

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра фінансів

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

«ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ  
У СИСТЕМІ МІЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ»

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

Савчук  
Ольги  
Володимирівни

Науковий керівник  
д.е.н., доцент

Пасічний  
Микола Дмитрович

Гарант освітньої 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

<b>ВСТУП</b>	
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ</b>	
1.1. Сутність та роль місцевих бюджетів в бюджетній системі	6
1.2. Зарубіжний досвід формування доходів місцевих бюджетів	12
<b>РОЗДІЛ 2. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ</b>	
2.1. Основи міжбюджетного регулювання в Україні	17
2.2. Аналіз та оцінка доходів місцевих бюджетів	23
<b>РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ</b>	
3.1. Напрями підвищення результативності фінансового вирівнювання	30
3.2. Підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів шляхом зміцнення дохідної бази	38
<b>ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ</b>	51
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b>	54
<b>ДОДАТКИ</b>	65

## ВСТУП

Модель організації міжбюджетних відносин має формуватися під впливом та на основі децентралізації, яка передбачає: невтручання держави у бюджетний процес на місцевому рівні; врахування інтересів органів місцевого самоврядування та територіальних громад; чітке розмежування повноважень між рівнями управління; надання на місцевий рівень достатніх фінансових ресурсів для реалізації повноважень.

Механізм організації міжбюджетних відносин характеризується наявністю вагомих особливостей, які, по-перше, визначаються відповідно до основних цілей його розвитку, по-друге, формуються на основі взаємодії та необхідності врахування інтересів бюджетів різних рівнів, а відтак – взаємоузгодження інтересів держави, регіонів та територіальних громад. Тобто мова йде про адміністративно-територіальні формування з різними «територіальними об'ємами», різними можливостями соціального та економічного розвитку та особливостями світоглядних факторів, що визначає механізм організації міжбюджетних відносин як складну та багатоаспектну систему.

Активно досліджується проблематика місцевих фінансів, місцевих бюджетів, міжбюджетних відносин у вітчизняній економічній літературі, зокрема в працях таких учених і практиків, як С. Буковинський, О. Василик, В. Дем'янишин, В. Зайчикова, В. Кравченко, І. Луніна, Ю. Пасічник, Окремі аспекти функціонування місцевих фінансів в економіці трансформаційного періоду розглянуто у працях Т. Боднарук, В. Гейця, В. Опаріна, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та ін.

Метою роботи є розкриття та підвищення ефективності формування доходів місцевих бюджетів у системі міжбюджетного регулювання.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- розкрити сутність та роль місцевих бюджетів в бюджетній системі;
- дослідити зарубіжний досвід формування доходів місцевих бюджетів;

- розглянути правові засади міжбюджетного регулювання в Україні;
- проаналізувати динаміку надходжень місцевих бюджетів;
- проаналізувати структура доходів місцевих бюджетів, зокрема частку доходів, що формуються за рахунок міжбюджетних трансфертів;
- розглянути умови, необхідні для підвищення результативності фінансового вирівнювання;
- розглянути шляхи підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів через зміцнення дохідної бази.

**Об'єктом дослідження** є система формування доходів місцевих бюджетів.

**Предметом дослідження** є теоретичні та практичні питання формування доходів місцевих бюджетів у системі міжбюджетного регулювання.

**Методи дослідження.** У роботі застосовано сукупність наукових методів і підходів, у тому числі системний, структурний, порівняльний, факторний методи, що дозволило реалізувати концептуальну єдність дослідження.

Системний та структурний методи використано при розкритті сутності та ролі доходів місцевих бюджетів у системі міжбюджетного регулювання. За допомогою порівняльного та факторного методів узагальнено зарубіжний досвід формування дохідної частини місцевих бюджетів. На основі системного підходу, синтезу, наукового абстрагування розкриті основні завдання бюджетної політики щодо формування доходів місцевих бюджетів.

Інформаційну базу дослідження становили нормативно-правове забезпечення формування доходів місцевих бюджетів у системі міжбюджетного регулювання, статистичні матеріали Державної служби статистики України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної фіскальної служби України, Рахункової палати України, Державної аудиторської служби України, відповідні монографії, наукові статті вітчизняних та зарубіжних вчених.

Випускна кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків.

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

У першому розділі розкрито сутність та роль місцевих бюджетів в бюджетній системі. Досліджено зарубіжний досвід формування доходів місцевих бюджетів.

У другому розділі розглянуто правові засади міжбюджетного регулювання в Україні. Проаналізовано динаміку надходжень місцевих бюджетів, структуру доходів місцевих бюджетів, зокрема частку доходів, що формуються за рахунок міжбюджетних трансфертів.

У третьому розділі умови, необхідні для підвищення результативності фінансового вирівнювання. Розглянуто шляхи підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів через зміцнення дохідної бази.

У висновках випускної роботи наведено теоретичне узагальнення матеріалу, представленого в кваліфікаційному дослідженні.

## РОЗДІЛ 1.

# ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

### 1.1. Сутність та роль місцевих бюджетів в бюджетній системі

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

Прийнятий 21 травня 1997 року Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що «місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України».

Згідно з Концепцією державної регіональної політики, в Україні проводиться комплекс заходів, що включає як законодавче врегулювання питань місцевого самоврядування, так і конкретні кроки щодо здійснення бюджетної та фіскальної реформ. Головними завданнями, які ставляться при цьому, є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя

населення, забезпечення дотримання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина. Крім того, не потрібно знижувати важливість інших чинників, які впливають на розвиток місцевої громади – це залучення потенціалу конкретного регіону, підвищення якості управлінських послуг, вдосконалення системи місцевого самоврядування та роботи органів державної влади.

Фінансовою наукою розроблено чимало принципів оподаткування, які стосуються як податкової системи держави загалом, так і місцевого оподаткування зокрема. Так, професор О.І. Луніна наголошує на необхідності пріоритетного застосування в місцевому оподаткуванні принципу еквівалентності отриманої вигоди від наданих на місцевому рівні суспільних благ та обсягу податків, сплачених громадянами. Як відомо, ідея еквівалентного обміну за схемою «податки – блага» розглядалась багатьма представниками фінансової науки і більш повно була сформульована в теорії добровільного обміну (Е. Ліндаля) і теорії фіскального обміну (Дж. Б'юкенена). Однак, інтерпретація взаємозв'язку між податками і суспільними послугами здійснювалась науковцями у контексті дослідження природи державних фінансів, тоді, як місцеві фінанси знаходились поза увагою. В свою чергу, на наш погляд, даний принцип на місцевому рівні є більш дієвим, оскільки громадяни мають можливість реально оцінити дії місцевої влади та усвідомити користь, від сплачених у місцевий бюджет податків. І хоч наївно розраховувати на те, що таке розуміння призведе до добровільної сплати податків у місцевий бюджет, однак, допоможе полегшити процес їх адміністрування і знизити масштаби ухилень від оподаткування на місцевому рівні.

Класичні принципи місцевого оподаткування: досвід і потенціал реалізації в Україні принцип широкого розподілу податкового навантаження – місцеві податки і збори мають створювати відчутне навантаження на всіх жителів та економічних суб'єктів адміністративно-територіальної одиниці; принцип територіальної прив'язки – об'єкти місцевого оподаткування мають

бути пов'язані з відповідною територією і вирізнятися низькою мобільністю; принцип незалежності податкових надходжень від кон'юнктурних змін в економіці – місцеві податки не повинні реагувати або реагувати незначною мірою на зміну ринкової кон'юнктури; принцип зростання податкових надходжень (на одного мешканця) зі зростанням розміру територіальної громади.

Зв'язок між сплаченими податками та отриманими вигодами. Цей принцип підкреслює ефективність реалізації аспектів місцевого оподаткування стосовно надання суспільних благ та послуг населенню, що сплачує податкові платежі.

Принцип неконкурентності між регіонами. Місцеві податки не повинні відчутно впливати на перерозподіл у приватному секторі. Адже в іншому разі платники податків зможуть уникати високих податкових платежів шляхом зміщення бази оподаткування на територію юрисдикцій привабливіших, що відповідно призведе до податкової конкуренції між регіонами.

Регіональна справедливість та довгострокова ефективність. Місцеве оподаткування в ідеалі повинно відображати реальну податкоспроможність регіону, тому що податки, бази яких нерівномірно розподілені у різних регіонах (наприклад, природні ресурси), не підходять для регіонального використання, адже це спричинює собою великі регіональні нерівності. Даний принцип досить важко реалізувати на практиці, оскільки практично не існує такого податку, база оподаткування яким була б розташована рівномірно по усій країні, з однієї сторони, а з іншої – наголошуємо на тому, що задля забезпечення ефективнішого довгострокового використання природних ресурсів, їх оподаткування необхідно віддати у руки держави, в тому числі і з причин регіональної справедливості.

Надійність та стабільність податкової бази. Стійкі показники витрат, що здійснюють місцеві органи влади на власні та делеговані повноваження,



вимагають сталої та надійної дохідної бази, яка б залишалася захищена від циклічних змін економічного середовища.

Податковий обмін як неявне страхування. Для того аби забезпечити стабільні податкові надходження до місцевих бюджетів, не можна повністю віддавати у підпорядкування місцевим властям адміністрування конкретного податку. Наприклад, якщо місцева рада наділена повноваженнями справляння податку на прибуток підприємств, то стабільність та надійність надходжень знаходиться під великим питанням, що може спричинити значні навантаження на місцевий бюджет у часи зменшення прибутку підприємств або їх банкрутства за ситуації, коли доходи будуть необхідними для подолання локального безробіття. Тому кращим вирішенням теперішніх та навіть потенційних проблем може стати так званий «податковий обмін» – ситуація, за якої місцеві органи влади віддають ніби частину податку центральним властям (встановлення правил оподаткування стратегічних підприємств, застосування лише надбавки до ставки податку, яка визначена на загальнодержавному рівні тощо). При цьому часто муніципалітети отримують щось взамін, наприклад, зарахування частини іншого податку до місцевих бюджетів задля фінансування власних повноважень. Таким чином, за рахунок такого обміну відбувається своєрідний процес страхування надійності доходів бюджету.

Місцеві податки повинні бути введені у всіх муніципалітетах і для уникнення ситуації більш високих адміністративних витрат на одиницю доходу у менших юрисдикціях необхідною є простота адміністративних робіт. Зрозуміло, що не всі принципи місцевого оподаткування, що обговорювалися вченими, узгоджуються один з одним або можуть бути реалізовані повністю і одночасно. Крім цього, це навіть недоцільно, оскільки може суттєво обмежити можливості справляння місцевих податків. Проте формування інституту місцевих податків, з дотримання обґрунтованих принципів, допоможе якісно оптимізувати процес організації місцевого оподаткування. З'ясуємо, які ж

загальнодержавні податки найбільш повно відповідають вищезгаданим принципам місцевого оподаткування і можуть розглядатись в якості місцевих.

Досліджуючи відповідність механізму справляння податку на доходи фізичних осіб принципам місцевого оподаткування, можна стверджувати, що цей податок відповідає принципу широкого розподілу податкового навантаження, оскільки його сплачують всі фізичні особи – резиденти і нерезиденти, які отримують доходи в Україні чи іноземні доходи (для резидентів). Також податок на доходи фізичних осіб відповідає принципу зростання податкових надходжень із збільшенням розмірів громади та принципу територіальної прив'язки. Однак, останній принцип у вітчизняних реаліях виконується частково, оскільки існує правова колізія через те, що не всі суб'єкти господарювання сплачують цей податок за місцем знаходження. Так, окремі виробничі структурні підрозділи підприємств: цехи, відділення, лабораторії та ін. (крім філій і представництв, які мають статус відокремлених підрозділів згідно Цивільного кодексу України), сплачують податок за місцем реєстрації підприємств, хоча можуть здійснювати підприємницьку діяльність на іншій території. Суттєвим недоліком даного податку є чутливість до змін економічної ситуації як у країні, так і у регіонах зокрема. В період економічних криз податкова база цього податку зменшується, внаслідок чого, при незмінних ставках і умовах оподаткування відбувається зменшення надходжень до бюджету.

