджетів, що зумовлено, спрямованими на фінансову децентралізацію.

6. Проведений аналіз видатків місцевих бюджетів засвідчив, що динаміка видатків місцевих бюджетів в Україні має тенденцію до збільшення. Водночас, порівняно з попередніми роками, у 2019 р. спостерігається позитивна динаміка щодо збільшення загального державного фінансового ресурсу на підтримку органів місцевого самоврядування, в тому числі і ОТГ. При цьому частка капітальних видатків у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів (загальний та спеціальний фонд разом) залишилась. Доцільним є посилення інвестиційної складової видатків бюджетів територій, збільшити обсяги видатків на капітальне будівництво, інноваційний розвиток реального сектору економіки та людського капіталу, оптимізувати видатки бюджету на органи місцевого самоврядування.

7. Пріоритетним напрямом розвитку системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування є створення фінансової основи для економічного зростання та підвищення добробуту територіальної громади. Потребують подальшого вдосконалення положення стосовно залучення територіальних громад до бюджетного процесу на місцевому рівні, системи внутрішнього муніципального аудиту ефективності фінансування видаткових повноважень органів місцевого самоврядування, що посилить дієвість інструментів механізму бюджетного регулювання міжбюджетних відносин та контролю за цільовим використанням бюджетних коштів. Важливим є узгодження інтересів держави та громади, підтримка малого та середнього підприємництва та врахування характеру впливу довгострокових фінансово-економічних факторів на систему формування доходів бюджетів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01 липня 2010 р. № 2404-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
5. Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
6. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05 лютого 2015 р. № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
7. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
8. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
9. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від

17 черв. 2014 р. № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

10. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Прийнята в Страсбурзі 15.10.1985 р. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

11. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік : Указ Президента України від 07 груд. 2016 р. № 545/2016 [Електронний ресурс].–Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/545/2016>.

12. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 №5/2015 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

13. Деякі питання державного фонду регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2015 р. № 196 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-п>.

14. Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 січ. 2015 р. № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2015-п>.

15. Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січ. 2015 р. № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-п>.

16. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 берез. 2016 р. № 200 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-п>.

17. Методика формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів від 08 квітня 2015 р. № 214 – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

18. Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів : Постанова Кабінету Міністрів від 15 груд. 2010 р. № 1132 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1132-2010-п>.

19. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально- економічного розвитку окремих територій: Постанова Кабінету Міністрів України від 06 лютого 2012 р. № 106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/244970328>.

20. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 верес. 2016 р. № 688-р [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-р/para#n80>.

21. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 №333-р – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

22. Бондарук Т.Г. Місцеві фінанси: Навч. посібник / Т.Г. Бондарук. – К. : ДП “Інформ.аналіт.агенство”, 2013. – 529 с.

23. Бюджетна система: підручник / [А. Є. Буряченко, Л. П. Гладченко, С. Я. Кондратюк та ін.]; за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. — К.: Центр учбової літератури; Тернопіль: Економічна думка, 2012. — 871 с.

24. Василик О.Д. Державні фінанси України: Навчальний посібник. - К.: Вища шк., 1997. – 383 с.:
25. Далевська Т. А. Забезпеченість видаткових повноважень органів місцевого самоврядування / Т.А. Далевська // Науковий Вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки»: Херсон: Видавничий дім «Гельветика». – Вип.11. – Ч.1. – 2015. – С.143–148.
26. Далевська Т.А. Удосконалення механізму регулювання міжбюджетних відносин: матеріали наук.-практ. конф. [«Економіка в сучасних умовах: стан, проблеми та пошук шляхів їх подолання»], (м. Львів, 26-27 червня 2015 р.). – Львів: Львівська економічна фундація, 2015. – Ч.2. – С. 62–65.
27. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України [Текст] / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.; Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні” – DESPRO. – К. : ТОВ “Софія”, 2012. – 128 с.
28. Євдокімова М.О. Місцеві фінанси: навч. посібник / М.О.Євдокімова; ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. – Х., 2014. – 343 с.
29. Кузькін Є Ю. Фінансове забезпечення фіскального простору місцевого самоврядування: монографія / Є.Ю. Кузькін. – Харків: ХНЕУ ім. С. Кузнеця; ПП «Технологічний Центр», 2019. – 260 с.
30. Лебединська О. Ю. Система органів місцевого самоврядування регіону: динамічна модель структури / О. Ю. Лебединська, В. М. Вакуленко, В. С. Колтун // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2010. – № 3. – С. 143–151.
31. Мельник Л.М., Дума В.Л. Формування бюджетного потенціалу місцевих фінансів: монографія.— Київ: Видавничий дім «Кондор», 2019. – 216 с.

32. Паєнтко Т. В., Федосов В. М. Концептуальні засади фінансового контролінгу. *Фінанси України*. 2017. № 12. С. 53–71.
33. Паєнтко Т. В., Федосов В. М. Управління фінансами: контролінг на мікрорівні. *Фінанси України*. 2018. № 3. С. 80–96.
34. Письменний В. В. Місцеві фінанси : навч. посіб. / В. В. Письменний. – Тернопіль : Видавничо-поліграфічний центр “Економічна думка”, 2012. – 199 с.
35. Правове регулювання місцевих фінансів в Україні / [Солдатенко О. В., Антипов В. І., Музика-Стефанчук О. А. та ін.]; за заг. ред. О. В. Солдатенко. – К. : Алерта, 2011. – 244 с.
36. Раделицький Ю. О. Місцеві бюджети в умовах поглиблення фінансової децентралізації в Україні: монографія. Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2018. – 312 с.
37. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг : навч. посіб. / [Г. А. Борщ, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, Ю. Ф. Дехтяренко, О. С. Ігнатенко, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, В. В. Юзефович] – К. : – 2017. – 107 с.
38. Сапожніков В.Б. Практика і проблематика фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування / В.Б. Сапожніков // *Інвестиції: практика та досвід*. – 2010. – №11. – С. 69–71.
39. Спільний проект ЄС/ООН (ПРООН) «Місцевий розвиток орієнтований на громаду». – Режим доступу: http://cba.org.ua/images/APRs/170721_1817_CBA_2017.pdf.
40. Створення об'єднаних територіальних громад в Україні 2015-2017. Аналітична доповідь від громадськості у форматі Shadow report. Київ, 2018. URL: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2014-2017-rr.pdf>.

41. Степура В. В. Європейський досвід бюджетної децентралізації: проблеми та перспективи для України / В. В. Степура // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. – 2015. – № 4. – С. 255– 260.
42. Сунцова О.О. Місцеві фінанси / О.О. Сунцова. – К.: ЦУЛ, 2010. – 488 с.
43. Фінансова інфраструктура України: стан, проблеми і перспективи розвитку: монографія; за заг. ред. В.М. Опаріна, В.М. Федосова. -- К.: КНЕУ. 2016. -- 695 с.
44. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення // Аналітична записка // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-8bead.pdf.
45. Чугунов І. Я. Бюджетна складова суспільного розвитку / І.Я. Чугунов, А.А.Максюта // Вісник КНТЕУ. – 2012. – № 3. – С.45–54.
46. Статистичний збірник «Регіони України». 2018 / [відп. за вип. М. Ю. Тімоніна ; за ред. І. Є. Вернера] ; Державна служба статистики України. - К. : [ТОВ "Август Трейд"], 2017. Ч. 2. - К., 2018. - 690 с.
47. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]– Режим доступу: www.minfin.gov.ua.
48. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]– Режим доступу: www.dkrs.gov.ua.
49. Офіційний сайт Національної Ради Реформ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua>.