Особливості плати за землю, як можливого місцевого податку, полягають у тому, що початковою метою її введення було не фінансове забезпечення діяльності місцевого самоврядування, а використання отриманих від оподаткування коштів на підвищення родючості ґрунтів, раціонального використання та охорони земель, розташованих на їхній території. Однак, цей податковий платіж так і не отримав цільового призначення і не забезпечив умови конкретного еквівалентного обміну між органом місцевого

самоврядування і платником, тому, має більше підстав називатися земельним податком, а не платою за землю

Проаналізувавши відповідність єдиного податку критеріям місцевого оподаткування, можна зробити наступні висновки:

принцип широкого розподілу податкового навантаження виконується в тому, що єдиний податок сплачує широке коло платників, а саме, фізичні особи підприємці і юридичні особи – суб'єкти господарювання будь-якої організаційно-правової форми, які одержують обмежений обсяг річного доходу і використовують певну кількість найманих працівників;

організація і контроль за справляння єдиного податку не потребують значних адміністративних та управлінських витрат, оскільки процедура оподаткування доволі спрощена;

нерівномірність у розташуванні по території країни платників податку.

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

## 1.2. Зарубіжний досвід формування доходів місцевих бюджетів

Вибір України в напрямку євроінтеграції зумовлює застосовувати нові підходи до розвитку регіонів, визначення цілей, пріоритетів і механізмів реалізації регіональної політики. І саме досвід країн ЄС у сфері розвитку місцевого самоврядування, зокрема розвитку територіальних громад, є досить корисним для України. Оскільки існуюча система функціонування територіальних громад в Україні не є досконалою, досвід зарубіжних країн дозволить зробити деякі висновки та використати їх у подальшому їх розвитку та функціонуванню.

Першою країною, до досвіду якої хотілося б звернутися, – це Німеччина. У Німеччині, як і в Україні, територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 28 (п. 2.) Конституції Німеччини 1949 року за громадою закріплене виключне право на вирішення справ локального спрямування в межах загальнодержавного законодавства. Вона визнає громади як «територіальні корпорації» та в загальних рисах регулює питання їх прибутків. Місцеве самоврядування в Німеччині має два рівні (райони та громади). Опис структур самоврядування є нелегким завданням, оскільки комунальний устрій належить до компетенції 16 федеральних земель, а Конституція (федеральний рівень) обмежується тим, що вона гарантує право на місцеве самоврядування.

При цьому організація державного управління в різних землях може мати дуже суттєві відмінності. Критеріями при визначенні територіальної основи комунального самоврядування є такі: кількість населення, структура розселення, традиції, особливості історичного, соціального розвитку міст тощо.

Середня кількість мешканців у районах становить приблизно 250 000 чол., у містах земельного підпорядкування – 200 000 чол., а в громадах – 6 000 чоловік (суттєві відмінності залежно від землі, від 40 000 чол. у Північній Рейн-Вестфалії та 2 400 у Шлезвіг-Хольштайн). У Німеччині громади збирають

«прямі» податки на професійну діяльність, на землю з розважальних закладів, від продажу алкогольних напоїв, податки на собак тощо.

Крім того, до бюджету громад надходить частина федеральних регулюючих податків. Більше 17 % регулюючих податків територіальних громад Німеччини концентрують у місцевих бюджетах, причому основним є прибутковий податок. Доходи місцевих бюджетів у Німеччині складаються з податків. У Німеччині доходи від місцевих податків перевищують 20 % бюджетних доходів; неподаткових надходжень – 6 %; субсидій і дотацій з центрального бюджету (у Німеччині на державні трансферти припадає 49,7 % бюджетних доходів, у тому числі 32,4 % дотацій, 17,3 % субсидій); запозичень.

Для адміністративного устрою Французької республіки характерним є поєднання управління місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, причому із запровадженням ідеї децентралізації у цій країні все більше повноважень поступово переходить від органів державної до органів влади місцевої.

Децентралізація також створила у Франції три основні рівні територіальних одиниць з повним набором повноважень для кожного з них. Це комуна, департамент та регіон. У Франції частка місцевих податків у бюджеті комун становить 45–50 %, а в бюджеті департаментів – близько 38 %, у той час як із зовнішніх джерел фінансується 35 % бюджету комун і 41,5 % бюджету департаментів. Намагання Франції та дії у напрямку децентралізації зробило певні кроки задля зміни французького суспільства в досягненні більшої демократичності. Маючи спрощений доступ до значної кількості необхідних послуг, повноваження місцевих рад тільки зросли.

Місцеві громади пропонують надати їм додаткових повноважень, а отже, можна припустити, що у майбутньому Францію чекає подальша децентралізація. Також хотілося б звернутися до досвіду Польщі, що входить до складу Європейського Союзу та межує з нашою державою.

У бюджет тієї чи іншої територіальної громади України від нормативної грошової оцінки надходить від 3 до 12 % фінансових ресурсів, що значно нижче, ніж у Польщі. Тому готовність вкладати кошти інвесторам в українські землі очевидна. До того ж не секрет, що в нас дешева робоча сила. Ми повинні не тільки створити для роботи іноземного бізнесу в нашій країні всі умови, але й разом з тим максимально, відповідно до чинного законодавства України, отримувати з цього свій заслужений дохід у сільські, селищні, районні та обласні бюджети.

Порівняти пропорції розподілу функцій між рівнями влади у різних країнах дає змогу показник децентралізації, який характеризує частку видатків органів місцевого самоврядування у загальній сумі витрат бюджетної системи. Так, у Канаді і Данії цей показник становить 60 %, в Іспанії – 52 %, у Швеції – 44 %, у США і Німеччині – 43 %, в Ірландії і Бельгії 42 %, у Фінляндії – більше 38 %, в Австрії і Нідерландах – до 35 %, в Італії – 32 %, у Норвегії, Польщі і Ісландії – близько 30 %, у Великій Британії і Чехії – 29 %, у Латвії – 28 %, у Литві – 26 %, в Угорщині – 26 %, в Естонії – 25 %, у Франції – 20 %. Для порівняння, частка видатків місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України протягом останніх десяти років коливається в межах 39 – 42 %.

У більшості країн Центральної та Східної Європи місцеві бюджети становлять від 20 до 29 % консолідованого бюджету держави. Мінімальні обсяги місцевих бюджетів у Чехії, Естонії та Литві, максимальний – у Польщі. Середній рівень частки доходів місцевих бюджетів у ВВП у країнах з перехідною економікою на 8,6 % нижче, ніж у країнах з розвинутою економікою, і становить 8,0 %. Майже немає країн, в яких для фінансування місцевих бюджетів не застосовувалися б державні трансферти як інструменти фінансового вирівнювання. Обсяги і призначення трансфертів залежать від розподілу повноважень між різними рівнями виконавчої влади та наявності у них інших джерел доходів. Джерелами виплат бюджетних трансфертів можуть бути відрахування частки надходжень від одного або декількох податків, що

сплачуються до Державного бюджету, або щорічні асигнування з Державного бюджету. У розвинених країнах перевагу надають першому джерелу, у країнах з перехідною економікою, часто в міру політичних мотивацій та можливостей бюджету вищого рівня, – бюджетним асигнуванням.

У країнах Західної Європи та США існують практика реалізації програми соціального житла. Так, у Німеччині малозабезпеченим громадянам надають грошову допомогу для самостійної оренди житла в приватному секторі. В США запроваджено систему субсидіювання, згідно якої спочатку державну цільову допомогу отримував орендодавець, а згодом її отримувачем став орендар. Сектор соціального житла в Голландії, Швеції, Великобританії, Данії, Франції і Фінляндії становить 15-35 % від загального житлового фонду. В європейських державах на соціальні житлові програми виділяються значні кошти: від 0,1- 0,3 % ВВП, в Італії і Греції до 1,2-1,4 % ВВП, у Франції – 1,9 % ВВП. В Канаді вартість одного квадратного метра соціального житла не перевищує 650 дол. США. Як правило, в розвинутих країнах споживачами соціального житла є дійсно найбільш вразливі прошарки населення, оскільки порівняно низька якість житла та несприятливе оточення районів із соціальною забудовою унеможлиблює вселення туди заможних людей.

Світовий досвід більшості зарубіжних країн переконує, що управління місцевими справами, як правило, здійснюється як через призначені з центру органи державної адміністрації на місцях, так і через представницькі органи, які обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

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

податок зі спадщини. Головними прибутковими джерелами провінцій Канади слугують: прибутковий податок з населення, податок на прибуток корпорацій.

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

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

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

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



## РОЗДІЛ 2.

# СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

### 2.1. Основи міжбюджетного регулювання в Україні

Місцеві бюджети повинні бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та надання населенню послуг на рівні, не нижчому від мінімальних соціальних потреб. У разі недостатності дохідних джерел держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів у формі дотацій, субвенцій та субсидій. Важливе значення мають норми закону, які стосуються фінансування витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів виконавчої влади (стаття 67).

Визначено, що держава фінансово забезпечує здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі шляхом закріплення за відповідними місцевими бюджетами джерел доходів бюджету, надання трансфертів із державного бюджету, а також передання органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності. Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються пере дачею їм необхідних фінансових ресурсів.

Такі рішення органи місцевого самоврядування виконують у межах переданих їм фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсує держава. Статтею 68 закону органам місцевого самоврядування надано право утворювати цільові фонди, які є складовою спеціального фонду відповідного місцевого бюджету.

Порядок формування та використання цільових фондів визначається положенням про ці фонди, що його затверджує відповідна місцева рада. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» підтверджено право органів місцевого самоврядування встановлювати місцеві податки і збори і зараховувати їх до відповідних місцевих бюджетів (стаття 69), здійснювати місцеві запозичення та отримувати позики місцевим бюджетам (стаття 70).

Органи місцевого самоврядування можуть створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміщувати тимчасово вільні кошти місцевих бюджетів на депозитах з дотриманням установлених вимог. 22 червня 2001 року було прийнято Бюджетний кодекс України, який визначив засади бюджетної системи України, її структуру, принципи, правові засади функціонування, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

До основних новацій Бюджетного кодексу слід віднести ось що:

по-новому представлено склад бюджетної системи України з виділенням державного і місцевих бюджетів, запроваджено нове поняття – бюджети місцевого самоврядування; визначено принципи вітчизняної бюджетної системи; запроваджено єдину бюджетну термінологію; здійснено чіткий розподіл доходів і видатків між бюджетами всіх рівнів та видів; застосовано принципово новий підхід до класифікації як доходів, так і видатків місцевих бюджетів; визначено внутрішню будову місцевих бюджетів; встановлено джерела формування та напрями використання бюджету розвитку; зміцнено фінансову базу органів місцевого самоврядування шляхом розширення переліку власних доходів; встановлено заінтересованість органів місцевого самоврядування у додатковому одержанні доходів як державного, так і місцевих бюджетів; визначено основні підходи до здійснення місцевих запозичень; запроваджено прозору процедуру міжбюджетних відносин;

систематизовано види бюджетних трансфертів та засади їх надання; встановлено формульний порядок розрахунку розмірів міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання місцевим бюджетам із державного бюджету); заборонено здійснення міжбюджетних позичок і створення органами місцевого самоврядування позабюджетних фондів; регламентовано процедури бюджетного процесу; визначено відповідальність усіх учасників бюджетного процесу, а також контрольні повноваження владних органів.

У зв'язку з тим, що в Бюджетному кодексі України обумовлено засади організації міжбюджетних відносин і зокрема порядку розрахунку дотацій вирівнювання лише для бюджетів міст Києва та Севастополя, міст обласного значення і районних бюджетів, то 1 липня 2004 року був ухвалений Закон України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань». У законі ви значено основні вимоги до формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету) між районним бюджетом і бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їхніх об'єднань і параметри, які враховуються у формулі.