ДОДАТКИ

Додаток А

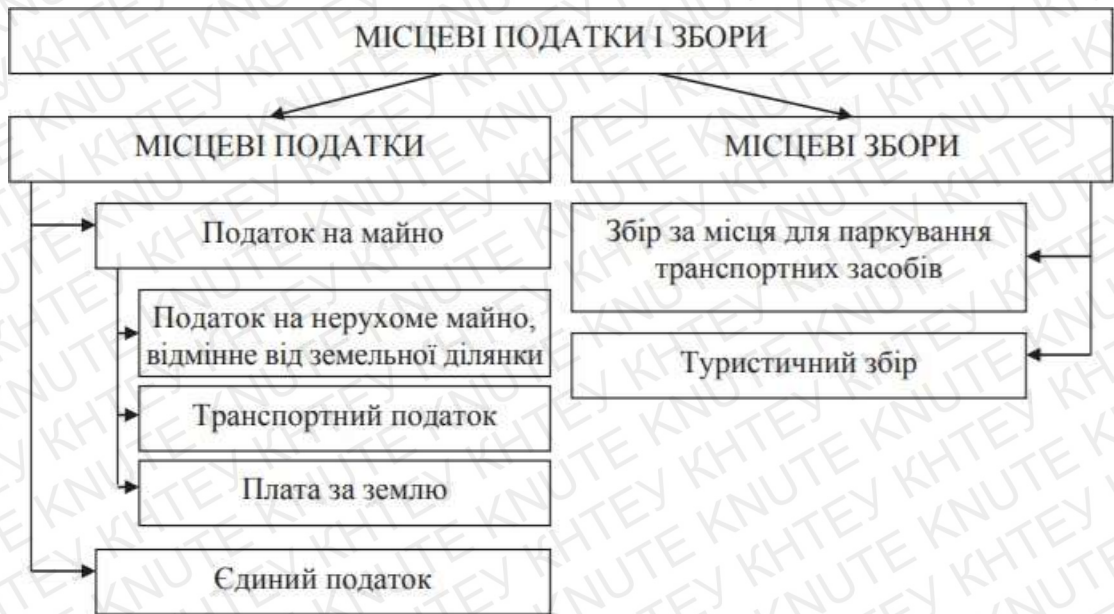


Рис. 1. Структура місцевих податків і зборів в Україні [22]

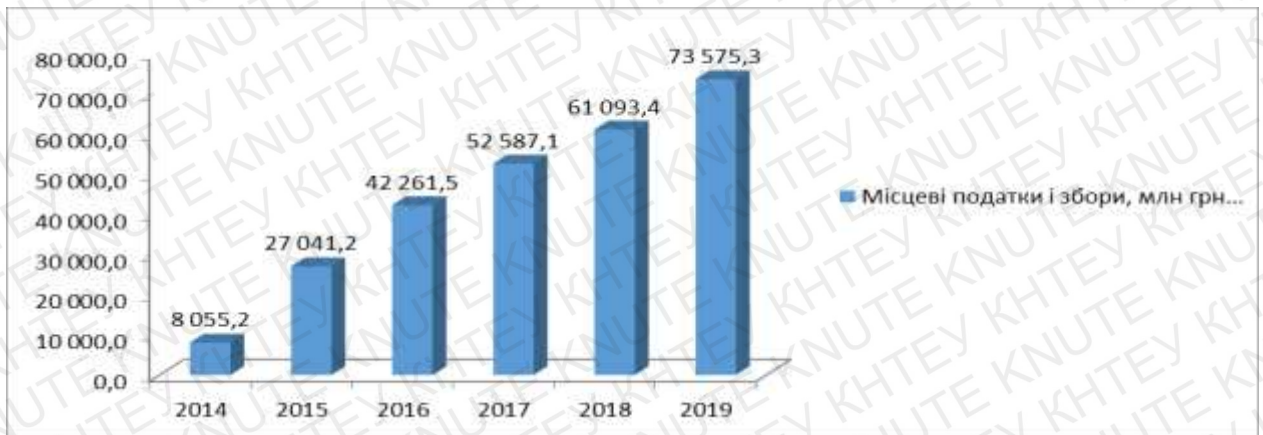


Рис. 2. Динаміка надходжень місцевих податків і зборів за 2014–2019 рр., млн грн

Джерело: Складено автором за даними звітів Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]: - Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/>.

Додаток Б

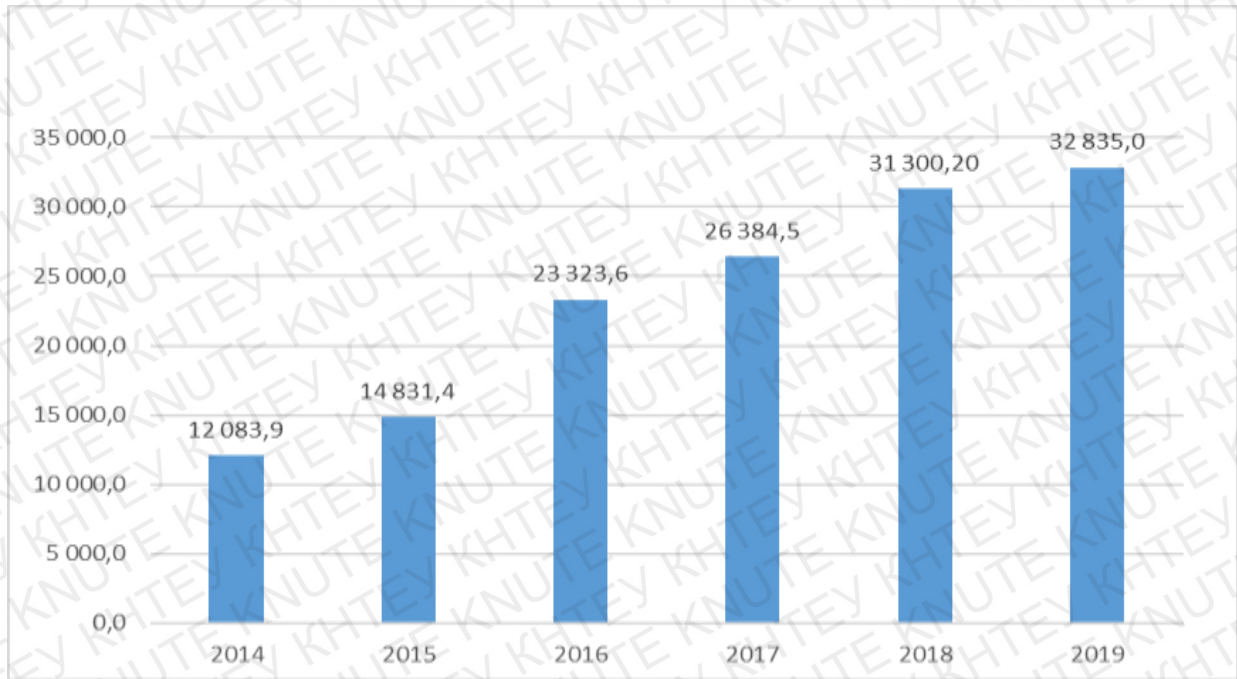


Рис. 1. Динаміка надходжень плати за землю за 2014–2019 рр.

Джерело: Складено автором за даними звітів Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]: - Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/>.