Важливим етапом удосконалення системи місцевих фінансів стало ухвалення нової редакції Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року, а також внесення до нього протягом наступних років змін, якими передбачено низку новацій, спрямованих на подальше зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, зокрема: місцевим бюджетам було передано окремі додаткові джерела за рахунок доходів державного бюджету; розширено перелік джерел власних доходів місцевих бюджетів усіх рівнів, а також склад видатків, які визначаються функціями держави і передаються до виконання органам місцевого самоврядування; розширено перелік доходів бюджету розвитку спеціального фонду місцевих бюджетів.

Крім того, в новій редакції Бюджетного кодексу було вдосконалено бюджетні процедури щодо: участі місцевих бюджетів у наданні їм із

державного бюджету субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів); застосування нормативів відрахувань субвенцій із державного місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах; передання коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Проведена в Україні податкова реформа та ухвалення 2 грудня 2010 року Податкового кодексу України справили певний позитивний вплив на формування дохідної бази місцевих бюджетів у частині закріплених і власних доходів, а також на організацію міжбюджетних відносин. Так, Кодексом змінено склад місцевих податків і зборів; запроваджено місцевий податок на нерухоме майно; розширено базу оподаткування податком на доходи фізичних осіб; збільшено ставки плати за землю тощо.

До місцевих податків Податковим кодексом України віднесено: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; єдиний податок. До місцевих зборів Податковим кодексом України віднесено: збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір.

У щорічних Законах України про Державний бюджет України, як правило, проводиться конкретизація механізму реалізації окремих концептуальних положень Бюджетного кодексу України. Так, у цих законах визначається вичерпний перелік доходів загального і спеціального фондів місцевих бюджетів на бюджетний рік, особливості здійснення взаємовідносини між Державним бюджетом України і місцевими бюджетами, встановлюються обсяги та порядок перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам, а також обумовлюються додаткові положення, які регламентують бюджетний процес протягом бюджетного року.

Крім перерахованих документів, в Україні прийнято і введено в дію цілу низку нормативних актів, які регламентують окремі аспекти функціонування

місцевих фінансів. Зокрема, 17 червня 2014 року був ухвалений Закон України «Про співробітництво територіальних громад», який визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю за цими процесами. У законі визначено співробітництво територіальних громад як відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених формах із метою забезпечення соціально- економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законодавством повноважень. Суб'єктами співробітництва можуть бути територіальні громади сіл, селищ, міст. Територіальні громади здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради. Співробітництво може налагоджуватись у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування.

У законі передбачено умови та способи державного стимулювання процесів співробітництва територіальних громад, що важливо, зважаючи на доцільність об'єднання їхніх зусиль та фінансових ресурсів для вирішення нагальних потреб соціально-економічного розвитку територій. Державне стимулювання співробітництва територіальних громад проводиться шляхом: надання субвенцій місцевим бюджетам суб'єктів співробітництва у пріоритетних сферах державної політики; передачі об'єктів державної власності в комунальну власність суб'єктів співробітництва; методичної, організаційної та іншої підтримки діяльності суб'єктів співробітництва.

Держава стимулює співробітництво у разі, якщо: посилюється спроможність суб'єктів співробітництва до забезпечення реалізації визначених законом повноважень; до співробітництва залучені додаткові ресурси, у тому числі фінансові; співробітництво здійснюється більш як трьома суб'єктами співробітництва; забезпечується широка участь громадськості у здійсненні

співробітництва. Згаданим законом визначено дозволені джерела фінансування співробітництва територіальних громад, якими є: місцеві бюджети суб'єктів співробітництва; кошти від самооподаткування населення; і заборонені законодавством джерела, зокрема державний бюджет, міжнародна технічна та фінансова допомога, кредитні ресурси.

Надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів базується на принципах, визначених ст. 105 Бюджетного кодексу України, з урахуванням засад економічної ефективності досягнення цілей інвестиційного проекту, їх фінансової забезпеченості, рівня забезпеченості об'єктами виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури, обґрунтування спроможності подальшого утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів. Тут же необхідно визначити дві проблеми цього виду міжбюджетних трансфертів. Перша – мізерні обсяги фінансової допомоги з центру, які залучаються на виконання інвестиційних проектів. Друга – політичний лобізм при її розподілі місцевим бюджетам. Остання проблема стоїть гостро й не дає змогу розвиватися тим територіям, які чи не найбільше потребують фінансової допомоги. Законодавчі колізії криються у виконанні принципу збалансованого розвитку, оскільки надання субвенцій здійснюється з урахуванням потенціалу територій.

В Україні сформовано нормативно-правову базу, що регламентує процеси функціонування місцевих фінансів та його найважливіших інститутів. До базових нормативних актів належать Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, щорічні закони про Державний бюджет України. Розвиток правового забезпечення місцевих фінансів за роки незалежності відбувався відповідно до визначених пріоритетів розвитку нашої держави, дальшої демократизації суспільного життя, зміцнення інституту місцевого самоврядування, проведення бюджетної децентралізації. Сьогодні постала проблема подальшого вдосконалення нормативно-правової бази, її узгодження

з адміністративною реформою, реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

## **2.2. Аналіз та оцінка доходів місцевих бюджетів**

В сучасних умовах особливого значення набуває самодостатнє місцеве самоврядування, яке здатне забезпечити виконання своїх завдань та володіє необхідним обсягом фінансових ресурсів для покриття власних витрат. Більшість країн із сильною економікою та розвинутою системою соціального захисту розпочинали свої реформи з проведення бюджетної децентралізації.

Пріоритетними напрямками в Україні у цьому контексті є: децентралізація влади, формування більш значних бюджетних ресурсів на місцевому рівні управління, їх використання на рівні громад, зміцнення фінансового потенціалу органів місцевого самоврядування, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідних територіях, надання високоякісних та доступних публічних послуг населенню, узгодження інтересів держави і територіальних громад.

В процесі фінансової децентралізації передбачається передача відповідальності у сфері планування, управління, а також залучення та розподілу фінансових ресурсів від державних органів влади до місцевих. При цьому державна влада повинна виконувати лише ті завдання, які неможливо виконати більш ефективно на локальному рівні. децентралізація призначена для створення умов взаємодоповнюючого функціонування державних та місцевих органів влади, що виключає дублювання обов'язків та повноважень.

Для забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в контексті децентралізації, верховна рада України ухвалила зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України, які визначили нову фінансову основу органів місцевого самоврядування, новий розподіл загальнодержавних податків, запровадили нові місцеві податки та систему

бюджетного вирівнювання, відбулись значні зміни до підходів у формуванні видаткових повноважень, які делегуються виключно на рівень міста обласного значення, районний рівень та рівень територіальних громад. так, починаючи з 2015 р., місцеві бюджети отримують нові види трансфертів: освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів та медична субвенція.

Підвищення спроможності територіальних громад до зростання добробуту населення та найповніше задоволення його потреб є метою бюджетної децентралізації. Цілі соціального й економічного розвитку досягаються внаслідок підтримки чи створення сприятливих умов для розвитку підприємницької діяльності. Все це відбувається за рахунок заохочення підприємницької ініціативи, ефективного використання місцевих ресурсів, створення нових робочих місць, розширення податкової бази місцевих бюджетів тощо.

Тобто соціальні наслідки фінансової децентралізації залежать від формування доходів місцевих бюджетів для належного якісного виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій, які б не лягали непосильним тягарем на підприємницьку діяльність, та раціонального й ефективного здійснення видатків місцевих бюджетів.

Варто відзначити, що починаючи з 2011 р. місцеві бюджети є профіцитними, однак це більшою мірою спричинено великою часткою міжбюджетних трансфертів у структурі доходів, аніж зростанням власних надходжень місцевих бюджетів. також розглянемо, як змінилися показники бюджетної децентралізації в Україні, зокрема:

- коефіцієнт децентралізації доходів – частка власних доходів місцевих бюджетів (тобто доходів без урахування трансфертів) у доходах зведеного бюджету, %;
- коефіцієнт децентралізації податкових доходів – частка місцевих бюджетів у податкових надходженнях зведеного бюджету, %;
- коефіцієнт децентралізації видатків – частка місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету, %;



– коефіцієнт фінансової залежності – частка трансфертів з державного бюджету України у доходах місцевих бюджетів, %.

Проведений аналіз свідчить, що перший рік запровадження реформи був не досить успішним, оскільки: по-перше, був потрібен час для адаптації до нових законодавчих змін; по-друге, почався процес створення та об'єднання територіальних громад, що вимагало належної фінансової підтримки держави та призвело до збільшення обсягів міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам. крім того, очевидним недоліком системи формування місцевих бюджетів є високий рівень концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті.

Місцеві бюджети все ще залишаються фінансово залежними, що свідчить про неефективність наявної бюджетної політики й потребу швидких, скоординованих дій для внутрішньої стабілізації та забезпечення соціально-економічного розвитку в середньостроковій перспективі. важливим завданням бюджетної політики як ефективного інструменту соціально-економічного розвитку України й адміністративно-територіальних утворень в умовах децентралізації є гармонізація структури доходної та видаткової частин бюджету.

Фінансова децентралізація, крім позитивного впливу (перспектив ефективного реформування системи державного управління, підвищення фінансової спроможності місцевих громад, надання автономності органам місцевого самоврядування у прийнятті управлінських рішень, результативного й своєчасного визначення та задоволення потреб місцевого населення), може мати наслідком дисбаланс у соціально-економічному розвитку територій, процвітання корупції, неефективність управлінської діяльності.

Тому важливим є посилення громадського контролю за прийняттям рішень у сфері планування та управління фінансовими ресурсами територіальних громад; за дотриманням місцевою владою норм бюджетного законодавства для вдосконалення системи фінансового забезпечення місцевого

самоврядування в Україні, надання якісних суспільних послуг населенню, отже зростання соціальних наслідків бюджетної децентралізації необхідно:

- розширення переліку власних доходів місцевих бюджетів;
- забезпечення ефективного витрачання коштів місцевих бюджетів;
- вдосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин;
- стимулювання розвитку державно-приватного партнерства;
- посилення громадського контролю за прийняттям рішень у сфері планування та управління фінансовими ресурсами територіальних громад; за дотриманням місцевою владою норм бюджетного законодавства;
- сприяння створенню нових робочих місць з достойною заробітною платою; – викорінення неформальної зайнятості, зниження детінізації системи оподаткування, збільшення податкоспроможності регіону.

Таким чином, місцеві бюджети залишаються соціально спрямованими бюджетами. Проте, на місцевому рівні спостерігається нестача власних фінансових ресурсів та нестійкість дохідної частини місцевих бюджетів. у процесі бюджетної децентралізації суми доходів місцевих бюджетів зростають, однак у той же час спостерігається висока концентрація міжбюджетних трансфертів у їх структурі (більше 50%), що свідчить про доволі високу залежність територій від центру. хоча зроблено перші кроки на шляху створення умов для соціального й економічного розвитку України та її регіонів, місцеві бюджети все ще не мають достатньо автономії та фінансових ресурсів для реалізації перспективних проектів, реалізації соціальних програм. Повною мірою виконання соціальних зобов'язань місцевих бюджетів можливе за умови забезпечення самодостатності місцевого самоврядування шляхом закріплення за місцевими бюджетами достатньої кількості дохідних джерел. тому, на нашу думку, для дієвого функціонування місцевих бюджетів, забезпечення виконання соціальних зобов'язань органами місцевого самоврядування, сприяння економічному зростанню та забезпечення позитивних соціальних наслідків децентралізації необхідно вирішити такі завдання: – здійснити

подальший розподіл повноважень між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування з відповідним розширенням бази дохідних джерел формування місцевих бюджетів, а також узгодження інтересів держави, бізнесу та громадян; залучати додаткові джерела надходжень до бюджетів; підвищити прозорість та ефективність витрачання бюджетних коштів; вдосконалити механізм міжтериторіального фінансового вирівнювання; впровадити систему оцінки фінансового стану та якості управління фінансами місцевого самоврядування. Подальше впровадження децентралізації повинно ґрунтуватися на вирішенні наявних проблем, сприятиме стабілізації соціально-економічної ситуації в країні та забезпеченні реальної фінансової самостійності органів місцевої влади у вирішенні суспільно важливих завдань локального рівня та посиленні позитивних соціальних наслідків, що є перспективою подальших досліджень.

Можна зробити висновок, що об'єднані територіальні громади, отримавши в результаті децентралізації додаткові джерела доходів і владні повноваження, більш ефективно використовують надані їм інструменти щодо наповнення бюджетів і проявляють більшу зацікавленість у розширенні бази оподаткування та зростання обсягів власних доходів.

Ключовою позицією децентралізації є передача у міста та села реального фінансового ресурсу та реалізація принципу бюджетної субсидіарності. Автономія місцевих бюджетів нарешті перестає бути суто декларативною та переходить у режим практичних дій. Водночас спостерігається намагання відокремити фінансові ресурси делегованих державою повноважень від фінансових ресурсів власних повноважень місцевої влади шляхом включення фінансів на делеговані повноваження до переліку витрат держави з одночасним покладанням повної відповідальності за виконання власних програм на місцеві органи влади.

Суб'єктами бюджетних правовідносин, що найбільш повно втілюють наслідки бюджетної децентралізації, є бюджети об'єднаних громад. Водночас

такими бюджетами визнаються лише ті, що функціонують у громадах, що об'єдналися до 15 жовтня року, що передувало плановому. Але найбільш значні кроки бюджетної децентралізації здійснено саме в напрямі реформи міжбюджетних відносин. До позитивних аспектів цієї реформи віднесемо: Розширення прав місцевих органів влади та надання повної бюджетної самостійності. Розширення джерел наповнення місцевих бюджетів за рахунок. Розширення бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до неї комерційного (нежитлового) майна та автомобілів з великим об'ємом двигуна. Збільшення нормативу зарахування до місцевих бюджетів екологічного податку з 35% до 80%.

Необхідно зазначити, що встановлено єдині нормативи відрахувань загальнодержавних податків (податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств) за кожною ланкою бюджету з урахуванням видаткових повноважень, які фінансуються з відповідних бюджетів. Запроваджено новий механізм бюджетного регулювання та вирівнювання – горизонтальне вирівнювання податкоспроможності відповідного бюджету. Тобто існуюча система балансування доходів і видатків місцевих бюджетів замінена більш прогресивною системою – вирівнювання податкоспроможності, що сприятиме зацікавленості місцевих органів влади щодо залучення додаткових надходжень та розширення наявної бази оподаткування.

При цьому вирівнювання здійснюється лише за двома податками: Податком на прибуток підприємств при- ватного сектору економіки (10%) – по обласних бюджетах. Податком на доходи фізичних осіб – по бюджетах міст, районних та обласних бюджетах. Решта платежів залишаються в повному обсязі у розпорядженні місцевих органів влади.

Запроваджено нову трансфертну політику та посилено відповідальність профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях. Якщо раніше розподіл усіх міжбюджетних трансфертів здійснювало Міністерство фінансів, то зараз ця функція закріплена за галузевими

міністерствами. При цьому коло бюджетів, до яких безпосередньо спрямовується освітня та медична субвенції, розширено – ці трансферти надаються також бюджетам міст обласного значення та бюджетам об'єднаних територіальних громад.

До ключових напрямів здійснення бюджетної децентралізації, які визначаються необхідністю усунення недоліків та вирішення проблем діючої моделі міжбюджетних відносин, слід виділити наступні:

Зниження якості публічних послуг, зумовлене недостатнім фінансовим забезпеченням органів місцевого самоврядування для виконання делегованих повноважень та тенденцією до зменшення його обсягу впродовж останніх років.

Низький рівень фінансово-ресурсної бази органів місцевого самоврядування для реалізації власних повноважень. Якщо в структурі видатків місцевих бюджетів видатки на власні повноваження в Польщі складають 26,6%, Латвії – 34,2%, Словаччині – 31,6%, то в Україні аналогічний показник становить всього 9,2%. 3. Зниження рівня бюджетної забезпеченості на утримання і розвиток місцевої інфраструктури. В розрахунку на одного жителя в Україні цей показник складає 448 грн. і є найнижчим серед країн Європи.

Існує невизначеність перспектив стосовно модернізації основних фондів місцевого самоврядування (при діючій системі фінансового забезпечення місцевого самоврядування оновлення триватиме більше 58 років).

Зростання дефіциту місцевих бюджетів через неякісне бюджетне планування на центральному рівні та пов'язане з цим погіршення якості надаваних органами місцевого самоврядування публічних послуг.

Обмеження можливості органів місцевого самоврядування розпоряджатися своїми коштами через блокування їх в системі Державного казначейства України.

Високий рівень централізації та фінансової залежності від Державного бюджету.

### РОЗДІЛ 3.

## НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

### 3.1. Напрями підвищення результативності фінансового вирівнювання

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Такий висновок зазначено в Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року. В Концепції акцентовано, що функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Тому як першочергову визначено необхідність розв'язання проблеми погіршення якості та доступності публічних послуг унаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження.

Визначено, що публічні послуги мають надаватися відповідно до встановлених державних стандартів з урахуванням необхідності дотримання таких засад: територіальної доступності, що передбачає надання визначеного переліку послуг на території громади, де проживає особа; належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг, за якої органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру; відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання, що є важливою умовою забезпечення

ефективного механізму надання публічних послуг; професійності надання публічних послуг як гарантії їхньої належної якості.

Однією з необхідних умов забезпечення якості та доступності публічних послуг на місцевому рівні, а також підвищення ефективності фінансового вирівнювання в Україні є продовження бюджетної децентралізації, адже кінцевою метою її, яка поки не досягнена, є поліпшення якості суспільних послуг, що надаються громадянам за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів. Причому відповідають за надання таких послуг загальнодержавні або місцеві органи влади. За своїм змістом бюджетна децентралізація становить передачу повноважень, функцій і компетентності від центрального уряду до органів місцевого самоврядування, що супроводжується передачею відповідних фінансових ресурсів. Проведення бюджетної децентралізації неможливе без створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Тому Концепцією передбачено застосування певних підходів, які в кінцевому підсумку впливатимуть на проведення фінансового вирівнювання: наділення органів місцевого самоврядування ресурсами, необхідними для здійснення визначених законом повноважень; розрахунок обсягів міжбюджетних трансфертів на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг; надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету; визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці; закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу; надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів; недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами

виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів.

Пільги з місцевих податків і зборів можуть встановлюватися лише тим органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки і збори; надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності; підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів; визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (у комунальній власності), об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування; надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад; максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя тощо. У Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленій Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, одним із першочергових завдань також визначено проведення децентралізації.

Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії



місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Пріоритетом в управлінні публічними фінансами має стати підвищення прозорості й ефективності їх розподілу і витрачання. Прозорість бюджетного процесу на всіх його рівнях і стадіях, участь у ньому широких верств населення стає в сучасних умовах важливою і неодмінною умовою проведення бюджетної децентралізації в Україні. Прозорість і доступ громадськості до бюджетного процесу дає можливість: точніше визначати потреби громадян; впливати на надання громадських послуг необхідного переліку і якості; підвищити ефективність витрачання бюджетних коштів і відповідальність органів влади; забезпечити дієвий громадський контроль за використанням бюджетних коштів; істотно зменшити корупцію; зміцнити довіру населення до органів влади; поліпшити міжнародний імідж та інвестиційну привабливість країни. Відкритість процесу складання, розгляду, ухвалення, виконання, а також звітування щодо виконання державного і місцевих бюджетів і залучення до цього широких верств населення є складовою загальної відкритості владних структур.

Слід зазначити, що формування навичок громадської участі у вирішенні державних справ відбувається саме на місцевому рівні; в територіальних громадах найбільш тісний зв'язок між владою і громадянами; наочними і більш відчутними для населення є результати діяльності органів місцевого самоврядування, сформованих на основі їхнього вибору.

У європейських країнах фінансове вирівнювання розвитку регіонів визначається як система інструментів та заходів щодо усунення фінансових дисбалансів. Під час фінансового вирівнювання відбувається перерозподіл фінансових ресурсів по вертикалі між ланками системи бюджетів та по горизонталі між біднішими і багатшими адміністративно-територіальними одиницями. Проведення аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду міжбюджетних відносин дало змогу виокремити основні види, форми, способи

фінансового вирівнювання: вертикальне, горизонтальне (за напрямком руху бюджетних коштів); вирівнювання доходів, вирівнювання видатків, змішане вирівнювання (за предметом вирівнювання); повне та часткове вирівнювання (за ступенем вирівнювання). Зауважимо, що на практиці дуже рідко зустрічаються країни, які застосовували б лише одну форму фінансового вирівнювання, для більшості країн модель фінансового вирівнювання є поєднанням різних способів (вертикального, горизонтального, вирівнювання доходів, вирівнювання витрат). Кожна з існуючих форм має свої переваги та недоліки. Перевагою вирівнювання “за доходами” бюджетів є можливість урівноважити податкостроможність адміністративно-територіальних одиниць і забезпечити зацікавленість органів місцевого самоврядування в збільшенні дохідних надходжень. Дискусійним питанням для науковців і практиків є рівень податкостроможності, при якому додатковий дохід місцевих бюджетів вилучається центральним урядом, та методика його розрахунку. Для різних країн межа вирівнювання є різною: для Норвегії це – сума перевищення 134% середніх податкових можливостей, та 90% для муніципалітетів нижче 110% середніх податкових можливостей; у Швеції – 85% для муніципалітетів вище 115% середніх податкових можливостей та 95% для муніципалітетів нижче середніх податкових можливостей.

Вирівнювання “за видатками” також має свої переваги та недоліки. Перевагою, насамперед, є те, що воно дає змогу зменшити розбалансованість у можливостях різних територій забезпечувати отримання всіма громадянами однакового обсягу послуг. Зазвичай найбільшою проблемою вирівнювання видатків бюджетів є питання оцінки якості, вартості публічних послуг та їх відповідності існуючим стандартам публічних послуг. Під час розрахунку вартості послуг можуть бути використані різні види витрат – минулі, фактичні, стандартні або нормовані. Вирівнювання видатків, що базується на фактичних витратах (Італія, Німеччина), дає місцевим органам влади стимул наповнювати

бюджет; вирівнювання видатків, яке базується на минулих витратах (Іспанія, Мексика), зменшує можливість маневрів чи відхилень.

Найперспективнішим варіантом, що застосовує більшість розвинутих країн світу, є використання стандартних витрат (Данія, Норвегія, Японія, Великобританія, Швеція та інші). Для розрахунку стандартних витрат необхідна розробка індикаторів потреб, яка є інди відуальною для кожної країни, зокрема в Данії, Норвегії використовується близько 15 індикаторів для оцінки видаткових потреб, в Швейцарії – 24 індикатори [8]. Впровадження в Україні вирівнювання “за видатками”, що побудоване на розрахунку стандартних витрат, а не фактичних чи історичних, на теперішній час є неможливим через відсутність у багатьох галузях соціальної сфери розроблених і затверджених стандартів надання послуг. Вибір країною моделі фінансового вирівнювання залежить від багатьох чинників, зокрема: інституційна структура держави; чисельність населення; особливості адміністративно-територіального устрою; рівень економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та їх фінансової спроможності; рівень децентралізованості влади та бюджетної децентралізації; стан розроблення стандартів соціальних послуг та ін. До проведення реформи децентралізації влади в Україні здійснювалось фінансове вирівнювання видаткових потреб. Особливістю було те, що вирівнювання було повним, а саме: з місцевих бюджетів до державного вилучався весь залишок фінансових ресурсів, розрахований як різниця між прогнозним обсягом доходів і видатків бюджету.