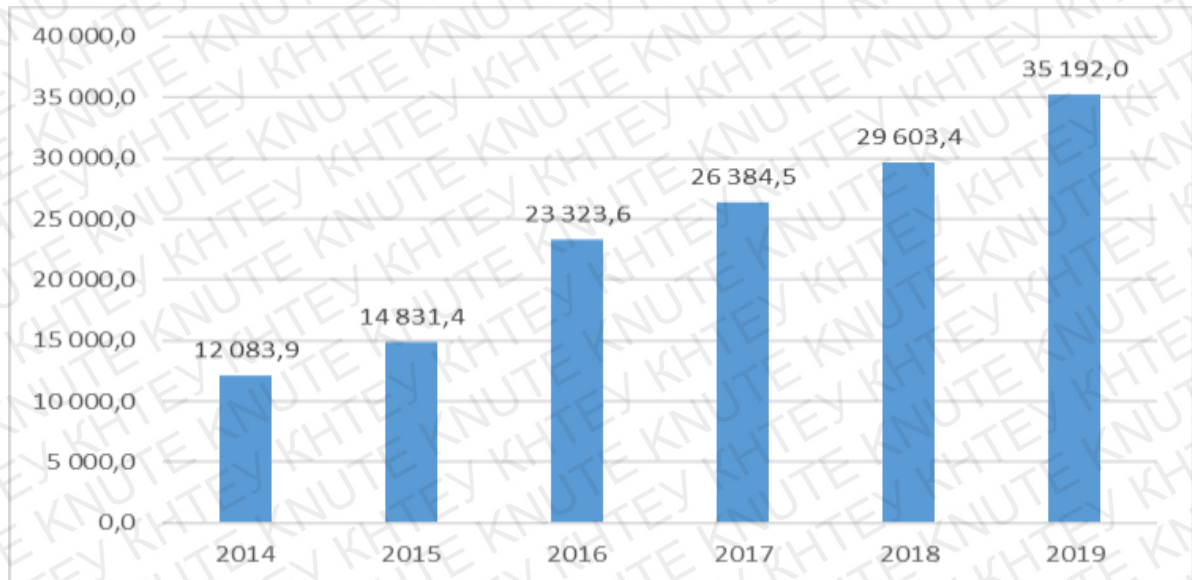
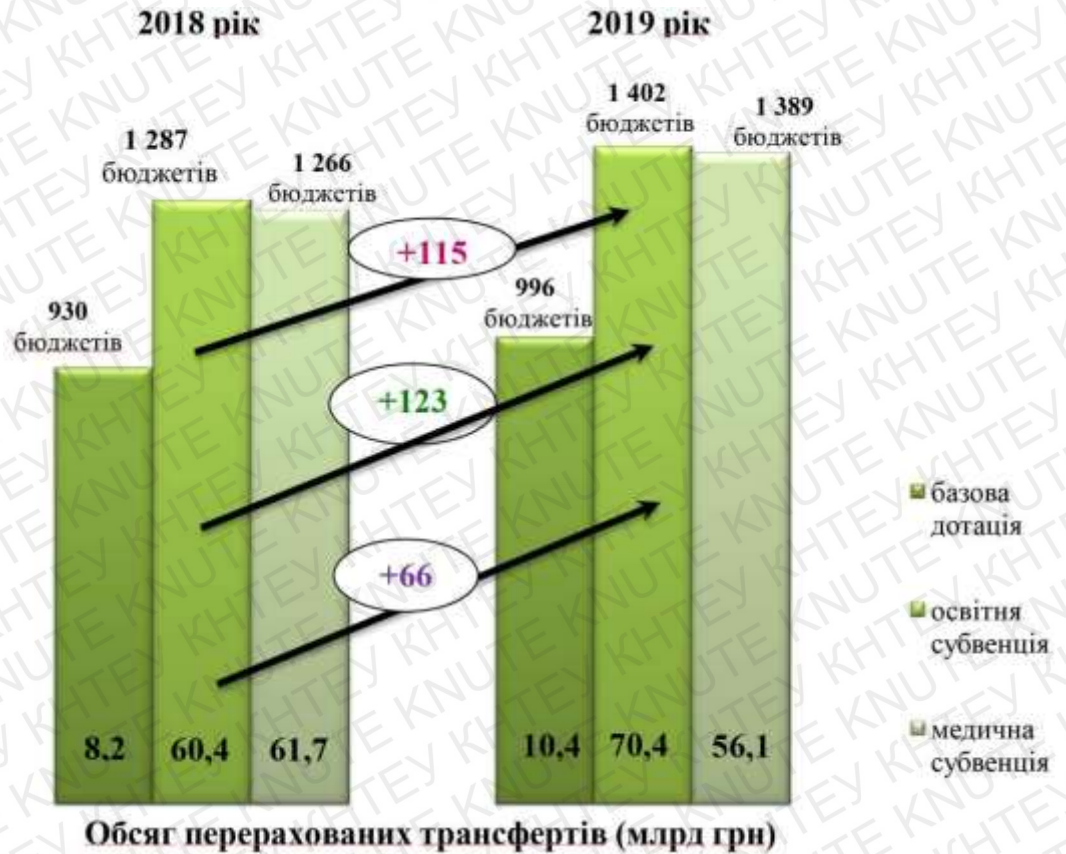


Рис. 2. Динаміка надходжень єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва за 2014–2019 рр.

Джерело: Складено автором за даними звітів Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]: - Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/>.

Додаток В

Трансфери, перераховані місцевим бюджетам у 2018-2019 рр.,
млрд грн



Джерело: Складено автором за даними звітів Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]: - Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/>.

Додаток Г

Динаміка доходів місцевих бюджетів України

Вид доходів	2017			2018			2019		
	млрд грн	Питома вага, %	Темп росту, 2017/2016, %	млрд грн	Питома вага, %	Темп росту, 2018/2017, %	млрд грн	Питома вага, %	Темп росту, 2019/2018, %
Податкові надходження	201,0	146,4	136,8	211,3	196,3	105,1	283	50,5	133,9
Неподаткові надходження	26,0	18,9	119,8	18,2	16,9	70,0	17,2	3,1	94,5
Доходи від операцій з капіталом	2,5	1,8	125,0	2,5	2,3	100,0	-	-	-
Офіційні трансферти	272,9	198,8	139,7	308,9	286,9	113,2	260,3	46,4	84,3
Разом доходів	502,4	366,0	137,3	540,9	502,4	107,7	560,5	100,0	103,6

Джерело: Складено автором за даними звітів Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]: - Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/>.