З введенням нової системи фінансового вирівнювання (з 2015 р. із внесенням змін до Бюджетного кодексу), запроваджено горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного мешканця (“вирівнювання доходів”). Новий механізм передбачає здійснення вирівнювання лише за двома податками для обласних бюджетів: податком на прибуток підприємств і податком на доходи фізичних осіб (ПДФО) та лише за ПДФО для бюджетів міст обласного значення, районів,

ОТГ. Вирівнювання за іншими платежами не здійснюється, їх надходження в повному обсязі залишається в розпорядженні місцевих органів влади. Механізм передбачає, що місцеві бюджети з рівнем надходжень нижче 0,9 середнього показника по Україні отримують базову дотацію (80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9) для підвищення рівня їх забезпеченості. Для місцевих бюджетів із рівнем надходжень у межах від 0,9 до 1,1 вирівнювання не здійснюється.

Водночас із бюджетів зі значним рівнем надходжень на одного мешканця передбачена реверсна дотація до державного бюджету в обсязі 50% перевищення індексу податкостроможності 1,1 до середнього значення по Україні. Дискусійним серед науковців і практиків є питання щодо розрахунку індексу податкостроможності: складу податків, що враховуються при розрахунку; доцільності його розрахунку за всіма рівнями бюджетів. Позитивним чинником зміни моделі фінансового вирівнювання зі зміщенням акценту з “вирівнювання за видатками” до “вирівнювання за доходами” є можливості стимулювання місцевих органів до нарощування фінансових ресурсів.

Зауважимо, що система фінансового вирівнювання в Україні є змішаного типу, адже інструменти “вирівнювання за видатками” залишаються і після проведення реформи децентралізації: поруч з базовою і реверсною дотацією, яка забезпечує горизонтальне вирівнювання доходів бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, використовуються такі інструменти, як: стабілізаційна, додаткова дотація, які є інструментами вирівнювання видаткових потреб місцевих бюджетів. Особливістю бюджетної системи України впродовж останніх років була залежність місцевих бюджетів від державного бюджету та обмежені можливості органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого розвитку, підтвердженням цього є вагома частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів. Незважаючи на те, що в роки проведення реформи бюджетної децентралізації

відбулося значне зростання доходів місцевих бюджетів (власні доходи загального фонду місцевих бюджетів зросли більше ніж утричі – з 68,4 млрд грн у 2014 р. до 234,1 млрд грн у 2018 р.), проте це наслідок не економічного зростання, а лише перерозподілу доходів між державним і місцевими бюджетами й інфляційних процесів.

Частка трансфертів із державного бюджету місцевим дещо зменшилася – з 59,1% у 2014 р. до 53,7% у 2018 р., однак залишається вагомою та майже незмінною залишається частка трансфертів у ВВП – близько 8%. Дослідження особливостей та інструментів фінансового вирівнювання в умовах проведення реформ дало змогу з'ясувати низку проблем, що не лише не сприяють скороченню вертикальних і горизонтальних дисбалансів бюджетів, а й посилюють їх та слугують джерелом регіональних суперечностей: 1. Бюджетна децентралізація характеризується перерозподілом фінансових ресурсів і повноважень між центральними, регіональними, місцевими органами влади на користь останніх.

Важливо, щоб цей процес не супроводжувався поглибленням вертикальних фіскальних дисбалансів – невідповідністю між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади та обсягами завдань і обов'язків, які на них покладаються. Проведене дослідження дало змогу з'ясувати, що перерозподіл доходів місцевих бюджетів відбувся на користь новостворених об'єднаних територіальних громад (ОТГ), а найбільші втрати понесли обласні бюджети, частка яких в структурі доходів без трансфертів зменшилась з 37,9% у 2014 р. до 32,4% у 2018 р. (рис. 2). Такі структурні зміни пов'язані зі зниженням ролі обласних бюджетів у фінансовому забезпечення розвитку територій.

Стабільність і послідовність рішень у формуванні дохідних надходжень місцевих бюджетів порушується і в частині отримання міжбюджетних трансфертів. З переходом до середньострокового планування бюджетів і програмно-цільових методів формування бюджету органам місцевої влади

важливо мати чітке розуміння стосовно обсягів міжбюджетних трансфертів у майбутньому періоді та порядку їх розподілу. На жаль, в Україні відбувалися часті зміни в формуванні обсягів трансфертів місцевим бюджетам, зокрема такого важливого цільового трансферту державного бюджету місцевим органам влади, як освітня субвенція: у 2017 р. обсяг освітньої субвенції було зменшено на суму видатків на комунальні послуги та оплату праці технічного персоналу загальноосвітніх навчальних закладів; починаючи з 2018 р., зміна формули освітньої субвенції суттєво вплинула на її обсяги. Важливо, з огляду на перспективність середньострокового планування бюджетів, щоб обсяг цільових трансфертів був узгодженим із рівнем інфляції в країні. Зауважимо, що обсяг освітньої та медичної субвенції, згідно зі ст. 94 Бюджетного кодексу мав би розраховуватися на підставі державних стандартів (більшість з яких на сьогодні є не затверджені та не мають вартісного виразу), а реально розраховується згідно із затвердженими посадовими окладами, тарифною сіткою і нормативами кількості штатних посад, наповненістю класів.

### **3.2. Підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів шляхом зміцнення дохідної бази**

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

Сьогодні питання децентралізації бюджетної системи України виходять на перший план, адже фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у

розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами і уподобаннями.

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

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

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

Система місцевих фінансових інститутів в Україні ще не має завершеного характеру і перебуває в стадії становлення. Для цієї системи ще не властива

така найважливіша ознака будь-якої системи, як цілісність. Не зовсім сформована структура системи місцевих фінансових інститутів. Як наслідок, місцеві фінанси України поки що не забезпечують можливості реалізації функцій і завдань, які покладаються на місцеві органи влади.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Бюджет розвитку місцевих бюджетів є надзвичайно важливою частиною місцевого бюджету, оскільки програми капіталовкладень, які фінансуються з бюджету розвитку є фундаментом економічного розвитку території. Кошти цього бюджету спрямовуються на розбудову соціальної та виробничої інфраструктури адміністративно-територіальної одиниці. Тому втілення проектів розвитку інфраструктури в значній мірі буде залежати від того, наскільки ефективно використовується інститут бюджету розвитку місцевого бюджету.

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

Реформування чинної моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин в Україні реалізується згідно прийнятих

змін до бюджетного законодавства та основних засад «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» за такими пріоритетними напрямками бюджетної децентралізації, а саме: забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів; стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад; закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів; децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності; надання нових видів трансфертів та посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях; визначення нового механізму бюджетного регулювання та вирівнювання.

Проте існують і певні загрози для проведення ефективної бюджетної децентралізації: добровільне об'єднання місцевих громад, яке має на меті розширити повноваження місцевих громад, але їх реалізація дуже часто відбувається за рахунок примусового об'єднання громад та приєднання територій всупереч законності, публічності та прозорості; децентралізація господарства житлово-комунальної власності не узгоджена з правової позиції; існує високий ризик розбалансування державного бюджетного процесу за рахунок закладання в місцеві бюджети завищених витрат; обсяг власних ресурсів є недостатній для ефективного виконання бюджетних послуг в належному обсязі та якості, що збільшує залежність від державного бюджету та рівень централізації. Значна залежність місцевих бюджетів від державного бюджету може сигналізувати про незбалансованість розподілу повноважень між рівнями управління і системи міжбюджетних відносин.

На перехідному етапі здійснення бюджетної децентралізації в Україні досягнуто певних позитивних зрушень, проте здобутки реформи місцевого самоврядування прямо залежать від проведення бюджетно-фіскальної реформи, реформ у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, реалізації

політики фінансової децентралізації, вдосконалення міжбюджетних відносин щодо фінансового наповнення місцевих бюджетів для надання населенню якісних адміністративних і громадських послуг тощо.

Для вдосконалення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні, надання якісних суспільних послуг населенню, отже зростання соціальних наслідків бюджетної децентралізації необхідно: розширення переліку власних доходів місцевих бюджетів; забезпечення ефективного витрачання коштів місцевих бюджетів; вдосконалення системи регулювання між- бюджетних відносин; стимулювання розвитку державно-приватного партнерства; посилення громадського контролю за прийняттям рішень у сфері планування та управління фінансовими ресурсами територіальних громад; за дотриманням місцевою владою норм бюджетного законодавства; сприяння створенню нових робочих місць з достойною заробітною платою; викорінення неформальної зайнятості, зниження детінізації системи оподаткування, збільшення податкоспроможності регіону. висновки і пропозиції. таким чином, місцеві бюджети залишаються соціально спрямованими бюджетами.

Проте, на місцевому рівні спостерігається нестача власних фінансових ресурсів та нестійкість дохідної частини місцевих бюджетів. у процесі бюджетної децентралізації суми доходів місцевих бюджетів зростають, однак у той же час спостерігається висока концентрація міжбюджетних трансфертів у їх структурі (більше 50%), що свідчить про доволі високу залежність територій від центру. хоча у 2015-2017 рр. зроблено перші кроки на шляху створення умов для соціального й економічного розвитку України та її регіонів, місцеві бюджети все ще не мають достатньо автономії та фінансових ресурсів для реалізації перспективних проектів, реалізації соціальних програм. Повною мірою виконання соціальних зобов'язань місцевих бюджетів можливе за умови забезпечення самодостатності місцевого само- врядування шляхом закріплення за місцевими бюджетами достатньої кількості дохідних джерел.

Тому, на нашу думку, для дієвого функціонування місцевих бюджетів, забезпечення виконання соціальних зобов'язань органами місцевого самоврядування, сприяння економічному зростанню та забезпечення позитивних соціальних наслідків децентралізації необхідно вирішити такі завдання: здійснити подальший розподіл повноважень між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування з відповідним розширенням бази дохідних джерел формування місцевих бюджетів, а також узгодження інтересів держави, бізнесу та громадян; залучати додаткові джерела надходжень до бюджетів; підвищити прозорість та ефективність витрачання бюджетних коштів; вдосконалити механізм міжтериторіального фінансового вирівнювання; впровадити систему оцінки фінансового стану та якості управління фінансами місцевого самоврядування. Подальше впровадження децентралізації повинно ґрунтуватися на вирішенні наявних проблем, сприянні стабілізації соціально-економічної ситуації в країні та забезпеченні реальної фінансової самостійності органів місцевої влади у вирішенні суспільно важливих завдань локального рівня та посиленні позитивних соціальних наслідків, що є перспективою подальших досліджень.

Реформа адміністративно-територіального устрою та бюджетно-податкова децентралізації, відповідно до яких формуються перші об'єднані територіальні громади, покликана вирішити проблему тотальної залежності місцевих бюджетів від фінансування з центру. Відтак необхідним є формування ефективного механізму міжбюджетних відносин, побудованого на основі розширення фінансової автономії місцевих бюджетів, підвищення рівня їх дохідності та збільшення повноважень органів місцевого самоврядування для розвитку фінансово спроможних територіальних одиниць.

Таким чином, модель організації міжбюджетних відносин має формуватися під впливом та на основі децентралізації, яка передбачає: невторчання держави у бюджетний процес на місцевому рівні; врахування інтересів органів місцевого самоврядування та територіальних громад; чітке

розмежування повноважень між рівнями управління; надання на місцевий рівень достатніх фінансових ресурсів для реалізації повноважень.

Ефективний механізм міжбюджетних відносин повинен базуватися на основі досягнення таких цілей: сприяння та стимулювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів та забезпеченні ефективного використання органами місцевого самоврядування внутрішнього потенціалу території; врахування інтересів місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування; формування на основі оцінки фактичного рівня соціального та економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та врахуванні їх потенційних можливостей.

Механізм організації міжбюджетних відносин – це система, яка включає сукупність інструментів, методів та важелів, за допомогою застосування яких забезпечується цілеспрямоване фінансове упорядкування міжбюджетних відносин з метою усунення вертикальних та горизонтальних дисбалансів фінансового забезпечення розвитку та стимулювання органів місцевого самоврядування до ефективного використання економічного потенціалу територій. Механізм організації міжбюджетних відносин характеризується наявністю вагомих особливостей, які, по-перше, визначаються відповідно до основних цілей його розвитку, по-друге, формуються на основі взаємодії та необхідності врахування інтересів бюджетів різних рівнів, а відтак – взаємоузгодження інтересів держави, регіонів та територіальних громад.

Механізм організації міжбюджетних відносин характеризується наявністю вагомих особливостей, які, по-перше, визначаються відповідно до основних цілей його розвитку, по-друге, формуються на основі взаємодії та необхідності врахування інтересів бюджетів різних рівнів, а відтак – взаємоузгодження інтересів держави, регіонів та територіальних громад. Тобто мова йде про адміністративно-територіальні формування з різними «територіальними об'ємами», різними можливостями соціального та економічного розвитку та особливостями світоглядних факторів, що визначає

механізм організації міжбюджетних відносин як складну та багатоаспектну систему.

Таким чином, механізм організації міжбюджетних відносин є бюджетною технологією, яка через використання конкретних методів та інструментів дозволяє вирішити питання розвитку бюджетної системи держави, які пов'язані з утворенням та розподілом повноважень та фінансових потоків між бюджетами різних рівнів.

При цьому, формування механізму організації міжбюджетних відносин має бути орієнтованим на перспективу потенційної фінансової та економічної спроможності та самодостатності територіальних громад. Механізм організації міжбюджетних відносин до сьогодні головним чином базувався на питанні збалансування бюджетів та вирівнювання фінансових можливостей на різних рівнях управління. Тому сьогодні, в рамках реформи місцевого самоврядування та фінансової децентралізації, він потребує удосконалення в напрямку ефективної реалізації стимулюючої та контрольної функцій. Основними передумовами удосконалення механізму організації міжбюджетних відносин є такі:

для забезпечення ефективної реалізації функції вирівнювання: зниження рівня диференціації бюджетної забезпеченості адміністративно-територіальних утворень; збалансування доходних джерел та видаткових повноважень органів місцевого самоврядування;

для стимулювання соціально-економічного розвитку територій: підвищення рівня фінансової автономії та спроможності місцевих бюджетів; надання цільових міжбюджетних трансфертів інвестиційного характеру;

для контролю використання бюджетних ресурсів: забезпечення постійного моніторингу якості надання суспільних послуг та ефективності використання бюджетних коштів з дотриманням усіх законодавчих вимог.

Концептуальна модель організації міжбюджетних відносин відрізняється своїми принципами (адаптивності, фінансового вирівнювання, повсюдності

надання суспільних послуг, узгодження інтересів всіх суб'єктів міжбюджетних відносин та збалансованості доходної та видаткової частин бюджетів), методами та функціями. Вона покликана забезпечити системність інформації про об'єкт і предмет дослідження та передбачає комплексність їх дослідження. При цьому, саме виконання всіх функцій є основним аспектом формування ефективного механізму організації міжбюджетних відносин в умовах децентралізації в Україні.

Впродовж всього періоду розвитку системи міжбюджетних трансфертів та їх організації в Україні основна увага приділялася реалізації функції вирівнювання. Система міжбюджетних відносин була орієнтована на вирівнюванні соціальної та фінансової спроможності розвитку регіонів та адміністративно-територіальних формувань усіх рівнів.

В Україні було встановлено практику «вирівнювання бідності». Регіони-аутсайтери могли не працювати над тим, щоб забезпечити свій розвиток, оскільки з державного бюджету щороку їм спрямовувалася фінансова підтримка. Це неправильний підхід – він повністю нівелює необхідність спрямування державної підтримки так званих «точок зростання». Дієва та ефективна організація міжбюджетних відносин в напрямку вирівнювання має створюватися на основі формування стимулів місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування до ефективного використання фінансового та економічного потенціалів територій та активної діяльності у пошуку додаткових резервів нарощення доходів місцевих бюджетів.

Слід наголосити, що стабільність надання фінансових ресурсів є особливо важливим для кожного регіону та кожної територіальної громади. Проте, розподіл бюджетних коштів з метою вирівнювання фінансової спроможності місцевих бюджетів має здійснюватися на основі оцінки якості управління бюджетними коштами та рівня використання економічного потенціалу територій, що сприятиме усуненню проблеми стимулювання органів місцевого самоврядування до розвитку території. Додаткові фінансові ресурси у вигляді



дотацій мають надаватися за умови, якщо власні доходи територіальних громад значно нижчі мінімального рівня видатків. При цьому, органами місцевого самоврядування вже використано усі інструменти збільшення надходжень до місцевих бюджетів, зокрема, ставки місцевих податків та зборів встановлено на оптимально високому рівні та використано усі можливості ефективного використання внутрішнього потенціалу громад. Відтак, дефіцитність бюджету викликана низкою факторів, які є незалежними від можливостей органів місцевого самоврядування, що є прямою передумовою до надання з державного бюджету міжбюджетних трансфертів. Натомість, місцеві бюджети, які неефективно використовують надані їм інструменти підвищення доходів місцевих бюджетів, мають отримувати міжбюджетні трансферти, обсяги яких слід коригувати відповідно до оцінки якості використання бюджетних ресурсів та рівня використання економічного потенціалу територій. Така трансфертна політика – передумова стимулювання громад до саморозвитку, об'єднання на умовах створення фінансово спроможних адміністративно-територіальних формувань та забезпечення ефективного використання економічного потенціалу. Слід зауважити, що такий спосіб організації надання міжбюджетних трансфертів передбачає не лише реалізацію функції вирівнювання, а й є можливим лише при ефективному виконанні контрольної функції та своїм наслідком матиме часткову реалізацію стимулюючої функції.

Таким чином, основним способом забезпечення стимулюючої функції механізму організації міжбюджетних відносин є перетворення місцевих бюджетів на ефективний та дієвий інструмент розвитку економіки. Напрямами реалізації поставленого завдання є: спрямування видатків місцевих бюджетів на забезпечення стратегічних напрямків розвитку громад, що в перспективі дозволить отримати відповідну економічну та фінансову віддачу; перехід на середньострокове планування при формуванні місцевих бюджетів та забезпечення програмно-цільового методу бюджетування, що забезпечить можливість реалізації важливих для громад проектів, термін реалізації яких

перевищуватиме один рік; упорядкування програм, які фінансуються з місцевих бюджетів, а також посилення контролю за використання фінансових ресурсів на місцях, що забезпечить подолання проблеми розпорошеності видатків; стимулювання надходження в регіони інвестиційних ресурсів, в тому числі і через державне замовлення на виготовлення продукції.

## ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

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

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

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

економічного розвитку територій та відповідно відображає ступінь розвиненості підприємництва в регіоні.

Світовий досвід більшості зарубіжних країн переконує, що управління місцевими справами, як правило, здійснюється як через призначені з центру органи державної адміністрації на місцях, так і через представницькі органи, які обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Проведений аналіз склав наукове підґрунтя для кластеризації 20 країн-членів ОЕСР за усередненими значеннями індикаторів, які характеризують особливості побудови систем фінансового вирівнювання, регіональний і фінансовий розвиток цих країн. Це дозволило описати патерни фінансового вирівнювання залежно від рівня фінансової автономії та субсидіарності місцевих бюджетів: до першого кластеру увійшли Австрія, Угорщина, Франція, Португалія, Словаччина, Греція. Патерн фінансового вирівнювання має такі особливості: високий рівень фінансової автономії місцевих бюджетів, мінімальна підтримка регіонального розвитку з боку центральних органів влади, низький та помірний обсяг трансфертів (до 6 % ВВП), мінімальні рівні видаткового навантаження на місцеві бюджети (не перевищує 30 % державного бюджету), доходного потенціалу відносно валових консолідованих доходів (не більше 20 %) та податкових надходжень до державного бюджету (до 12 %); до другого кластеру увійшли: Бельгія, Чехія, Італія, Польща, Нідерланди, Норвегія, Великобританія. Специфікою цього патерну є: помірний рівень фінансової автономії та фінансової самодостатності, середній рівень видаткового навантаження на місцеві бюджети (30–65 %), високі рівні доходного податкового (до 15 %) та загального (10–25 %) потенціалів, середній та помірний (3–15 % від ВВП) обсяг міжбюджетних трансфертів; до третього кластеру увійшли такі країни: Фінляндія, Німеччина, Іспанія, Швеція, США. Специфіка даного патерну полягає в наступному: високий рівень фінансової самодостатності та субсидіарності місцевих бюджетів (видатки місцевих бюджетів складають 63–100 % видатків державного бюджету), орієнтація на

субсидіарність, значний обсяг делегованих повноважень на регіональний та місцевий рівні, високий рівень ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері акумулювання доходів, високий податковий (20–35 %) та загальний доходний (35–80 %) потенціали територіальних громад (забезпечується за рахунок результативності функціонування субнаціональних утворень, а не широкомасштабних трансфертів з державного бюджету); до четвертого кластеру увійшли Канада та Данія. Особливостями патерну фінансового вирівнювання для країн цього кластеру є: невиправдано високий рівень децентралізації витрат, надмірне видаткове навантаження на місцеві бюджети (співвідношення видатків місцевих бюджетів до видатків державного бюджету перевищує 100 %), недостатньо високі податковий та доходний потенціали органів місцевого самоврядування, помірна диференціація регіонального розвитку (рівень індексу Джині є середнім).

Загалом слід зазначити, що формування механізму організації міжбюджетних відносин має бути орієнтованим на перспективу потенційної фінансової та економічної спроможності та самодостатності територіальних громад. Механізм організації міжбюджетних відносин до сьогодні головним чином базувався на питанні збалансування бюджетів та вирівнювання фінансових можливостей на різних рівнях управління. Тому сьогодні, в рамках реформи місцевого самоврядування та фінансової децентралізації, він потребує удосконалення в напрямку ефективної реалізації стимулюючої та контрольної функцій. Основними передумовами удосконалення механізму організації міжбюджетних відносин є такі: для забезпечення ефективної реалізації функції вирівнювання: зниження рівня диференціації бюджетної забезпеченості адміністративно-територіальних утворень; збалансування доходних джерел та видаткових повноважень органів місцевого самоврядування; для стимулювання соціально-економічного розвитку територій: підвищення рівня фінансової автономії та спроможності місцевих бюджетів; надання цільових міжбюджетних трансфертів інвестиційного характеру.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Андрейченко О. Нові підходи до формування дохідної бази місцевих бюджетів // Економіст. – 2012.- № 11. – С. 38 – 40.
2. Ануфрієва К. В. Інституційні та фінансові складові нарощування експорту України. Економіка України. 2018. № 8. С. 30–49.
3. Батажок С.Г. Доходи місцевих бюджетів як основа фінансової незалежності органів місцевого самоврядування / С.Г. Батажок // Формування ринкових відносин в Україні. – 2016. – № 2 (177). – С. 86-91.
4. Бенівська Л. Я. Проблеми бюджетного забезпечення освіти в контексті децентралізації управління / Л. Я. Бенівська // Регіональна економіка. – 2016. – № 1. – С. 121–129.
5. Бечко П.К. Місцеві фінанси. Навч. пос. / П.К. Бечко, О.В. Ролінський. — К.: Центр учбової літератури, 2007. — 192 с.
6. Богдан Т. П. Зовнішнє боргове навантаження та виклики для валютно-фінансової політики України. Економіка України. 2018. № 7. С. 21–32.
7. Богдан Т. П. Стратегічне управління державним боргом в умовах нестійкої боргової позиції. Фінанси України. 2018. № 4. С. 75–92
8. Боголиб Т.М. Бюджетная децентрализация органов местного самоуправления / Т.М. Боголиб // American Scientific journal – №5 – 2016 – р. 75-82 (0,7 п.л. Index Copernicus International, ProQuest, Thomson Reuters).
9. Боголиб Т.М. Региональная экономика и финансовая политика: проблемы реализации: монография. – Астана, 2016. – С. 86–126 (Глава 6. Механизм управления ресурсами местных бюджетов Украины).
10. Боголиб М.А. Зарубіжний досвід розвитку територіальних громад / М.А.Боголиб // Економічний вісник університету. Переяслав-Хмельницький державний університет імені Григорія Сковороди. – 2016. – № 29/2. – С. 130–133.

11. Боголіб Т.М. Дотації місцевим бюджетам як інструмент фінансового вирівнювання / Т.М.Боголіб // Економічний вісник університету – 2016 – №29/1 – с. 282-289 (РИНЦ, ВИНТИ РАН, Ulrich’s Periodicals Directory (США), International Scientific Indexing (ISI, UAE), Universal Impact Factor, Google Scholar, Research Bible, Open Academic Journal Index (OAJI), Cyberleninka, Index Copernicus).
12. Бондарук Т. Г. Місцеві фінанси : навч. посібник / Т. Г. Бондарук. – К. : ДП “Інформ.-аналіт. агентство”, 2013. – 529 с.
13. Бондарук Т. Г., Вінницька О. А. Оцінка стану децентралізації місцевих бюджетів України. Економіка України. 2018. № 7. С. 59–76.
14. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. – К.: ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с
15. Буряченко А. Є., Філімошкіна О. І. Фіскальна децентралізація та фінансова спроможність місцевого самоврядування в Україні. Фінанси України. 2018. № 5. С. 56–68.
16. Буряченко А.Є. Впорядкування міжбюджетних фінансових потоків // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ir.kneu.edu.ua>
17. Буряченко А.Є., Логвінов П.В. Реформа управління публічними фінансами Словацької республіки: дохідна частина // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://wiki.kneu.edu.ua/>
18. Бюджети розвитку місцевих громад: “розвиток” чи “виживання” / Асоціація платників податків України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.appu.org.ua/>
19. Бюджети розвитку: обсяг, співвідношення та зв’язок з доходами місцевих бюджетів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.appu.org.ua/>
20. Бюджетний кодекс України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>

21. Бюджетний моніторинг : Аналіз виконання бюджету за 2014 рік / [В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін.]; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження”, USAID. – К., 2015. – 77 с.
22. Бюджетний моніторинг : Аналіз виконання бюджету за 2015 рік / [В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін.]; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження”, USAID. – К., 2016. – 80 с.
23. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2016 рік / [Щербина І.Ф., Рудик А.Ю., Зубенко В.В., Самчинська І.В.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. — К.: 2017. — 136 с.
24. Бюджетно-податкова політика у системі регулювання економіки : монографія / за заг. ред. І. Я. Чугунова. К. : Глобус-Пресс, 2018. 350 с.
25. Варналій З. С. Економічна безпека та конкурентоспроможність регіонів України : монографія. Чернівці, 2018. 454 с.
26. Возняк Г. В. Сучасні механізми реалізації бюджетної політики розвитку: регіональ- ний вимір / Г. В. Возняк // Проблеми економіки. – 2014. – № 3. – С. 187–194.
27. Геєць В. Інституційна обумовленість ендогенізації економічного розвитку. Журнал європейської економіки. 2018. Т. 17, № 2. С. 155–166.
28. Гончаренко М. В. Проблемні аспекти формування місцевих бюджетів розвитку / М. В. Гончаренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua/>
29. Городецької Т.Е. та Сухової В.А. назвою «Формування місцевих бюджетів в умовах розвитку самоврядування» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://molodyvcheny.in.ua/>
30. Господарський кодекс України : станом на 5 січ. 2018 р. : відповідає офіц. тексту. Харків : Право, 2018. 228 с.



31. Гургула т.в. Фінансове забезпечення спроможності територіальних громад: проблеми та шляхи їх вирішення / т.в. гургула // науковий вісник Мукачівського державного університету. – 2017. – випуск 1 (7). – С. 132-136.
32. Далевська Т.А. Валовий податковий регіональний продукт як інструмент механізму бюджетного регулювання міжбюджетних відносин/ Т.А. Далевська // Актуальні проблеми економіки. – № 5 (179). – 2016. – С. 275–279.
33. Далевська Т.А. Видатки бюджетів місцевого самоврядування у системі регулювання міжбюджетних відносин / Т.А.Далевська // Економічний вісник університету. Переяслав-Хмельницький державний університет імені Григорія Сковороди. – 2016. – № 29/2. – С. 516–521.
34. Данилишин Б. М. Основні напрями монетарної політики України. Фінанси України. 2018. № 2. С. 9–25.
35. Державне фінансове регулювання економічних перетворень / І.Я.Чугунов, А.В.Павелко, Т.В.Канєва та ін.; за заг.ред. А.А.Мазаракі. – К.:Київ.нац.торг.-екон.ун-т, 2015. 376 с.
36. Деякі питання зарахування частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального до бюджетів місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 96 / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>
37. Дробышевский С. М., Трунин П. В. Киюцевская А. М. Возможности процентной политики центральных банков. Экономическая политика. 2018. 13 (4). С. 42–61.
38. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 № 280/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.
39. Закон України «Про Державний бюджет України», щорічно [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>

40. Зверяков М. І. Теоретична парадигма сталого розвитку та українські реалії. Економіка України. 2018. № 10. С. 10–31.
41. Зубриліна В. В. Міжбюджетні відносини: теоретичні підвалини та практика сьогодення / В. В. Зубриліна // Економіка і управління. – 2014. – № 2. – С. 102–109
42. Калітвенцева Ю. С., Степура М.М. Доходи державного бюджету Франції та України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ir.kneu.edu.ua/handle/2010/10494>
43. Кизим М. О., Іванов Ю. Б., Губарева І. О. Оцінювання рівня економічної безпеки України та країн Європейського Союзу. Фінанси України. 2018. № 4. С. 7–18.
44. Когут І. А. Проблеми та перспективи фінансування системи охорони здоров'я: Зб. наук. праць Таврійського державного агротехнологічного ун-ту / І. А. Когут. – 2013. – № 1. – С. 248–257.
45. Козарезенко Л. В. Місцеві бюджети: можливості регулювання розвитку людського потенціалу / Л. В. Козарезенко // Фінанси України. – 2016. – № 4. – С. 65–83.
46. Козюк В. Цінова стабільність і тергетування інфляції в сировинних економіках: макроекономіка чи політекономія? Вісник Національного банку України. 2018. № 244. 2018. С. 4–25.
47. Кондратюк С.Я. Інтеграція бюджетного законодавства Укра]ни до кращої практики Європейського союзу: взаємодія влади і громадських спільнот // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://wiki.kneu.edu.ua/>
48. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96– ВР. Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
49. Котіна Г.М. До питання про прогнозування та планування податкових надходжень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://wiki.kneu.edu.ua/>

50. Котіна Г.М. Проблеми прогнозування непрямих податків // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://wiki.kneu.edu.ua/>
51. Крючкова І. В. Фактори економічного зростання в Україні в 2016–2018 рр. Економіка і прогнозування. 2018. № 2. С. 29–47.
52. Кучер Г. В. Державні фінансові ресурси : монографія. К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. 608 с.
53. Лагутін В. Д. Інститути і економічні механізми стабільності та розвитку суспільства. Економіка України. 2018. № 9. С. 13–25.
54. Лисяк Л. В., Журавель М. О. Бюджетна політика як інструмент забезпечення фінансової безпеки України. Modern economics. 2018. № 9. С. 53–59.
55. Лисяк Л.В. напрями вдосконалення бюджетної політики України в умовах децентралізації / л.в. лисяк, т.в. Сальникова // науковий погляд: економіка та управління. – 2017. – № 2 (58). – С. 42-56
56. Лисяк Л.В., Грабчук О.М. Зміцнення бюджетного потенціалу місцевих бюджетів України в умовах фінансової децентралізації. *Проблеми економіки*. 2018. №1. С. 294-299.
57. Лободіна З. М. Бюджетний механізм: концептуальні засади та перспективи модернізації : монографія. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. 411 с.
58. Луніна І. О., Білоусова С. О. Реформування податку на прибуток підприємств у контексті забезпечення стійкості державних фінансів. Економіка України. 2018. № 7. С. 46–58.
59. Лютий І. О., Іванюк В. Е. Оподаткування доходів фізичних осіб та місцеві фінанси: суперечності й перспективи їх розв'язання. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. 2018. Вип. 1. С. 53–60.
60. Макарчук І.М., Малишко В.В., Пучко А.О «Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації» - «Молодий вчений» № 1 (41) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://molodyvcheny.in.ua/>

61. Макогон В. Д. Бюджетна стратегія держави : монографія. К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. 364 с.
62. Манцуров І. Г. Інклюзивний розвиток як основа протидії глобальним викликам сьогодення. Економіка України. 2018. № 10. С. 71–87.
63. Місцеві фінанси / О. Б. Жихор, О. П. Кириленко, О. М. Тридід [та ін.] ; за ред. О. Б. Жихор, О. П. Кириленко. - К. : УБС НБУ, 2015. - 579 с.
64. Місцеві фінанси : навч. посібник / Т. Г. Бондарук. – К. : ДП “Інформ.–аналіт. Агентство”, 2013. – 529 с.
65. Місцеві фінанси: навч. посібник / [О. Й. Вівчар, О. Б. Курило, В. М. Кащишин.] – Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2014. – 260 с.
66. Музика О.А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством: Монографія. [Електронний ресурс] — Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/ /2011\\_34/statti/4\\_2.htm](http://www.nbuv.gov.ua/ /2011_34/statti/4_2.htm)
67. Назаренко Я.Я., Сутність та значення місцевих бюджетів в бюджетній системі України // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2014. – № 26. – С. 239
68. Нікітішин А. О. Формування та розвиток інституційної архітектоники податкового регулювання. Бізнес Інформ. 2018. № 2. С. 259–265.
69. Нікітішин А.О. Аналіз формування доходів місцевих бюджетів. *Науковий огляд: міжнародний науковий журнал*. 2018. Том 2. № 45. С. 27-38.
70. Онищенко С.В., Величко Ю.Є, «Місцеві бюджети: проблеми їх наповнення та особливості використання в умовах бюджетної децентралізації» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://molodyvcheny.in.ua/>
71. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [електронний ресурс]. – режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>.
72. Офіційний сайт Державної служби статистики України [електронний ресурс]. – режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
73. Офіційний сайт Мінфіну [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>.

74. Пасічний М. Д. Бюджетна політика за умов економічної кризи. Інвестиції, практика та досвід. 2018. № 19. С. 28–32.
75. Пасічний М. Д. Політика управління державним боргом. Вісник КНТЕУ. 2018. № 5. С. 19–34.
76. Письменний В. В. Особливості впровадження "власних" податків і зборів за ініціативи місцевої влади. Вісник Одеського національного університету. Серія : Економіка. 2018. Т. 23, Вип. 3. С. 164–167.
77. Письменний В. Субвенції у формуванні доходів місцевих бюджетів України Вісник Тернопільського національного економічного університету. 2018. Вип. 1. С. 34–44.
78. Попова С.П. Удосконалення наповнення місцевих бюджетів/ С.П. Попова// Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2015. – №17. – С.112-115
79. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів)” № 520 від 18.05.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/520-2011-%D0%BF>
80. Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2018–2020 роки» від 31.05.2017 р. № 411. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/411-2017-п>
81. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин / Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19/page3>.
82. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/>
83. Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2019-2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018

- р. № 315-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/315-2018-%D1%80/>
84. Радіонов Ю. Д. Програмно-цільовий метод бюджетування: проблеми впровадження та перспективи розвитку. *Економіка України*. 2018. № 2. С. 21–38.
85. Родченко В.Б., Прус Ю.І., - «Вплив реформи фіскальної децентралізації на місцеві бюджети України» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://molodyvcheny.in.ua/>
86. Розвиток бюджетного процесу в умовах економічних перетворень: моногр. / за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина. – К. : Кондор-Видавництво, 2012. – 376 с
87. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні: наукова доповідь / за ред. д-ра екон. наук і.о. луніної; нан України, ду «ін-т екон. та прогноз. нан України». – к., 2016. – 70 с
88. Селіверстова Л.С. Особливості функціонування фінансових систем в зарубіжних країнах. *Економіка та держава*. 2018. № 3. С. 14–16.
89. Соколова о.М. теоретичні засади фінансової децентралізації в умовах реформування системи державного управління / о.М. Соколова, а.в. ковальчук // вісник наду при Президентові України (Серія «державне управління»). – 2016. – № 4. – С. 117-124.
90. Сторонянська І. З. Бюджети розвитку місцевих бюджетів: проблеми формування та використання в контексті поглиблення фінансової децентралізації / І. З. Сторонянська, Л. Я. Бенюк // *Фінанси України*. 2016. – №5. – С. 34–47. – Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua/>
91. Стратегія управління державними фінансами на 2017 - 2021рр.[Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://minfin.gov.ua/news/view/kabmin-ukhvalyv-stratehiu-upravlinnia-derzhavnymu-finansamy-na--roky?category=bjudzhet>

92. Сучасна бюджетна система: правила та процедури: Навчальний посібник / [За заг. ред. В.В. Зубенка]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження». – К., 2017. – 184 с
93. Табінський В.А., Колеснік Є.О., Сіліна І.С «формування доходів місцевих бюджетів в умовах фіскальної децентралізації» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://molodyvcheny.in.ua/>
94. Томаш Потканські. Досвід Польщі у формуванні політики регіонального розвитку // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://derzhava.in.ua/>
95. Тулай О. І. Зарубіжний досвід функціонування місцевих бюджетів та можливість його імплементації у вітчизняну практику [Електронний ресурс] / О. І. Тулай. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/knp/121/knp121\\_93-97.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/knp/121/knp121_93-97.pdf)
96. Тулай О. І. Зарубіжний досвід функціонування місцевих бюджетів та управління місцевими фінансами [Текст] / І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко. — К. : ЦНЛ, 2016. — С. 116.
97. Усков І.В. Децентралізація як основа становлення фінансово самостійних місцевих органів влади / І.В. Усков // Бізнес інформ. – 2012. – № 3. – С. 107–111.
98. Фінанси / за ред. І.О.Лютого. – Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. – 728 с.
99. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/>
100. Фурдичко л.Є. децентралізація: фінансова незалежність місцевих бюджетів України / л.Є. Фурдичко // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2015. – вип. 5. – С. 39-42. – режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu\\_2015\\_5\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2015_5_11).

101. Хлівний В.К. Оптимізація структури доходів місцевих бюджетів (на прикладі Одеської області) / К. Хлівний, З. А. Мацук // *Фінанси України*. – 2017. – №8. – С. 53 – 62.
102. Хорст Риссе. Політика у сфері оподаткування і регулювання доходів: зрівнювання федеральних та регіональних інтересів. Система і досвід Німеччини / Хорст Риссе // Фонд «Україна – США». Програма сприяння парламентові України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pdp.org.ua>
103. Чабан Я.І. Світовий досвід фінансування соціально економічного розвитку області за рахунок податкових надходжень / Я.І. Чабан // *Науковий вісник НЛТУ України: зб. наук.-техн. праць*. – Львів: РВВ НЛТУ України. – 2012. – № 18. – С. 34-45.
104. Чугунов І.Я. Бюджетні відносини в системі соціально-економічного розвитку країни // *Казна Україна*. 2014. № 6. С. 25–28.
105. Чугунов І.Я., Собчук С.І. Формування бюджетної політики економічного розвитку країни. *Вісник КНТЕУ*. – 2018, №3. С. 103-116.
106. Чугунов І.Я., Пасічний М.Д. Бюджетно-податкова політика економічного розвитку // *Науковий вісник Полісся*. 2018. № 1(13).Ч.1. С. 54-61.
107. Яфінович О. Б. Місцеві бюджети та міжбюджетні відносини: досвід європейських країн та проблеми України / О. Б. Яфінович. // *Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Серія: Економіка*. – 2015. – Вип. 2 (167). – С. 92-101



# ДОДАТКИ

## Організаційно-функціональні засади удосконалення системи фінансового вирівнювання в Україні

Елемент реформи	До реформування	Шляхи реформування	Очікувані результати
Організаційні елементи			
Перерозподіл повноважень	Основні повноваження у цій сфері належать МФУ	Створення спеціалізованого органу шляхом виділення зі складу двох міністерств: МФУ та Мінрегіону	Дозволить не тільки зменшити наслідки нерівномірності розвитку регіонів, а й усунути їх першопричину – регіональні дисбаланси
Зростання рівня партисипативності	Відсутність дієвих механізмів залучення ОМС до реалізації завдань фінансового вирівнювання	Законодавче закріплення можливості участі представників ОМС у процесі розробки рекомендацій по удосконаленню еквалізаційних процедур	Сприятиме більш повному врахуванню потреб субнаціональних утворень та поліпшенню ефективності фінансового вирівнювання
Врахування закордонного досвіду	Відсутній чіткий механізм врахування передових світових практик	Забезпечення рівного доступу громадян до адміністративних послуг (досвід Німеччини), використання методу стандартної вартості надання певного типу базових суспільних благ (досвід Швеції)	Згладжування диспропорцій регіонального розвитку, підвищення рівня економічної свободи громадян, підвищення якості надання суспільних послуг, підвищення транспарентності та гнучкості бюджетного менеджменту
Моніторинг ефективності еквалізаційних процедур	Відсутність чітко закріплених критеріїв ефективності	Щорічні розрахунки ефективності еквалізаційних процедур, регулярний моніторинг	Згладжування диспропорцій регіонального розвитку

	фінансового вирівнювання	волатильності цього параметра, ідентифікація причин зменшення його рівня	
Функціональні елементи			
Вирівнювання за видатками	Нормативно не закріплено існування такого механізму, виділяються лише субвенції ОМС на виконання певних делегованих повноважень	Перехід до вирівнювання за видатками на основі середньої вартості стандартного набору суспільних послуг (включені лише ті послуги, що реально фінансуються з бюджету)	Дозволить спростити механізм вирівнювання за видатками та збільшити рівень прозорості цього процесу
Вирівнювання за доходами	Горизонтальне фінансове вирівнювання на основі репрезентативної податкової системи	Базою для горизонтального фінансового вирівнювання вважати фактичні податкові надходження від регульованих податків на душу населення	Дозволить зробити вирівнювання за доходами більш справедливим та наближеним до реалій функціонування громад (за досвідом Швеції). У перспективі – зростання розміру реверсних дотацій з 50 до 85 % суми перевищення
Виділення структурних грантів	Механізм їх виділення в Україні відсутній	Спеціальний тип грантів, що виділяються для ОМС зі значними структурними дисбалансами	Дозволить знизити розрив між регіонами лідерами та аутсайдерами у контексті фінансового забезпечення

## Нормативи розмежування податку на доходи фізичних осіб

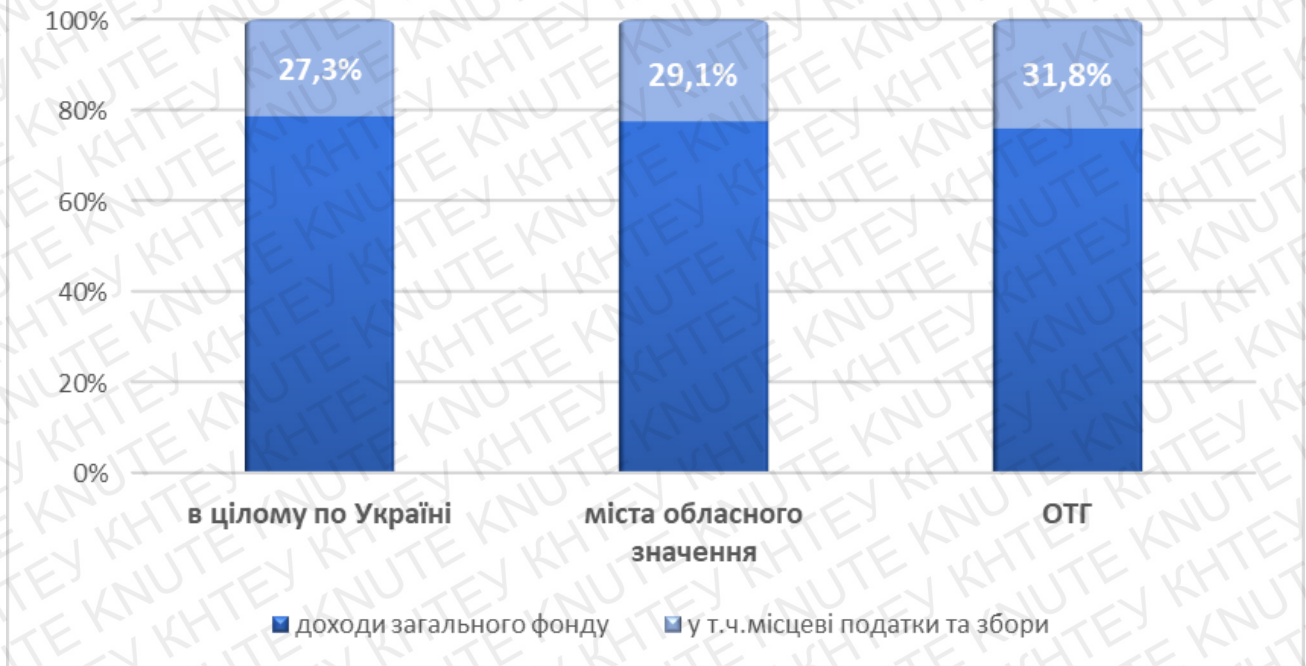


Таблиця В.1

## Показники місцевих бюджетів України

	Доходи		Видатки		Кредитування	
	за період з початку року, млн грн	у % до ВВП (СНР'2008)	за період з початку року, млн грн	у % до ВВП (СНР'2008)	за період з початку року, млн грн	у % до ВВП (СНР'2008)
2000	18 689,8	10,61	18 417,8	10,46	x	x
2001	24 972,7	11,83	24 885,4	11,78	x	x
2002	28 247,4	12,06	27 731,4	11,84	x	x
2003	34 306,5	12,37	33 770,1	12,18	x	x
2004	39 604,2	11,08	40 356,6	11,29	40,1	0,01
2005	53 677,3	11,74	53 547,2	11,71	-9,2	0,00
2006	75 895,2	13,43	75 781,6	13,41	37,7	0,01
2007	107 050,5	14,25	104 853,2	13,96	56,1	0,01
2008	137 455,3	13,87	138 998,8	14,03	79,0	0,01
2009	134 559,4	14,21	136 254,9	14,39	45,5	0,00
2010	159 397,1	14,22	159 760,2	14,26	56,4	0,01
2011	181 530,4	13,45	180 987,8	13,41	42,9	0,00
2012	225 273,5	15,44	222 575,3	15,25	38,6	0,003
2013	221 019,4	14,52	219 845,3	14,44	57,7	0,004
2014	231 702,0	14,60	225 626,8	14,22	52,8	0,003
2015	294 460,2	14,81	280 084,0	14,08	106,9	0,005
2016	366 143,1	15,35	350 515,2	14,69	179,8	0,008
2017	502 098,3	16,83	496 090,7	16,63	251,2	0,008
2018	562 421,8	15,80	570 583,7	16,02	378,8	0,011
2019	560 527,9	...	566 248,6	...	546,2	...

### Частка місцевих податків та зборів у структурі місцевих бюджетів



# ВСТАНОВЛЕНО ПОДАТКОВИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ

