

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра фінансів

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

**Формування та використання фінансових ресурсів органів
місцевого самоврядування**

Студентки 2 курсу, 5-м групи,
спеціальності 072
«Фінанси, банківська справа та страхування»
спеціалізації «Публічні фінанси»

Паламарчук
Катерини
Сергіївни

Науковий керівник к.е.н.,
доцент

Маркуц Юлія
Ігорівна

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

Макогон
Валентина
Дмитрівна

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

Чугунов Ігор
Якович

Київ 2021

Зміст

ВСТУП.....	2
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	6
1.1.Економічна сутність та еволюція розвитку фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.....	6
1.2.Роль місцевих бюджетів в соціально-економічному розвитку територій	11
РОЗДІЛ 2. СТАН ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ.....	17
2.1.Аналіз доходів та видатків місцевих бюджетів України.....	17
2.2.Економічна оцінка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України.....	27
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	35
3.1.Зарубіжний досвід формування та використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.....	36
3.2.Напрями розвитку фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в Україні.....	43
ВИСНОВКИ.....	49
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	53
ДОДАТКИ	61

ВСТУП

В процесі реформування бюджетної системи України та інтегрування української економіки в європейську спільноту важливою передумовою побудови економічно розвинутої держави є ефективне функціонування

суспільного сектора, у тому числі його складової частини – місцевого самоврядування. Сьогодні питання децентралізації бюджетної системи України є надзвичайно актуальним, адже фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та дієздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території. Тому саме місцевим бюджетам як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави.

Основним питанням в Україні є вдосконалення ресурсного забезпечення місцевого і регіонального розвитку, зміцнення доходної бази місцевих бюджетів та оптимізації видаткової частини, визначення напрямів ефективності використання уже наявних ресурсів.

У зв'язку з глобальними тенденціями в розвитку місцевих фінансів, що посилюються дією взаємопов'язаних між собою фінансових явищ питання фінансової децентралізації та економічної самостійності регіонів стають особливо гострими. Держава не може успішно розвиватись не даючи гарантій фінансової незалежності місцевим органам влади.

Аналізу місцевих бюджетів України, їх особливостям і структурі велику увагу приділяли такі вітчизняні науковці як: Чугунов І.Я., Лук'яненко І.В., Лисяк Л.В., Макогон В.Д., Пасічний М.Д., Маркуц Ю.І. та інші. Серед іноземних науковців слід виділити Бальцеревич Л., Бланкарт Ш., Б'юкенен Дж., Вагнер Ф., Рікардно Д., Самуельсон П. та інші. Але і зараз деякі питання залишаються дискусійними, недостатньо вивченими і невирішеними.

Вищезазначене зумовлює актуальність результатів досліджень випускної кваліфікаційної роботи.

Метою даної роботи є дослідження теоретичних та практичних аспектів формування та використання фінансових ресурсів органів місцевого

самоврядування та визначення їх ролі в соціально-економічному розвитку територій.

Реалізація даної мети передбачає виконання таких завдань:

- охарактеризувати економічну сутність та значення фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування;
- визначити організаційно-правові засади функціонування місцевих бюджетів;
- дослідити розвиток місцевих бюджетів України;
- проаналізувати склад і структуру видатків та доходів бюджетів;
- оцінити перспективи збалансування доходів та видатків місцевих бюджетів;
- запропонувати напрями вдосконалення формування та використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в Україні.

Об'єктом дослідження є фінансові ресурси органів місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – теоретичні та практичні питання щодо формування та використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Для досягнення поставленої у даній роботі мети використовувались такі методи дослідження, як: абстрагування (виділення найвагоміших складових функціонування та розвитку місцевого самоврядування), індукція (дослідження впливу доходної та видаткової частин місцевих бюджетів на рівень їх розвитку, дедукція (аналіз загальних положень і фактів до фактичних надходжень та планів місцевих бюджетів), аналіз (дослідження складових розвитку місцевих бюджетів, їх формування та виконання з метою виявлення основних тенденцій і чинників, що їх зумовлюють) та синтез (поєднання

проаналізованих складових місцевих бюджетів в єдине ціле), за допомогою яких проводилась оцінка місцевих бюджетів, особливостей їх розвитку та динаміки.

Інформаційною базою дослідження є законодавчі і нормативні акти України, які регламентують існуючу бюджетну систему країни, матеріали Міністерства фінансів України, Державного комітету статистики України, дані статистичних щорічників та інформаційно-аналітичних бюлетенів, наукова монографічна література, статті вітчизняних та зарубіжних вчених тощо.

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

Практичне значення отриманих наукових результатів дослідження полягає у систематизації напрямів удосконалення формування та використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Апробація результатів дослідження. За результатами виконання випускної кваліфікаційної роботи опубліковану 1 статтю: Формування та використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування // 36. наук. ст. студ.- К.: Київ. нац. торг-ек. ун-т, 2021.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Економічна сутність та еволюція розвитку фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування

Фондами фінансових ресурсів, призначених для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи самоврядування є місцеві бюджети.

Місцеві бюджети є найбільш важливою ланкою в бюджетній системі будь-якої країни. За рахунок коштів місцевих бюджетів здійснюється фінансування витрат держави на рівні регіонів у галузі освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення. Розвиток регіонів України заснований на надходженні стабільних фінансових ресурсів до місцевих бюджетів, що передбачає вдосконалення механізму формування дохідної частини місцевих бюджетів.

Бюджети місцевого самоврядування – це бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст і їх об'єднань. В Україні до складу місцевих бюджетів входять: обласні, районні бюджети, бюджети районів в містах і бюджети місцевого самоврядування.

Останнім часом в умовах реформи системи місцевого самоврядування роль місцевих бюджетів у стабільному забезпеченні фінансових ресурсів на регіональному рівні суттєво зростає.

Проблема формування доходів місцевих бюджетів розглядається багатьма авторами, проте вони надають різні трактовки терміну «доходи місцевих бюджетів». Так, Ю. В. Пасічник визначає доходи місцевих бюджетів

як сферу економічних відносин суспільства, що пов'язана з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів регіонального рівня і використовується місцевими органами влади для забезпечення поточних і перспективних завдань розвитку регіону [1].

На думку Н.І. Власюка, доходи місцевих бюджетів – це кошти, що надходять у постійне користування на безповоротній основі та забезпечують стабільність бюджету і фінансування його видатків [2]. За С.І. Юрієм та Й.М. Бескидом, доходи місцевих бюджетів поділяються на доходи, які формуються внаслідок дій і рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування та доходи, які на довготривалій основі передаються до місцевих бюджетів у повному розмірі або у встановленій для усіх бюджетів єдиній частині [3]. І.В. Алексєєв, Н.Б. Ярошевич зазначають, що доходи місцевих бюджетів – це ресурси, що формуються за рахунок місцевих податків і зборів та закріплених у встановленому порядку загальнодержавних податків і зборів і інших загальнообов'язкових платежів [4]. М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта відносять до доходів місцевих бюджетів власні, закріплені, регулюючі, трансферти [5].

Наразі у сучасній економічній літературі не існує єдиної точки зору щодо змісту поняття «доходи місцевих бюджетів». На нашу думку, доходи місцевих бюджетів – це кошти, що надходять у місцеві бюджети за рахунок місцевих податків та зборів, а також державних трансфертів, знаходяться у розпорядженні місцевих органів влади та використовуються ними для вирішення нагальних соціально- економічних потреб територіальних громад.

Основним джерелом формування Державного бюджету України та місцевих бюджетів є валовий внутрішній продукт країни (ВВП) – вартісне вираження створених у суспільстві протягом року товарів та послуг. Роль місцевих бюджетів, зокрема, визначається величиною ВВП, що перерозподіляється через них. Питома вага місцевих бюджетів в перерозподілі

ВВП, а також в зведеному бюджеті має важливе політичне значення. Вона свідчить про участь місцевого самоврядування у вирішенні актуальних проблем розвитку держави, про певну обмеженість функцій центральних органів влади. В зв'язку з цим необхідно враховувати, що однією з головних передумов будівництва демократичної держави є самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування. Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає його відособленість від державної влади, повну незалежність і самостійність в виконанні покладених на нього функцій в межах своєї компетенції.

Згідно з Бюджетним кодексом України та закріпленими Конституцією України нормами до місцевих бюджетів віднесено:

- обласні бюджети, бюджет АРК, бюджети міст Києва та Севастополя (з огляду на особливості їхнього правового та економічного статусу);
- районні бюджети;
- бюджети територіальних громад (бюджети міст, сільські, селищні та районів у містах) [6].

Місцеві бюджети – це фонди фінансових ресурсів, що призначені для реалізації завдань та функцій органів місцевого самоврядування. Як складова бюджетної системи держави та основа фінансової бази діяльності органів самоврядування, місцеві бюджети забезпечують необхідними грошовими коштами фінансування заходів щодо економічного та соціального розвитку, що здійснюються органами управління на відповідній території.

За допомогою місцевих бюджетів забезпечується фінансування більшої частини витрат на утримання та розвиток соціальної інфраструктури та місцевого господарства регіонів, тобто вони є одним із головних інструментів

доведення до населення, як споживача, кінцевих результатів суспільного виробництва [7].

Доходи місцевих бюджетів, як окрема економічна категорія, характеризують сферу економічних відносин суспільства, що пов'язана з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів регіонального рівня та використовуються місцевими органами влади для забезпечення поточних і перспективних завдань розвитку регіону [1].

Власні доходи місцевих бюджетів формують: податкові надходження: частина від загальнодержавних податків та зборів (податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток, рентна плата (за користування надрами, видобування корисних копалин, тощо), акциз з пального та ін.), місцеві податки і збори (податок на майно, єдиний податок, туристичний збір та ін.); неподаткові надходження: плата за видачу ліцензій та дозволів, орендна плата, держмити, штрафи; інші надходження: кошти від продажу основного капіталу, цільові фонди, донорські кошти, отримані від ЄС та міжнародних організацій тощо.

Другу частину доходів місцевих бюджетів становлять кошти, які їм передають з держбюджету (чи іншого місцевого бюджету) у вигляді дотацій та субвенцій (тобто, міжбюджетних трансфертів).

Місцеві бюджети є фінансовою базою органів місцевого самоврядування та головним чинником фінансового забезпечення регіонального розвитку. Доходи місцевих бюджетів мають відповідну законодавчу базу – Конституція України, Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, Закони України «Про податкову систему України», «Про місцеве самоврядування в Україні» та інші нормативні акти.

Місцеві податки та збори – обов'язкові платежі, що встановлюються сільськими, селищними, міськими радами згідно до чинного законодавства

України, справляються у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць та зараховуються до їх бюджетів. Податки, збори та обов'язкові платежі на місцевому рівні складають дохідну базу місцевих бюджетів для виконання ними делегованих повноважень.

Економічна сутність місцевих бюджетів відображається в їх функціях та призначенні, а саме у:

- формуванні грошових фондів, що є основою фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування;
- розподілі та використанні цих фондів фінансових ресурсів між секторами економіки регіону;
- контролі за фінансово-господарською діяльністю підприємств та організацій регіону.

Структура доходів бюджетів органів місцевого самоврядування – це, перш за все, податки та збори, що стягуються за місцем проживання громадян або місцем реєстрації підприємницьких структур.

Дохідна база місцевих бюджетів відіграє вирішальну роль у бюджетній системі держави в цілому, зокрема:

- 1) вона є важливим інструментом фінансового регулювання розвитку регіонів та країни в цілому, за її допомогою виконується фіскальна функція бюджету та відбувається перерозподіл ВВП України;
- 2) стабільна дохідна база місцевих бюджетів сприяє забезпеченню пропорційного розвитку регіонів. У взаємодії з дохідною базою Державного бюджету України вона є інструментом фінансового вирівнювання;
- 3) за рахунок дохідної частини місцевих бюджетів фінансується основна частина державних витрат на рівні регіонів, головним чином, витрати у соціальній сфері;

4) дохідна база місцевих бюджетів має регулюючі, закріплені та власні доходні джерела її формування. Місцевим органам влади також надано право самостійно визначати напрями використання власних коштів;

5) завдяки можливості самостійно визначати напрями використання власних бюджетних коштів органи місцевої влади можуть самостійно обирати пріоритетні напрями розвитку даної територіальної одиниці [8].

Таким чином, доходи місцевих бюджетів займають важливе місце не тільки у бюджетній системі країни, але й в економічній системі в цілому, їх роль та значення безпосередньо зумовлені типом конкретної економічної системи, обраними державою метою та пріоритетними напрямками соціально-економічного розвитку суспільства.

Отже, сукупність фінансових ресурсів, що знаходяться у розпорядженні органів місцевої влади з метою виконання покладених на них завдань та повноважень є місцевими бюджетами. Як основа фінансової бази органів місцевого самоврядування та складова частина бюджетної системи країни, місцеві бюджети відіграють значну роль у забезпеченні фінансовими ресурсами економічного та соціального розвитку регіонів.

1.2 Роль місцевих бюджетів в соціально-економічному розвитку територій

У сучасному демократичному суспільстві багаторівневі бюджетні системи є результатом пошуку балансу між самостійністю регіонів і необхідністю міжрегіонального фінансового вирівнювання, що зображено в розподілі держаних функцій між центральними та місцевими органами влади, особливістю контролю надходження коштів до відповідних бюджетів.

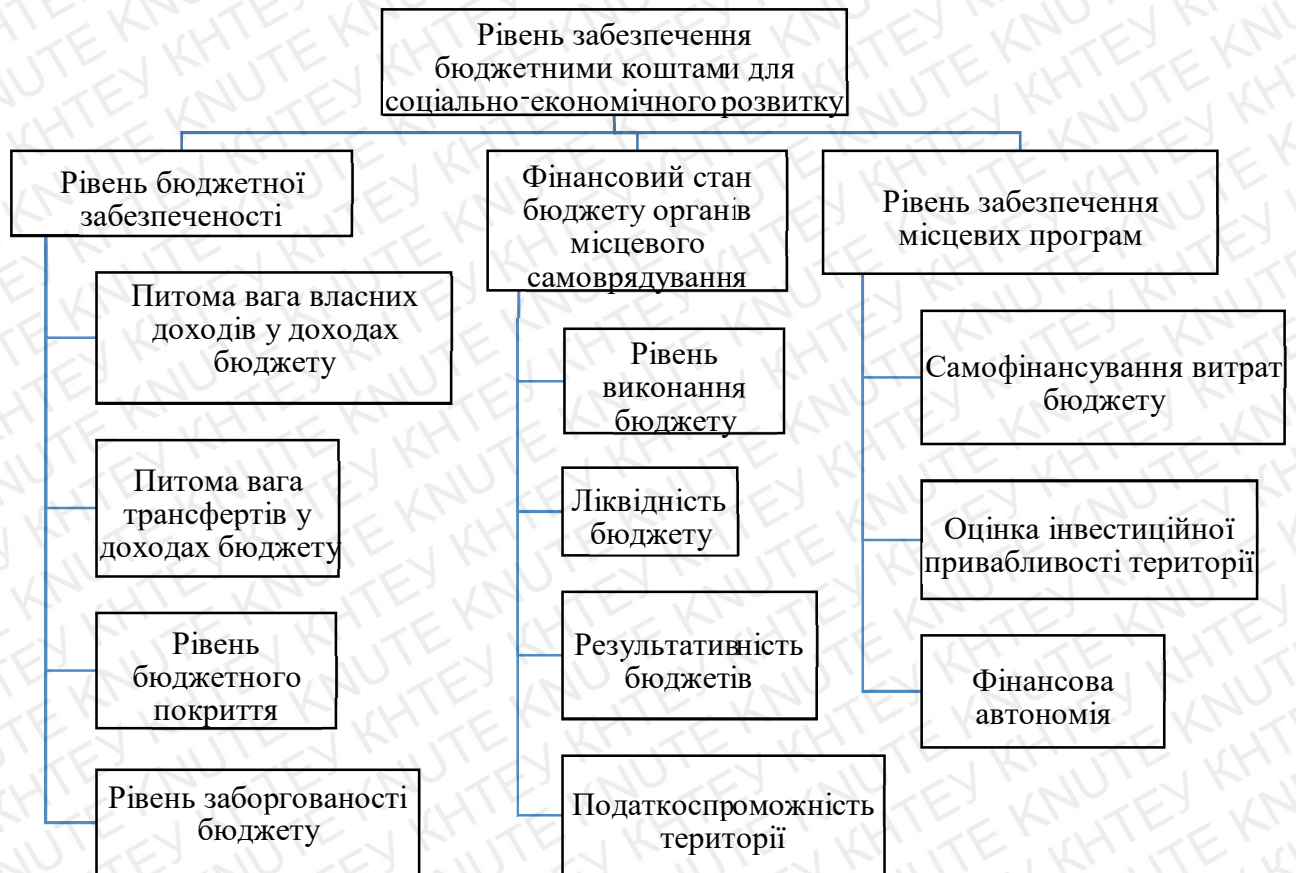
Поточний етап розвитку економіки України характеризується динамічними змінами, які охопили усі сфери суспільного життя, у тому числі

й систему органів місцевої влади. Все більш відчутною стає їх роль в економічному і соціальному розвитку територій. Проголошені принципи бюджетної децентралізації та автономності органів місцевої влади для втілення у життя вимагають належного наукового обґрунтування подальших реформ у цій сфері.

При визнанні державою права місцевих органів влади на їх організаційну та фінансову автономію постає проблема відповідного фінансового забезпечення, необхідного для здійснення місцевих програм економічного розвитку. А відтак виникає проблема обґрунтування економічного змісту фінансових ресурсів місцевих органів влади, визначення їх ролі в суспільному житті, удосконалення механізму формування і використання фінансових ресурсів місцевих органів влади.

Роль і значення місцевих бюджетів в економічній системі держави безпосередньо зумовлені типом економічної системи, обраними цілями та пріоритетами суспільного розвитку [9].

Для оцінки соціально-економічного розвитку регіонів в умовах фінансової децентралізації використовуються показники, які можуть бути класифіковані за групами щодо фінансового стану бюджету регіону,



бюджетної забезпеченості та забезпечення місцевих програм, що представлено на рис. 1.2.

Рис. 1.2. Класифікація показників визначення забезпеченості територій коштами в умовах фінансової децентралізації [10]

Роль місцевих бюджетів в економічному і соціальному розвитку місцевого самоврядування полягає в наступному:

1.Зосередження фінансових ресурсів у місцевих бюджетах дозволяє органам місцевого самоврядування мати фінансову базу для реалізації своїх повноважень у відповідності з Конституцією.

2.Формування місцевих бюджетів дає можливість органам місцевого самоврядування в повній мірі проявити фінансово-господарську самостійність

у видатках коштів на соціально-економічний розвиток регіону, забезпечити планомірний розвиток освітніх, медичних установ, установ культури, житлового фонду і комунікацій місцевого значення.

3. За допомогою місцевих бюджетів здійснюється вирівнювання рівнів економічного і соціального розвитку територій. З цією метою формуються і реалізуються регіональні програми економічного і соціального розвитку регіонів.

4. Маючи в розпорядженні бюджетні кошти, органи влади регіонів можуть збільшувати або зменшувати нормативи затрат на надання державних та місцевих послуг в установах невиробничої сфери.

5. Концентруючи частину фінансових ресурсів у місцевих бюджетах, місцеві органи влади можуть централізовано спрямовувати фінансові ресурси на вирішення стратегічних завдань, розвиток в регіоні пріоритетних галузей промисловості, сільського господарства, соціальної сфери тощо.

6. Місцеві бюджети через фінансові ресурси здійснюють вплив на оптимальні пропорції фінансування поточних і капітальних затрат і стимулювання ефективного використання матеріальних і трудових ресурсів, а також створення нових місцевих виробництв і промислів, що дозволяє створювати нові робочі місця і вносити певний вклад у вирішення проблем зниження безробіття в регіоні [11].

Зміни у нормативно-правовій базі щодо організації стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах фінансової децентралізації спрямовані на забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, необхідними для виконання їх функцій та повноважень; зниження рівня залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету України; зниження дефіциту місцевих бюджетів та покращення якості публічних послуг, що надаються органами місцевого

самоврядування; підвищення ефективності місцевих податків і зборів та закріплення частини загальнонаціональних податків за місцевими бюджетами; створення рівних можливостей для розкриття внутрішнього потенціалу громад і підвищення рівня їх конкурентоспроможності [12].

На сучасному етапі розвитку країни місцевим бюджетам приділяється значна увага, оскільки вони є гарантом фінансового забезпечення розвитку територій. Місцеві бюджети істотно впливають на соціально-економічний розвиток, рівень життя населення, тому в сучасних умовах господарювання першорядне значення мають пов'язані з ними дослідження. Реалізація об'єктивних передумов використання місцевих бюджетів у суспільному відтворенні залежить від конкретних організаційно-правових форм, у яких проходить функціонування бюджетних відносин. Завдяки організаційним формам стає можливе використання місцевих бюджетів як активного інструменту управління територіальною економікою. Правильне розуміння функціонування місцевих бюджетів дає можливість найбільш ефективно використовувати їх для комплексного соціально-економічного розвитку територій [13].

В умовах ринкових трансформацій національної економіки ще більш актуальними стали проблеми економічного розвитку регіонів, що залежать від їх бюджетного потенціалу.

Необхідно враховувати, що мобілізація та використання коштів місцевих бюджетів пов'язані з інтересами різних соціальних груп населення, підприємницьких структур різних форм власності, що зумовлює становлення місцевих бюджетів як важливого фінансового інструменту регулювання господарського й соціального життя регіонів. Ефективним напрямом забезпечення збалансованості бюджетної системи в Україні має стати перетворення місцевих бюджетів у дієвий інструмент соціально-економічного

розвитку регіонів. Однак від ефективності регіональної політики залежить обсяг бюджетного фінансування, а отже, життєвий рівень територіального населення [14].

Важливе значення для забезпечення фінансування, реального сектора та сфери послуг на відповідній території має розроблення бюджету розвитку у складі місцевих бюджетів. За допомогою місцевих бюджетів реалізуються загальнодержавні програми, пов'язані з розвитком галузей національного господарства, здійснюється підтримка вітчизняних виробників, фінансуються заходи з підвищення життєвого рівня населення, створення нових робочих місць, з реабілітації та працевлаштування інвалідів, виплачуються допомоги незаконно депортованим особам, біженцям, реабілітованим.

Сучасна практика формування місцевих бюджетів на основі положень Бюджетного кодексу України вимагає приведення відповідно до нього чинного нормативно-правового законодавства, визначення нового переліку бюджетних послуг, гарантованих державою, та запровадження системи державних мінімальних стандартів і нормативів, які необхідно встановити за основу визначення обсягу видатків, здійснюваних коштом місцевих бюджетів[15].

Бюджет органів місцевого самоврядування повинен бути головним фінансовим документом певної територіальної громади, до якого максимально можливо включатимуться всі кошти і видатки, що здійснюються на такому рівні самоврядування. Тільки через включення до бюджету, що приймається безпосередньо населенням або вибраним органом представників територіальної громади, можна забезпечити найбільшу ефективність, прозорість, достовірність, контрольованість формування і розподілу фінансових ресурсів на мікрорівні управління, який є однією з найважливіших складових сучасних демократичних держав – місцеве самоврядування [16].

Переваги реформи децентралізації безліч громад відчули вже сьогодні: в їхніх містах, селах і селищах почали приводити до ладу дороги, будувати водогони, ремонтувати медичні та освітні заклади – все те, що десятиліттями перебувало у занепаді.

Реформа дала поштовх до повноцінного розвитку громад, можливість поліпшити життя у кожному населеному пункті та у країні в цілому і дозволяє громадянам самостійно господарювати там, де вони живуть.

Отже, можна сказати, в результаті децентралізації одержані повноваження та ресурси надали органам місцевого самоврядування більше можливостей для розвитку територій, створення сучасної освітньої, медичної, транспортної, житлово-комунальної інфраструктури.

РОЗДІЛ 2. СТАН ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

2.1. Аналіз доходів та видатків місцевих бюджетів України

Важливу роль у соціально-економічному розвитку територій відіграють доходи та видатки місцевих бюджетів. Їм, як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування, належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави. У них акумулюється понад 80 % усіх фінансових ресурсів, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування [17].

Реформа децентралізації дозволила суттєво наростити доходну частину місцевих бюджетів. Однак, одночасно фінансування більшої частини видатків, пов'язаних з життям територіальних громад, тепер здійснюється за рахунок їхніх бюджетів.

Доходи місцевих бюджетів умовно поділяють на власні та передані (ті, які місцевим бюджетам передають з державного бюджету на безповоротній основі, також їх називають міжбюджетними трансфертами. Значення власних доходів місцевих бюджетів в останні три роки коливається в межах від 45-47%

загальних доходів місцевих бюджетів [18]. У 2019 році до доходів місцевих бюджетів надійшло 562.4 млрд грн, з яких 263.5 млрд грн – власні доходи, а 298.9 млрд грн – передані з держбюджету.

У 2019 році до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 233930,3 млн. гривень. За 2020 рік до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 275016,4 млн. гривень. Приріст надходжень до загального фонду проти січня-грудня минулого року (у співставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) склав 17,6% або +41085,8млн гривень (Додаток А).

Власні доходи місцевих бюджетів формують:

- податкові надходження (забезпечують понад 88% загальної суми власних доходів місцевих бюджетів): частина від загальнодержавних податків та зборів (податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток, рентна плата (за користування надрами, видобування корисних копалин і т. п.), акциз з пального та ін.), місцеві податки і збори (податок на майно, єдиний податок, туристичний збір та ін.);
- неподаткові надходження (становлять трохи більше 10% загальної суми власних доходів місцевих бюджетів): плата за видачу ліцензій та дозволів, орендна плата, держмити, штрафи;
- інші надходження: кошти від продажу основного капіталу, цільові фонди, донорські кошти, отримані від ЄС та міжнародних організацій тощо (рис. 2.1).

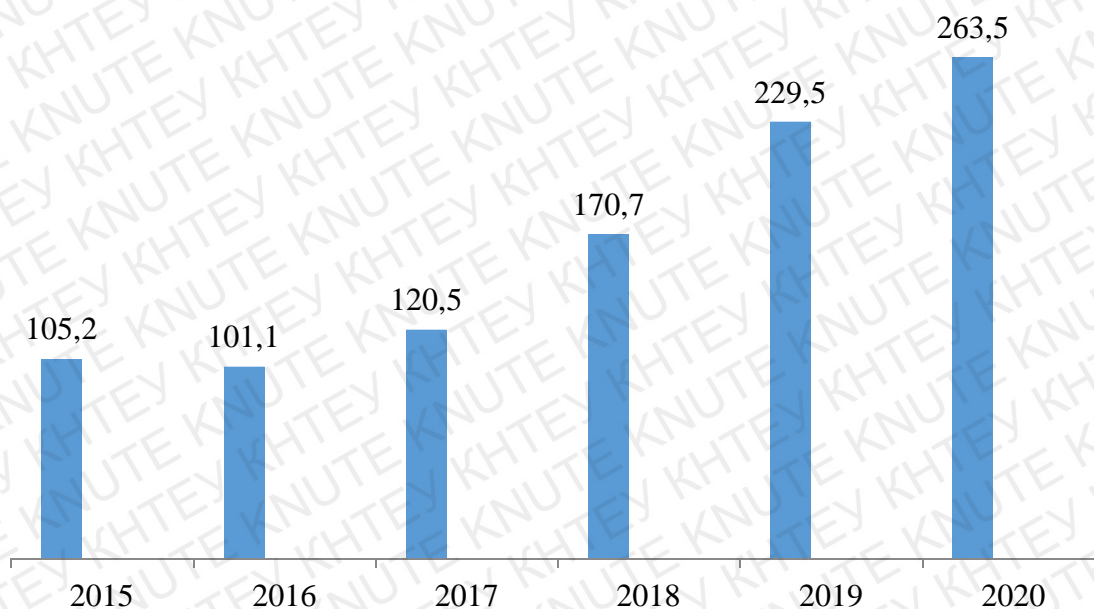


Рис.2.1. Власні доходи місцевих бюджетів України, млрд. грн.[19]

Значення того чи іншого джерела доходів в структурі конкретного місцевого бюджету зумовлено специфікою розподілу у Бюджетному кодексі податків та зборів між місцевими бюджетами різних рівнів. Наприклад, податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) надходить до бюджетів об'єднаних територіальних громад (ОТГ), міст обласного значення, районних та обласних бюджетів, а до сільських, селищних бюджетів та бюджетів міст районного значення – ні. Останні ж існують в основному за рахунок місцевих податків.

Другу частину доходів місцевих бюджетів становлять кошти, які їм передають з держбюджету (чи іншого місцевого бюджету) у вигляді дотацій та субвенцій (тобто, міжбюджетних трансфертів). За ці кошти не стягують платню (як, наприклад, за користування кредитом) і їх не потрібно повертати (як позику чи кредит). Необхідність «перекидання» коштів з державного бюджету місцевим зумовлена неспроможністю ОМС профінансувати лише за рахунок власних доходів виконання всіх покладених на них повноважень (утримувати школи, лікарні, житлово-комунальне господарство тощо) [20].

Обсяги фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні місцевих органів влади, постійно зростають, про що свідчать дані табл. 2.1.

Таблиця 2.1.

Обсяги доходів місцевих бюджетів у 2018–2020 рр.

Роки	Доходи місцевих бюджетів, млн. грн.		Частка у ВВП, % доходів без урахування трансфертів
	без урахування трансфертів	з урахуванням трансфертів	
2018	120 461	294 460	5,7
2019	233 930,3	519 424,2	6,6
2020	275 016,4	520 451,7	6,9

Джерело: [21-23]

Як свідчать наведені у табл. 2.1. дані, протягом 2018-2020 рр. в Україні спостерігається стійка тенденція зростання ролі доходів місцевих бюджетів у перерозподілі ВВП. Слід зазначити, чим більша частка доходів місцевих бюджетів у ВВП, тим вище рівень децентралізації в країні.

За даними Державного казначейства України, до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2020 році надійшло 275 016,4 млн. грн., що на 41 086,1 млн. грн., більше за відповідний показник 2019 року.

З урахуванням міжбюджетних трансфертів надійшло 520 451,7 млн. грн., що на 1027,5 млн. грн., більше, ніж у 2019 році. Річний план доходів, затверджений місцевими радами було перевиконано.

У структурі доходів місцевих бюджетів 2019 року в порівнянні з 2018 найбільшу питому вагу становлять:

- офіційні трансферти –53,1 % (298,9 млрд грн);
- податок на доходи фізичних осіб, що сплачується платниками податку у вигляді заробітної плати та грошового забезпечення –24,1% (135,4 млрд грн);
- єдиний податок з фізичних осіб –3,5 % (19,9 млрд грн);
- орендна плата з юридичних осіб –2,7 % (15,3 млрд грн);

-акцизний податок з вироблених, ввезених товарів, з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів –2,5 % (13,8 млрд грн);

-земельний податок з юридичних осіб –1,5 % (8,3 млрд грн); -інші податки і збори –12,6 % (70,8 млрд грн).

Головною відмінністю дотацій від субвенцій є відсутність обмежень щодо напрямів їх використання. Дотації здебільшого скеровують для фінансування поточних потреб місцевої громади. Хоча варто відзначити, що для ефективного використання коштів, урядовці деякі дотації «прив'язують» до конкретних напрямів використання. Наприклад, додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я призначена для здійснення поточних видатків у школах, включаючи зарплату непедагогічного персоналу, та для оплати енергоносіїв в лікарнях, амбулаторіях та інших закладах охорони здоров'я [24].

Загалом дотацій є порівняно небагато: базова та реверсна, які призначені для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій; стабілізаційна, яка надається для компенсації диспропорцій бюджетів (в основному районів) у зв'язку із появою бюджетів ОТГ, які мають прямі взаємовідносини з державним бюджетом; додаткові дотації на окремі цілі (на 2019 рік їх було передбачено лише три). У держбюджеті на 2020 рік на усі дотації для місцевих бюджетів (без врахування реверсної, яку передають з місцевих бюджетів до державного) було закладено 25,9 млрд. грн [25].

Для субвенцій, які надходять з державного бюджету місцевим бюджетам, характерна конкретна мета і встановлений Кабміном порядок використання (наприклад, придбання ліків, формування інфраструктури ОТГ тощо). Але вузьке коло використання субвенцій компенсується їхньою

кількістю. За рахунок нагромаджених в дохідній частині місцевих бюджетів коштів (власних доходів і переданих з держбюджету коштів), ОМС мають змогу здійснювати видатки на соціальний та економічний розвиток відповідних територіальних громад, зокрема: дитсадки та школи, лікарні та амбулаторії, соціальні допомоги та субсидії населенню, пільговий проїзд окремих категорій громадян, пожежну охорону та муніципальні формування з охорони громадського порядку, розвиток ЖКГ та будівництво доріг і т. п.

Темп приросту фактичних надходжень податку на доходи фізичних осіб за 2020 рік становить 19,8% Із 8 регіонів, що мають темпи приросту ПДФО вищі за середній показник по Україні, 2 регіони забезпечили приріст понад 23%. Найнижчий приріст мають Кіровоградська, Луганська та Закарпатська області. Загалом обсяг надходжень ПДФО за січень-грудень склав 165430,9 млн. грн, приріст надходжень проти січня-грудня минулого року становить 19,8%, або на 27366,5 млн гривень більше. Із 15 регіонів, що забезпечили темп приросту плати за землю вище середнього по Україні (20,2%) більше 30% забезпечили 5 регіонів, найнижчий приріст мають Полтавська (+9,6%) та Запорізька (+10,4%) області та м. Київ (+9,7%). Надходження плати за землю становили 32835,0 млн. грн, приріст надходжень проти минулого року становить 20,2% або на 5515,9 млн. грн. більше. Фактичні надходження податку на нерухоме майно за 2020 рік склали 4882,5 млн.грн., приріст надходжень проти минулого року становить 34,3% або на 1246,7 млн. грн. більше. Надходження єдиного податку за січень-грудень 2020 року склали 35192,0 млн. грн., приріст надходжень проти січня-грудня минулого року становить 19,3 % або на 5704,3 млн. грн. більше [25].

Новаціями для місцевих бюджетів стали такі зміни:

-підвищення на 50% ставок рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів, рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення; рентної плати за

користування надрами для видобування нафти та газового конденсату; акцизного податку з тютюнових виробів;

-запровадження земельного податку за лісові землі та встановлення ставки податку за один гектар лісових земель (за рішенням органу місцевого самоврядування, але не більше 0,1% від нормативної грошової оцінки таких земель);

-ПДФО від доходів за здавання фізичними особами в оренду (суборенду, емфітевзис) земельних ділянок, земельних часток (паїв) податковим агентом сплачуватиметься до відповідного бюджету за місцезнаходженням таких об'єктів оренди (суборенду, емфітевзис);

-зарахування 5% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення -збереження норми щодо зарахування 13,44% акцизного податку з пального до місцевих бюджетів;

Однією з головних новацій бюджету стало те, що 20,0 млрд грн за рахунок коштів субвенції на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг передано Міністерству соціальної політики під окрему бюджетну програму "Виплата пільг і житлових субсидій громадянам на оплату житлово-комунальних послуг у готівковій формі" для запровадження механізму надання у грошовій формі передбачених законодавством пільг та субсидій громадянам на оплату житловокомунальних послуг.

Загальний ресурс місцевих бюджетів на 2020 рік становив 573,1 млрд грн, у тому числі:

власні доходи місцевих бюджетів, що склали – 292,3 млрд грн, що більше на 41,8 млрд грн, у порівнянні із затвердженими місцевими бюджетами на 2018 рік, або на +16,7%), із них:

- загальний фонд – 267,0 млрд грн (збільшився на +36,0 млрд. грн. до надходжень 2018 року або на 15,5%);
- спеціальний фонд – 25,3 млрд грн збільшився на +2,8 млрд грн або на +13%; трансферти з державного бюджету – 288,3 млрд грн, у тому числі:
 - базова дотація – 10,4 млрд грн (більше показника 2019 року на 2,2 млрд грн або на 27%, у 2019 р. – 8,2 млрд грн).
 - реверсна дотація – 6,8 млрд грн (більше показника 2019 року на 1,4 млрд грн або на 26%, у 2019 р. – 5,4 млрд грн).
 - стабілізаційна дотація – 0,2 млрд грн (2019 р. – 0,2 млрд грн);
 - додаткова дотація на здійснення видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я – 14,9 млрд грн (2019 р. – 16,5 млрд грн);
 - субвенції на здійснення державних програм соціального захисту населення – 120,0 млрд грн;
 - освітня субвенція – 69,6 млрд грн (більше показника 2019 р. на 9,3 млрд грн або на 15,1%, у 2019 р. – 61,7 млрд грн) [26].

Станом на 1 грудня 2017 року видатки загального фонду місцевих бюджетів України (без урахування субвенцій на виплати пільг та субсидій) склали 345,3 млрд грн, що на 103,4 млрд грн або на 42,7 % більше 2016 року. На 1 грудня 2017 року видатки бюджету розвитку місцевих бюджетів України склали 51,0 млрд грн, що на 16,4 млрд грн або на 47,5% більше аналогічного періоду 2016 року, в тому числі у містах обласного значення – 21,0 млрд грн (+5,6 млрд. грн або +36,2%), в об'єднаних територіальних громадах – 2,7 млрд грн (+1,5 млрд грн або більше у 2,3 рази) (діаграма 2.1). Видатки бюджету розвитку на 1 жителя мають постійну тенденцію росту. Так, у місцевих бюджетах України цей показник зріс з 888 грн до 1315 (на 48,1 %), у тому числі в бюджетах міст обласного значення – з 891 грн до 1220 грн (на 36,9 %), а в бюджетах ОТГ – з 788 грн до 882 грн (на 11,9%).

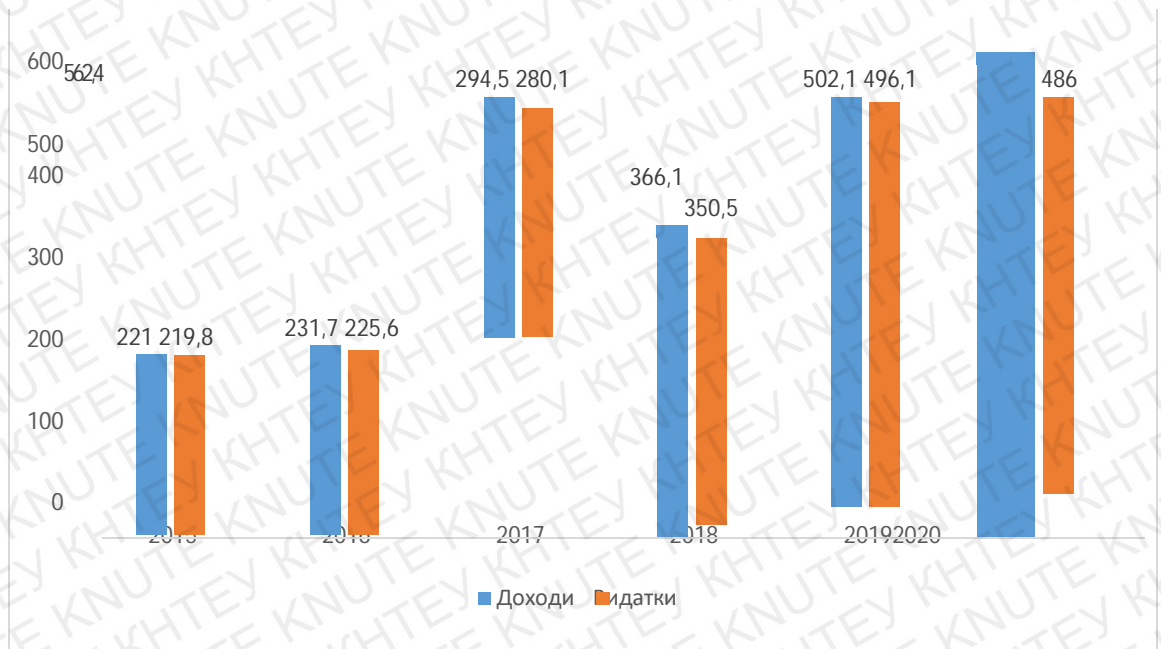


Рис. 2.2. Доходи і видатки місцевих бюджетів України 2015-2020 рр., млрд. грн [27]

В 2020 році сума видатків місцевих бюджетів України склала 563 млрд.грн. Видатки на освіту склали 165,7 млрд. грн., що на 21,3% або 29,1 млрд. грн. більше ніж у 2019 році. Видатки на соціальний захист збільшилися всього на 2,4% та склали 137,7 млрд. грн. Сума видатків на медицину у 2020 році порівняно з 2019 роком збільшилась на 8,6%, а видатки на транспорт та дорожнє господарство збільшилися на 46,9%. Видатки на житлове господарство та на програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів збільшилися на 10,7%. На утримання органів місцевого самоврядування, а саме на чиновницький апарат видатки у 2019 році становили 27,9 млрд. грн. Видатки на пенсії у 2019 році порівняно з 2018 роком зросли на 16,2% та становили 7,9 млрд. грн. Видатки на охорону довкілля та на програми природо охоронних заходів місцевого значення зросли у році на 15,4% (таблиця 2.2)

Таблиця 2.2

Видатки місцевих бюджетів за функціональною характеристикою з 2017 року по 2020 рік, млрд. грн.

Галузь	Рік			
	2017	2018	2019	2020
Освіта	94,6	136,6	165,7	173,4
Соціальний захист	101,3	134,5	137,7	143,0
Комунальне господарство	17,5	27,2	30,1	27,0
Культура і спорт	11,9	16,4	18,9	21,0
Охорона довкілля	5,0	6,8	7,9	4,6
Інше	21,7	27,8	36,6	30,0

Джерело: [28]

У 2019 році порівняно з 2018 роком капітальні видатки на 1 мешканця зросли на 27,6% та склали 2441,1 грн., в грошовому виразі зріст капітальних видатків склав 528 грн. Видатки на будівництво та регіональний розвиток на 1 мешканця зросли на 23,3% та склали 554,8 грн., в грошову виразі збільшились на 104,9 грн. Видатки на житлово-комунальне господарство у 2019 році збільшились на 73,4 грн. та склали 774,5 грн., приріст у 2019 році порівняно з 2018 роком склав 10,5%. На 2020 рік було передбачено 15,8 млрд. грн. державної фінансової підтримки за 3 програмами: державний фонд регіонального розвитку; субвенція на інфраструктуру об'єднаних територіальних громад та субвенція на сільську медицину.

За січень-жовтень поточного року до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 233608,8 млн гривень. Приріст надходжень до загального фонду проти січня-жовтня минулого року (у співставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) склав 4,1% або +9 288,1 млн гривень. Темп приросту фактичних надходжень податку на доходи фізичних осіб за січень-жовтень 2021 року до січня – жовтня 2020 року становить 6,3 відсотка. Із 13 регіонів, що мають темпи приросту ПДФО вищі за середній показник по Україні, 8 регіонів забезпечили приріст понад 8%.

Загалом обсяг надходжень ПДФО за січень-жовтень склав 141734,3 млн грн, приріст надходжень проти січня-жовтня минулого року становить 6,3%, або на 8 415,3 млн. грн. більше. Надходження плати за землю склали 25874,2 млн.грн., зменшення надходжень проти січня-жовтня минулого року становить -6,4%, або -1 755,1 млн грн. Фактичні надходження податку на нерухоме майно за січень-жовтень 2021 року склали 5 293,5 млн. грн., приріст надходжень проти січня-жовтня минулого року становить 16,5%, або на 750,1 млн. грн. більше. Надходження єдиного податку за січень-жовтень 2020 року склали 31 559,6 млн. грн., приріст надходжень проти січня-жовтня минулого року становить 7,0%, або на 2 076,2 млн. грн. більше. Міжбюджетні трансферти за січень-жовтень 2020 року Урядом, згідно з бюджетним законодавством, забезпечено перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам в обсязі 130 749,9 млн. грн, що складає 96,6% від передбачених розписом асигнувань на січень-жовтень 2021 року, зокрема: базова дотація перерахована в сумі 11 068,7 млн. грн. або 100,0% до розпису асигнувань; освітня субвенція перерахована в сумі 66 436,1млн. грн. або 99,6% до розпису [29].

2.2. Економічна оцінка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України

Необхідність міжбюджетних трансфертів виникає внаслідок невідповідності між розподілом повноважень між органами управління і розподілом доходних джерел на їх виконання. За допомогою міжбюджетних трансфертів на місцевому рівні вирішуються питання компенсації бюджетам нижчого рівня витрат на виконання делегованих повноважень, вартість яких перевищує бюджетні можливості місцевих органів влади, а також вирішуються проблеми, зумовлені нерівномірністю у мобілізації доходів

бюджету, та соціальні проблеми, пов'язані зі специфікою розвитку регіонів і їх економічною спроможністю [30].

Місцеві бюджети в Україні нині формуються переважно не за рахунок власних та закріплених джерел надходжень, а за рахунок міжбюджетних трансфертів із бюджетів вищого рівня – частка трансфертів у структурі ресурсу місцевих бюджетів становить близько 55%. Тобто управління використанням бюджетних ресурсів фактично здійснюється із центру, що суперечить загальним засадам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Особливої ваги питання надання міжбюджетних трансфертів набувають на сучасному етапі українського державотворення, коли відчувається гостра нестача фінансових ресурсів та важелів впливу на соціально-економічний розвиток територій. Зокрема за роки незалежності склад міжбюджетних трансфертів зазнав послідовних змін. У Законі України «Про бюджетну систему України» не було чітко визначено їх переліку, позаяк в одних статтях йшла мова про дотації і субвенції з Державного бюджету України, а в інших – згадувалися дотації та субвенції, отримані з бюджетів вищого рівня. З прийняттям Бюджетного кодексу України міжбюджетні трансферти набули інших форм, до яких належали дотації вирівнювання, субвенції, кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів, інші дотації [31].

Згідно з Бюджетним кодексом України [32], субвенції – міжбюджетні трансферти для використання на певну мету, заходи. Вони перераховуються з бюджету вищого рівня для бюджету нижчого рівня і мають виключно цільове призначення для здійснення фінансування певного заходу та підлягають поверненню у випадку порушення цільового використання. Розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів згідно з Бюджетним кодексом та Законом України «Про Державний бюджет України на відповідний рік» між бюджетами міст

обласного значення і районними бюджетами визначається на основі формули, яка затверджується Кабінетом Міністрів України. Сучасна ситуація у сфері фінансового забезпечення регіонального розвитку доводить, що, незважаючи на дієві кроки, здійснені впродовж реформування бюджетної сфери, фінансова міцність органів місцевого самоврядування значною мірою залишається декларативною. Однією з вагомих проблем фінансового забезпечення регіонів є залежність місцевих бюджетів від загальнодержавних трансфертів.

З метою більш детального аналізу ролі та місця міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів розглянемо динаміку їх формування за даними в Додатку Б, у якій представлено динаміку, склад і структуру планових та фактичних показників дохідної частини місцевих бюджетів за період 2018-2020 рр. [33]

У складі доходів місцевих бюджетів найбільшу частку займають офіційні трансферти. Питома вага офіційних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів за аналізований період знаходиться в межах 53,36% (2017 р.) – 59,08% (2016 р.). Абсолютні фактичні показники офіційних трансфертів у період 2015-2019 рр. зросли з 130,6 млрд. грн. до 298,94 млрд. грн. або на 168,34 млрд. грн. Так, у період 2015-2019 рр. фактичні показники доходів місцевих бюджетів характеризувалися тенденцією до зростання з 231,7 млрд. грн. до 562,42 млрд. грн. або на 330,72 млрд. грн. При цьому рівень виконання планових показників у 2015 р. вказує на недовиконання в межах 4-5 %, а у 2016-2018 рр. відмічено перевиконання планових завдань за доходами на 6-7%.

Співставляючи фактичні і планові показники офіційних трансфертів, слід відмітити, що для них характерне незначне недовиконання, яке у динаміці років скорочується. Так, якщо у 2016 р. рівень виконання місцевих бюджетів

за офіційними трансфертами складав 94,9%, то у 2017 р. – 99,4%, у 2018 р. – 97,63 %, а у 2019 р. – 98,12 %.

Недовиконання планових показників офіційних трансфертів пов'язано із частковим недовиконанням програм із соціального захисту населення, зокрема щодо надання допомоги сім'ям з дітьми і субсидій населенню у зв'язку із проведенням верифікації громадян, а саме – тимчасово переміщених осіб. Зауважимо, що хоча в Україні з 2015 р. активно здійснюється децентралізація фінансових ресурсів, обсяг офіційних трансфертів у розмірі більше 59% викликає підозру, адже вказує на зворотну дію у порівнянні з 2014 р., коли ці показники становили 56,36%. Така висока залежність місцевих бюджетів від коштів, наданих у вигляді трансфертних платежів, вказує на значні обсяги бюджетного дефіциту місцевих бюджетів та недостатність власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Офіційні трансферти представлені дотаціями та субвенціями, які передаються з державного бюджету місцевим бюджетам. У складі дотацій місцевим бюджетам більше 98% займали дотації вирівнювання[34].

Починаючи з 2015 р. в законодавчому порядку було змінено склад, структуру та механізм нарахування офіційних трансфертів місцевим бюджетам. Зокрема, дотації представлені у вигляді базової і реверсної дотації, які відрізняються між собою напрямом спрямування коштів. Окрім того, запроваджено стабілізаційну дотацію, що надається місцевим бюджетам на протязі трьох років і її розмір становить не менш 1 % обсягу надходжень податків та зборів до місцевих бюджетів. Така дотація необхідна місцевим бюджетам для того, щоб здійснити покриття диспропорцій, які виникли у зв'язку із запровадженням нової моделі взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами.

Загальний розмір дотації складає 1 млрд. грн. Право розпоряджатися коштами стабілізаційної дотації отримало Міністерство фінансів України, яке виступає головним розпорядником коштів Відповідно до Постанови КМУ від 16.09.15 р. №727 «Деякі питання стабілізаційної дотації з державного бюджету місцевим бюджетам» [35]. Динаміка надходження дотацій до місцевих бюджетів у період 2015-2018 рр. характеризується специфікою їх суттєвого скорочення. Так, якщо у 2015 р. до запровадження нового механізму надання офіційних трансфертів місцевим бюджетам обсяг дотацій становив 64,43 млрд. грн., то у наступні 2016-2017 рр. відбулося зменшення цих надходжень до 7,27 млрд. грн. та 6,83 млрд. грн. відповідно (рис. 2.3), що обумовлено рішенням надавати кошти місцевим бюджетам у вигляді субсидій спеціального призначення. У 2018-2019 рр. відбулося зростання обсягу дотацій.

У 2018 р. обсяг дотацій зріс до 21,99 млрд. грн. за рахунок відновлення додаткових дотацій за різними спрямуваннями, найбільшим обсягом з них характеризується дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків на утримання закладів освіти і охорони здоров'я – 15,05 млрд. грн.

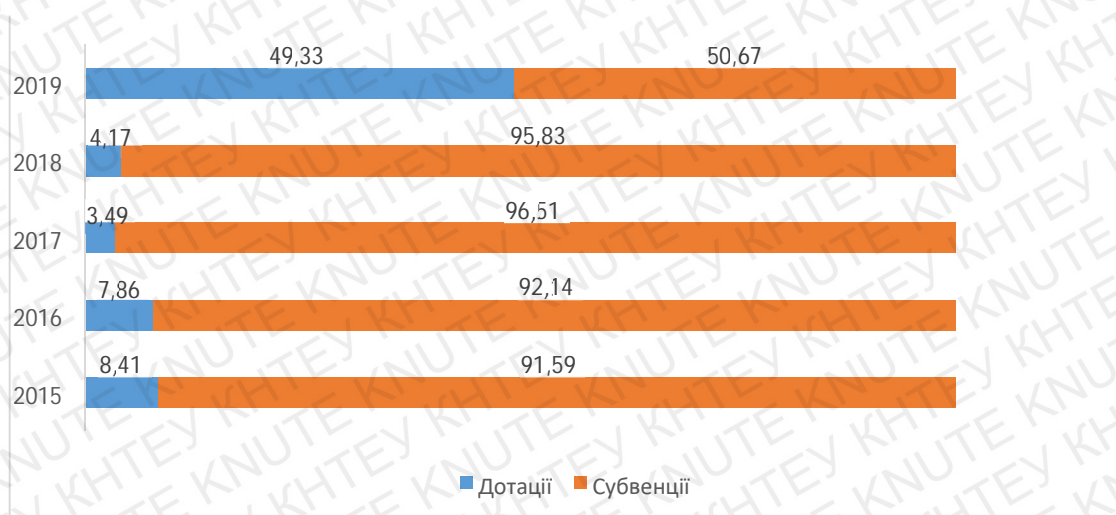


Рис.2.3. Динаміка частки дотацій і субвенцій у складі офіційних трансфертів місцевих бюджетів України у 2015-2019 рр.,% [36]

Динаміка надходжень абсолютних показників базової дотації вказує на її зменшення у 2017 р. проти 2016 р. на 0,44 млрд. грн. (з 7,27 млрд. грн. до

6,83 млрд. грн.). Сума стабілізаційної дотації у 2016-2017 рр. є однаковою і становить 2 млрд. грн. Таким чином, частка дотацій у структурі офіційних трансфертів у 2016-2017 рр. становила 3,5%, натомість субвенції склали 96,5%. У 2018 р. ситуація дещо змінилася. Так, за рахунок зростання частки дотацій (додано додаткові дотації) їх частка у співвідношенні з субвенціями зросла у порівнянні з попереднім роком до 7,86 %, а у 2019 р. – до 8,41 %.

Вагомим джерелом формування міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів в останні роки є субвенції.

Динаміка надходження субвенцій місцевим бюджетам у 2015-2018 рр. вказує на їх зростання з 66,17 млрд. грн. до 250,6 млрд. грн. або на 184,43 млрд. грн. Особливо суттєве зростання відбулося у 2016 р. проти 2015 р., що пов'язано із скороченням виділення дотацій. Рівень досягнення планових показників за субвенціями щорічно стає вищим. Так, якщо у 2015 р. планові показники досягнуто на рівні 91%, то у наступні 2016-2017 рр. рівень виконання склав 98,4% та 99,4% відповідно. Найвищими абсолютними показниками у складі субвенцій характеризуються: освітня субвенція, медична субвенція, субвенція на надання пільг і житлових субсидій, субвенція на виплату допомоги сім'ям з дітьми. Найбільшу частку у представленій структурі субвенцій у 2018 р. займає субвенція на надання пільг і житлових субсидій, її частка складає 27,83 % усього обсягу субвенцій. Динаміка надходження освітньої субвенції у період 2016-2018 рр. демонструє зростання з 44,08 млрд. грн. до 51,48 млрд. грн. або на 7,4 млрд. грн. Питома вага освітньої субвенції у структурі усіх субвенцій місцевим бюджетам у 2018 р. становила 20,54 %. Поряд із запровадженням освітньої субвенції включено і медичну субвенцію. Динаміка поступлення коштів, спрямованих на медичну субвенцію у 2016-2017 рр. вказують на її зростання на 10,04 млрд. грн. з 46,18 млрд. грн. до 56,22 млрд. грн. Дану ситуацію у Міністерстві фінансів України пояснюють проведенням медичної реформи і формування медичних округів,

які передбачають ліквідацію окремих медичних закладів, як правило, у невеликих районних центрах, а на їх основі створення медичних амбулаторій і первинної медико-санітарної допомоги. Аналізуючи систему перерозподілу дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів у 2015-2019 рр. загалом, можна стверджувати, що на місцеві бюджети було покладено значно більше видаткових повноважень, аніж їхня дохідна спроможність, тому залишається ще низка невирішених питань, що змушують органи місцевого самоврядування спрямовувати власні ресурси на фінансування невластивих їм повноважень, які були передані державою в 2018-2019 рр. без фінансового забезпечення [37]. Це стосується передусім забезпечення виконання державою своїх конституційних зобов'язань щодо повного фінансування делегованих місцевому самоврядуванню повноважень. Обсяги освітньої та медичної субвенцій не забезпечили потребу в коштах на визначені цілі через відсутність актуальних відповідних нормативів бюджетної забезпеченості публічних послуг у сфері делегованих повноважень. Органи місцевого самоврядування змушені були дофінансовувати 12,2% гарантованих державою послуг за рахунок власних надходжень. Звісно, що формування фінансово спроможних територіальних громад потребує системних виважених змін у податковому та бюджетному законодавстві, адже недостатність власних стабільних джерел доходів значно зменшує та обмежує вплив місцевих бюджетів на розвиток територіальних громад.

Розширення та оптимізація джерел наповнення місцевих бюджетів, збільшення повноважень місцевих органів влади в управлінні фінансовими ресурсами та підвищення їхньої самостійності є надзвичайно важливими завданнями. Їх вирішення сприятиме підвищенню рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування й якісному виконанню покладених на них завдань і функцій. З огляду на зарубіжний досвід більш переконливі аргументи знаходяться на стороні децентралізації міжбюджетних

відносин. Проте в умовах сучасної України наразі не можна беззастережно підтримувати децентралізацію. Висновок з уроків, який дає досвід бюджетного федералізму західного типу, полягає у тому, що удосконалення дії та підвищення ефективності міжбюджетних відносин в Україні, відповідно до принципів демократії та субсидіарності, передбачає розширення прав і повноважень місцевих органів самоврядування при одночасному зміцненні їх фінансової бази та збереженні централізованих механізмів макроекономічного регулювання і соціальної політики [38].

Найбільші обсяги базової дотації у 2020 році, як і в попередньому році, отримали районні бюджети – 5,6 млрд грн. Друге місце за обсягами базової дотації посідають бюджети об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) – 2,4 млрд грн. Обласні бюджети в 2020 році отримали 1,5 млрд грн, а найменші обсяги базової дотації заплановані для бюджетів міст (районів у містах) – 0,9 млрд грн [39].

Щодо реверсної дотації, яка перераховується з місцевих до державного бюджету, то її плановий обсяг у 2020 році становив 6,8 млрд грн. Щодо обсягів освітньої субвенції, то загалом по країні її розмір у 2020 році було збільшено порівняно з попереднім роком на 9,3 млрд грн – до 71 млрд грн.

Загальний обсяг медичної субвенції було зменшено порівняно з попереднім 2019 роком на 2 млрд грн. Відповідно, її обсяг у 2020 році становив 55 млрд грн. Медична субвенція у 2020 році враховувала видатки на надання вторинної, третинної та екстреної медичної допомоги населенню. Загальний обсяг медичної субвенції не враховує видатки на надання первинної медичної допомоги, які відповідно до вимог Бюджетного кодексу України та Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» передбачені в повному обсязі в державному бюджеті за бюджетною

програмою Міністерства охорони здоров'я «Надання первинної медичної допомоги населенню».

Щодо запланованого обсягу додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я, то варто зазначити, що цей вид дотації було передбачено у 2019–2020 рр. лише для обласних бюджетів [40]. При цьому на 2020 рік було заплановано зменшення обсягів додаткової дотації на утримання закладів освіти та охорони здоров'я на 1,6 млрд грн порівняно з попереднім роком. Зменшення спостерігалося за всіма обласними бюджетами.

Місцеві бюджети в Україні нині формуються переважно не за рахунок власних та закріплених джерел надходжень, а за рахунок міжбюджетних трансфертів із бюджетів вищого рівня – частка трансфертів у структурі ресурсу місцевих бюджетів становить близько 55%. Тобто управління використанням бюджетних ресурсів фактично здійснюється із центру, що суперечить загальним засадам Європейської хартії місцевого самоврядування. Розширення та оптимізація джерел наповнення місцевих бюджетів, збільшення повноважень місцевих органів влади в управлінні фінансовими ресурсами та підвищення їхньої самостійності є надзвичайно важливими завданнями. Їх вирішення сприятиме підвищенню рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування й якісному виконанню покладених на них завдань і функцій.

РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Зарубіжний досвід формування та виконання фінансових

ресурсів органів місцевого самоврядування

Бюджетна система ґрунтується на економічних і юридичних нормах та організаційно залежить від форми державного устрою. Так, для федеративних країн (наприклад США, Німеччина, Канада, Швейцарія) характерною є трирівнева бюджетна система (федеральний (центральный) бюджет, бюджети суб'єктів федерації (бюджети штатів, регіональні бюджети тощо), місцеві бюджети), а бюджетна система в унітарних країнах (наприклад Італія, Франція, Україна, Японія) представлена двома рівнями бюджетів (державний і місцеві бюджети). У федеративних державах види місцевих бюджетів визначені зазвичай федеральним законодавством та законодавством окремих суб'єктів федерації, в унітарних же чітко визначаються на загальнодержавному рівні. Існують країни, місцеві бюджети яких мають свої особливості. Так, у Іспанії до місцевих бюджетів включено також бюджети сумісних підприємств (так званих торговельних товариств), створених за участю держави. Для країн із високим ступенем розбіжності бюджетної забезпеченості характерним є доволі високий рівень централізації бюджетної системи. Проте в більшості країн світу бюджетні системи належать до децентралізованих, тобто місцеві бюджети становлять окрему ланку бюджетної системи та не включені до державного бюджету чи місцевих (регіональних) бюджетів вищих рівнів. Отже, центральною ланкою фінансів органів місцевого самоврядування є місцеві бюджети, які формуються на території адміністративних одиниць, що зазвичай мають виборні (представницькі) органи управління. Формування кожного місцевого бюджету зумовлене необхідністю фінансового забезпечення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. Ці повноваження, своєю чергою, пов'язані із розв'язанням питань місцевого значення [41].

Органи місцевого самоврядування відповідальні за розвиток окремих територій, виконання соціальних програм, програм економічного розвитку та подолання економічної кризи. Саме вони вирішують найважливіші суспільні питання, що сприяє активному залученню громадян до діяльності місцевих органів влади. Тобто, децентралізація – це не просто передача повноважень чи ресурсів, ценамперед, створення умов для розвитку. Отже, вивчення зарубіжного досвіду формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації є важливим для забезпечення практичного використання кращих надбань в Україні.

Залежно від рівня фінансової децентралізації можна виокремити три моделі фінансового забезпечення місцевого самоврядування (табл.3.1.):

- 1) скандинавську;
- 2) латинську;
- 3) ганноверську.

Таблиця 3.1

Моделі фінансового забезпечення місцевого самоврядування

Модель	Частка місцевих податків у ВВП	Частка місцевих податків у загальному обсязі податків	Країни моделі
Скандинавська модель	10% - 20%	20% - 50%	Швеція, Данія, Фінляндія
Латинська модель	4-6%	20%	Італія, Франція, Іспанія
Ганноверська модель	1-2%	4-5%	Німеччина, Велика Британія, Нідерланди, Польща

Джерело: [42]

Децентралізованими можна вважати системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування тих країн, де власні надходження місцевих бюджетів становлять понад 50%, а країни, надходження від трансфертів яких

становить понад 45%, мають централізовану систему фінансового забезпечення. Високою фінансовою автономією наділені місцеві бюджети Ісландії, США, Люксембургу, Австрії, Швеції, Литви, Словаччини, Словенії та Румунії (показник знаходиться в межах від 99,2% до 72,8%). В Зазначених країнах місцеві бюджети практично не залежать або слабо залежать від державного бюджету. У Німеччині, Японії, Фінляндії, Бельгії і Данії фінансова автономія місцевих бюджетів коливається від 68% до 56%. Основу фінансової автономії органів місцевої влади цих країн становлять місцеві податки і місцеві надбавки до загальнодержавних податків.

Першим кроком реформування бюджетних систем у більшості східноєвропейських країн стало виділення з державного бюджету місцевих бюджетів і надання їм автономного характеру. Автономність місцевих бюджетів має два аспекти:

- політичний – згідно із законодавчими нормами кожна територіально-адміністративна одиниця має свій бюджет;
- економічний – ґрунтується на принципі самофінансування кожної бюджетної одиниці [43].

Принцип самофінансування у чистому значенні в кожній країні світу не реалізується, оскільки географічне положення, економічні умови і можливості регіонів є різними. У зв'язку з цим відносини центрального бюджету з місцевими будуються на нормативній основі, виходячи з об'єктивних критеріїв. В залежності від обсягів делегованих повноважень та ступеня взаємодії з державною владою, виокремлюють два підходи до організації місцевого самоврядування: автономії та децентралізації [44].

Система місцевих бюджетів може включати різні види бюджетів, а саме: бюджети територіальних громад та інших органів місцевого самоврядування,

а також бюджети державних утворень, які є суб'єктами федерації (наприклад, бюджети земель у ФРН, штатів у США).

Місцеві бюджети складаються із доходної та видаткової частин. Безперечно, доходи та видатки місцевих бюджетів є взаємопов'язаними категоріями. Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок як податкових, так і неподаткових надходжень. Податкові бюджетні надходження (до яких належать доходи від податків, зборів, інших обов'язкових платежів) є базисом бюджетних доходів. Неподаткові доходи відіграють значно меншу роль у складі доходів місцевих бюджетів, ніж податкові. Надходження від неподаткових доходів коливаються в середньому від 10% до 30%. Так, у доходах місцевих бюджетів Бельгії неподаткові доходи дещо перевищують 30%, у доходах муніципалітетів США – 27%, Швеції – 15%, Норвегії – 14,5%, Австрії та Великобританії – 14%. Також важливим витокком доходів і фінансування видатків місцевих бюджетів є різноманітні міжбюджетні трансферти (гранти, державні дотації, субвенції та субсидії), а також запозичення [45].

У окремих країнах доходи місцевих бюджетів формуються по різному, проте можна виокремити чотири основні джерела наповнення доходної частини місцевих бюджетів: податки, неподаткові надходження, субсидії та дотації з центрального бюджету, позики (кредити). Одним із найважливіших джерел доходів місцевих бюджетів є податки. Рівень доходів від податків коливається досить широко. В Італії, Ірландії і Нідерландах він найнижчий і становить менше 10% від доходів місцевих бюджетів. У Бельгії, Франції, Німеччині, Данії, Великобританії доходи від місцевих податків перевищують 20% бюджетних доходів. В Данії і Франції ця стаття доходів перевищує 40% [46].

Система місцевого оподаткування в країнах вельми різноманітна. В

Японії вона налічує близько 30 видів місцевих податків, в Італії – більше 30, у Франції – більше 50, в Бельгії – майже 100, а у Великобританії їх тільки 2 [47].

Особливості формування коштів місцевих бюджетів у зарубіжних країнах наведено в таблиці 3.2.

Таблиця 3.2 Особливості формування ресурсів органів місцевого самоврядування

Країна	Особливості
Німеччина	В урядовому проекті місцевих бюджетів видатки плануються на 2-3% більше, ніж минулого року. Проект має відповідати критеріям бюджетної політики ЄС.
Велика Британія	Частка місцевих бюджетів у бюджетній системі коливається на рівні 30%. Головне джерело місцевих бюджетів - муніципальний податок. Видатки місцевих бюджетів поділяються на поточні та капітальні (капітальні покриваються за рахунок позик, а джерелом фінансування поточних, головним чином, є податки).
Франція	Частка податків у місцевому бюджеті - 40%, субсидій – 30%, власні надходження і позики 30%. Місцеві бюджети, як правило, дефіцитні і потребують додаткових ресурсів для фінансування власних програм. Місцеві бюджети Франції в частині видатків складаються з двох основних розділів: бюджети поточної діяльності та бюджети нового будівництва.
Швеція, Норвегія, Данія, Фінляндія, Ісландія	Особливістю фінансів Норвегії є те, що зовнішнього боргу у країни немає. Проблеми бюджетного дефіциту в країні немає також, навіть попри традиційно високий рівень бюджетних витрат та соціальних зобов'язань уряду.

Джерело: [45]

Аналізуючи формування фінансової політики сталого розвитку місцевих бюджетів розвинутих держав світу, можна зробити висновок про посилення їх соціальної спрямованості. Саме на задоволення соціальних потреб людини

була спрямована фінансова політика таких держав, як США, Велика Британія, Франція, Німеччина, Швеція. Найвищий рівень забезпечення соціальних потреб населення за рахунок бюджетного фінансування характерний для скандинавських країн, зокрема Швеції [47]. У видатках місцевих бюджетів значну частину складають асигнування на соціально-культурні об'єкти. Це, насамперед, витрати на початкові і середні школи. У Німеччині ці витрати становлять 25% видатків місцевих бюджетів, у Японії і Франції - більше 33%, а у бюджетах Великобританії і США – понад 40%. У ряді країн (Німеччині, США) за рахунок територіальних бюджетів покриваються витрати на вищі навчальні заклади. За рахунок місцевих бюджетів фінансується й охорона здоров'я. У Норвегії, Швеції, Фінляндії ці витрати становлять більше 50% бюджетних видатків [57].

Особливості використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування наведено в таблиці 3.3.

Таблиця 3.3

Основні напрями спрямування коштів органів місцевого самоврядування

Країна	Структура
Німеччина	Структура видатків, спрямована на фінансування міністерств освіти, у справах сім'ї, літніх людей, жінок і молоді, закордонних справ, економічного розвитку і співпраці та ін. Найбільшу групу витрат становлять соціальні виплати.
Велика Британія	Основні напрями спрямування коштів місцевих бюджетів Великої Британії такі: житлове та шляхове господарство, освіта, місцева влада та самоврядування, судова система, поліція, заходи з охорони навколишнього середовища.
Франція	У країні більше третини всіх поточних витрат місцевих органів влади припадає на утримання адміністративно-силового апарату (поліція, цивільна оборона, пожежна охорона, управління), третина - на освіту, культуру; важливою статтею витрат є розвиток інфраструктури.

Швеція, Норвегія, Данія, Фінляндія, Ісландія	Соціальна сфера є пріоритетом. Крім того, що велика частка соціальних послуг у скандинавських країнах є безкоштовною, вони дуже різноманітні за формами і доступні всім громадянам.
--	---

Джерело: [45]

Розвинуті держави мають різні моделі централізації фінансової системи. В унітарних державах загалом спостерігається дещо вищий рівень централізації, а у федеративних, де фінансова система є трирівневою, дещо менший. Так, у США цей показник становить 57%, у Франції - 71%, у Канаді - 40%. В Україні показник централізації коливається на рівні 65-70% [46]

На відміну від розвинутих країн світу, Україна залишається державою, в якій зберігаються екстенсивні методи розвитку економіки, що неминуче призводить до нераціонального і неефективного використання коштів місцевих бюджетів. З метою удосконалення використання коштів місцевих бюджетів в Україні особливу увагу слід приділити розгляду Європейського законодавства. Запровадження європейських стандартів у галузі місцевих фінансів передбачає приведення у відповідність з рекомендаціями Ради Європи національного законодавства.

Отже, міжнародний досвід свідчить про те, що здатність органів місцевого управління надавати високоякісні соціальні послуги, поліпшувати умови життя своїх громадян, вдосконалювати інфраструктуру та залучати необхідні ресурси, які б відповідали їх потребам, базується на таких постулатах:

- раціональному розподілі видаткових зобов'язань між різними рівнями влади, сильній і надійній базі доходів зі значною часткою власних;
- «оптимальному» розмірі територіальної громади базового рівня, та раціональному вирішенні питання укрупнення чи об'єднання громад задля досягнення їхніх спільних цілей;

- стратегії розвитку, що базується на ініціативі знизу, передбачає, власне, виокремлення громадою потреб і пріоритетів та мобілізує громаду на пошук ресурсів, необхідних для послідовного досягнення цілей розвитку [47].

3.2. Напрями розвитку фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в Україні

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування в першу чергу спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає проведення кардинальних змін і системних реформ, децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

Необхідність докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях, здійснення реальних кроків до стимулювання розвитку країни, надання гідної відповіді на сучасні виклики потребувало законодавчого забезпечення.

З огляду на нові цілі Державної регіональної політики, визначені Державною стратегією регіонального розвитку, а саме:

- підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів;
- територіальна соціально-економічна інтеграція та просторовий розвиток;

-ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку, а також розпочату децентралізацію управління та реформу міжбюджетних відносин.

Стратегічна місія бюджетної політики вбачається в створенні сприятливих умов для стійкого і ендогенно-орієнтованого розвитку регіонів України, реалізацію яких можна було б забезпечити за допомогою активізації новітніх бюджетних механізмів [48].

Вибір цілей ґрунтується на дієвому використанні внутрішніх можливостей розвитку територій та послабленні соціальної орієнтації бюджетів, попри те, що й надалі соціальні видатки продовжують залишатися значними. Важливою передумовою стійкого розвитку території є достатність фінансових ресурсів, необхідних для реалізації функцій, покладених на органи місцевого самоврядування у сфері регіональної політики. Стратегічним орієнтиром номер один реалізації бюджетної політики стає «Підвищення фінансової самодостатності регіонів, розширення стабільних джерел доходів місцевих бюджетів, створення сприятливих умов для саморозвитку регіонів».

Забезпечується досягнення цієї цілі такими завданнями:

- нарощення власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування;
- збільшення частки місцевих податків (та податкових надходжень) в доходах місцевих бюджетів;
- створенням сприятливих умов для активізації підприємницької діяльності з метою нарощення власного фінансового потенціалу території;
- вдосконалення системи міжбюджетних відносин;
- покращення управління місцевими запозиченнями (боргами) [49].

Критерієм ефективної бюджетної політики території є зростання частки місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті (у розвинених

країнах значення цього показника знаходиться на рівні 40%). Для України за останні десять років, на жаль, цей показник не перетнув навіть межі 26% , що свідчить про низьку ступінь участі місцевого самоврядування в розв'язанні проблем розвитку регіонів. Безумовно, що соціально-економічна ситуація в регіоні впливає на формування доходів місцевих бюджетів, а тому посилення зв'язку між соціально-економічним та бюджетним плануванням адміністративно-територіальних одиниць є важливим аспектом, врахування якого сприятиме покращенню фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Переорієнтація бюджетної політики на забезпечення умов для стійкого ендогенно-орієнтованого зростання потребує вдосконалення стимулюючих інструментів, серед яких чільне місце слід відвести визначенню чітких критеріїв надання податкових преференцій [50].

До таких варто віднести, наприклад, звільнення від оподаткування коштів підприємств, інвестованих у: людський капітал (перепідготовка кадрів, медичне страхування, пенсійне страхування), інтелектуальний капітал (фінансування наукових досліджень), енергозберігаючі технології тощо.

Основні напрямки роботи з формування показників бюджету в частині місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин в цей період полягають в наступному:

- підготовка та доведення до місцевих органів влади особливостей складання проектів місцевих бюджетів і розподілу між місцевими бюджетами міжбюджетних трансфертів, що надаватимуться з державного бюджету;
- здійснення горизонтального вирівнювання податкостроможності місцевих бюджетів та визначення обсягів базової/реверсної дотації для місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом;

- проведення наради з представниками обласних, Київської міської державних адміністрацій з обговорення питань особливостей формування проектів місцевих бюджетів [51].

Основними документами, які були покладені в основу формування показників бюджету є: схвалений Урядом проект Основних напрямів бюджетної політики, що охопили середньостроковий період – 2018–2020 роки (розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.06.2017 № 411-р); стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки (розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р); основні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2018–2020 роки, схвалені постановою Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 411, (таблиця 3.4).

Таблиця 3.4

Планові показники за сценарієм розвитку

Показники	2018 рік	2019 рік	2020 рік
Валовий внутрішній продукт номінальний, млрд. грн.	3247,7	3611	3981,3
Валовий внутрішній продукт реальний, темпи зростання, %	103	103,6	104
Індекс споживчих цін (грудень до грудня попереднього року), %	107	105,9	105
Індекс цін виробників (грудень до грудня попереднього року), %	109	107,2	106
Фонд оплати праці найманих працівників, млрд. грн.	972,3	1074,4	1185,9

Джерело: [50]

При визначенні обсягу фінансового ресурсу органів місцевого самоврядування в бюджеті враховано:

- збереження протягом 2019–2020 років норми щодо зарахування 13,44% акцизного податку з пального до місцевих бюджетів;

- зарахування до місцевих бюджетів 100 відсотків єдиного податку, що сплачується платниками єдиного податку четвертої групи (сільгосптоваровиробники);
- підвищення розміру прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати та посадового окладу (тарифної ставки) працівника I тарифного розряду Єдиної тарифної сітки;
- зміни в ціновій політиці щодо енергоносіїв;
- покращення умов оплати праці педагогічних працівників шкіл;
- фінансування первинної медичної допомоги через окрему бюджетну програму з державного бюджету;
- передачу на фінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів видатків на оплату житлово-комунальних послуг [52].

Для розвитку бюджетів місцевого самоврядування в Україні необхідно:

- зміцнити фінансову незалежність місцевих бюджетів, а саме включити: податок на прибуток комунальних підприємств, податок на землю, плату за торговий патент на підприємницьку діяльність та єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва;
- збільшити надходження до місцевих бюджетів, а саме запровадити податки на нерухомість та розкіш (багатство) для фізичних осіб та віднести їх до місцевих податків [56].

Додатковим джерелом надходжень місцевих бюджетів може стати закріплення частки загальнодержавних податків за місцевими бюджетами.

Такими податками можуть бути акцизний збір з вітчизняних товарів, податок на прибуток та ПДВ [53].

Для оптимізації системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні необхідно:

- розширити перелік власних доходів місцевих бюджетів;

- вдосконалити систему регулювання міжбюджетних відносин;
- стимулювати розвиток державно-приватного партнерства;
- посилити громадський контроль за прийняттям рішень у сфері планування та управління фінансовими ресурсами територіальних громад, за дотриманням місцевою владою норм бюджетного законодавства;
- сприяти створенню нових робочих місць з гідною заробітною платою;
- викоринити неформальну зайнятість, знизити тінізацію системи оподаткування, збільшити податкоспроможність регіонів країни [54].

Основними завданнями Концепції реформування місцевих бюджетів є:

- 1) підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізація управління бюджетними коштами;
- 2) зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування;
- 3) посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів;
- 4) запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу;
- 5) підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів та посилення контролю і відповідальності за дотриманням бюджетного законодавства [55].

Зважаючи на низку здійснених ефективних кроків у напрямі досягнення фінансової децентралізації, питання оптимізації видатків місцевих бюджетів є важливим забезпеченні діяльності ефективного місцевого самоврядування. Неналежний стан забезпечення фінансовими ресурсами видатків органів місцевого самоврядування призводить до додаткового навантаження на їхні бюджети, змушуючи спрямовувати на цю мету власні ресурси, що негативно впливає на якість виконання власних повноважень. У даному напрямі необхідним є перш за все розроблення нормативів та соціальних стандартів та

забезпечення проведення інвентаризації всіх нормативно-правових актів, що регламентують їх застосування [58].

При розрахунку обсягу видатків місцевим бюджетам слід застосовувати коригувальні коефіцієнти для визначення обсягу субвенцій “депресивним” територіям (показник розгалуженості місця проживання наявного населення на території відповідного району). З метою встановлення контролю за станом використання коштів субвенцій слід внести зміни до програмного забезпечення фінансових органів в частині вдосконалення механізму ведення розпоряджень на фінансування. Щодо перспектив подальших розвідок у цьому напрямі, то вони полягають у дослідженні стану фінансового забезпечення об’єднаних територіальних громад України в умовах децентралізації влади.

ВИСНОВКИ

В умовах нестабільної економічної і політичної ситуації в країні актуалізується проблема розвитку територій. Ефективне задоволення потреб населення залежить від їх фінансової самодостатності, наявності необхідних фінансових ресурсів.

Основою фінансової автономії органів місцевого самоврядування є місцеві бюджети, які використовуються для регулювання господарських процесів, розвитку культури і освіти, вирішення соціальних проблем тощо. Саме місцеві бюджети виступають важливим елементом системи фінансового регулювання не тільки регіону, але й економіки загалом; їх збалансованість та оптимальність являє собою одну з основних умов економічного зростання, бюджетне регулювання дає змогу цілеспрямовано впливати на темпи розвитку суспільного виробництва.

Провідне місце в системі регулювання економіки держави, створення сприятливого фінансового середовища для швидкого розвитку ринкових відносин, забезпечення макроекономічної рівноваги в економіці належить бюджету. Він є невід'ємною частиною розвитку економіки і одночасно важливим інструментом реалізації державної політики.

Бюджет як одна з ланок фінансової системи відображає виробничі відносини, відтворює відносини розподілу і перерозподілу. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів.

Провівши аналіз формування дохідної частини місцевих бюджетів України можемо стверджувати, що доходи місцевих бюджетів займають не лише важливе місце у бюджетній системі, але і одне із центральних місць в економічній системі кожної держави, їх роль і значення безпосередньо зумовлені типом економічної системи, обраними цілями та пріоритетами суспільного розвитку. І що за допомогою децентралізації місцевих бюджетів можливо досягти високого рівня розвитку територій по всій країні. У процесі розподілу коштів місцевих бюджетів забезпечується пріоритетність фінансування соціальних заходів на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення.

Реформа бюджетної системи України у напрямку бюджетної децентралізації потребує використання досвіду розвинутих країн щодо забезпечення фінансової автономії та фінансової незалежності місцевих органів влади. Цей процес має супроводжуватися передачею з місцевих бюджетів потужних джерел бюджетних надходжень та розширенням фінансової бази адміністративно-територіальних формувань.

Проаналізовано практику формування і розподілу доходів місцевих бюджетів в європейських країнах і встановлено, що основу фінансової автономії органів місцевої влади цих країн становлять місцеві податки і місцеві надбавки до загальнодержавних податків. Досліджуючи зарубіжні країни, стало зрозумілим, що надання органам місцевого управління відповідальності за збільшення своїх власних доходів є тривалим і складним процесом. Що стосується України, то через фактичну централізацію доходної бази та слабкі фінансові й адміністративні можливості нереалістичним буде сказати, що цей процес можна швидко здійснити. Однак, якщо уряд має серйозні наміри поліпшити надання послуг через реальну децентралізацію, то необхідно для цього визнати зв'язок між послугами, що надаються на місцевому рівні, та коштами, необхідними для надання таких послуг. Треба здійснити необхідні кроки зараз, щоб Україна могла в майбутньому отримати більшу автономію в доходах.

З'ясовано нормативно-правові аспекти реалізації політики децентралізації управління в Україні. Головною метою законодавчих змін є формування спроможних територіальних громад, вони спрямовані, передусім, на збільшення надходжень до бюджетів територіальних громад у напрямі реалізації функціональних можливостей створення диференційованих джерел накопичення фінансових ресурсів.

Упровадження механізму фінансової децентралізації територіальних громад створює новий інструментарій публічної влади, сприяє оптимізації ресурсів при виконанні потреб територіальної громади. Проведена аналітична робота підкреслює позитивні зміни у фінансовому розвитку як довгострокову тенденцію. На зниження ефективності ведення політики фінансової децентралізації впливає низка невирішених питань, зокрема відсутність

правового регулювання інституту комунальної власності в умовах децентралізації управління.

Розроблено механізм взаємодії громадськості з органами державної влади та місцевого самоврядування в умовах децентралізації управління, що враховує процеси добровільного територіального об'єднання громад та їх плідного співробітництва. У цьому механізмі враховано основні принципи здійснення громадського контролю, які відображають його особливості в сучасних умовах децентралізації управління, зокрема: справедливості та неупередженості; повноти та всебічності вивчення предмета громадського контролю; обґрунтованості та доведеності результатів громадського контролю; прозорості та відкритості; різноманіття форм громадського контролю; вільного доступу до об'єкта громадського контролю; орієнтації на результат; виховної дії; гласності; дієвості; поєднання інтересів суб'єктів громадського контролю з підконтрольними суб'єктами; поєднання інтересів суб'єктів громадського контролю в умовах здійснення добровільного об'єднання територіальних громад.

Узагальнюючи результати нашого дослідження, ми дійшли висновку, що проведенні відповідні реформи в системі місцевого оподаткування за останні роки були досить ефективними, але на сучасному етапі залишаються певні аспекти, які потребують подальшого вирішення. Насамперед це своєчасне проведення грошової оцінки земель, яке сприятиме збільшенню надходжень від плати за землю, своєчасні надходження за ПДФО, запровадження нових місцевих податків та зборів із чітким механізмом їх адміністрування. Вважаємо, що запропонована інституційна модель місцевих органів влади об'єднаної територіальної громади може бути використана у процесі діяльності органів місцевого самоврядування, що сприятиме їх самостійності та відповідному розвитку регіону. Ці шляхи вдосконалення формування

фінансів місцевих органів влади сприятимуть зміцненню місцевих бюджетів за рахунок проведення відповідних реформ та підвищенню рівня життя населення конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України. Київ: Знання, 2008. 670 с.
2. Власюк Н.І. Реформування системи міжбюджетних відносин в Україні: переваги і недоліки. Миколаїв: Талком, 2010. 754с.
3. Юрій С.І. Бюджетна система України: навч. посіб. Київ: НІОС, 2004. 400 с.
4. Алексєєв І.В. Бюджетна система: навч посіб. Київ: «Хай-Тек Прес», 2007. 476 с.
5. Гапонюк М.А. Місцеві фінанси: навч посіб. Київ: КНЕУ, 2002. 184 с.
6. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua> (дата звернення: 27.04.2020).
7. Сазонець І. Л. Управління місцевими фінансами: навч. посіб. Київ: Алерта, 2006. 264 с.
8. Яременко О.Л. Функціонування системи державних фінансів України в умовах інтеграційних процесів: Харків: НікаНова, 2015. 176 с.
9. Кравченко, В.І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. Київ: Алерта, 2010. 487с
10. Панасюк О.Ю.. Оцінка фінансової стійкості місцевих бюджетів в забезпеченні соціально-економічного розвитку сільських територій. Ефективна економіка. Київ: «Хай-Тек Прес», 2017. 276 с.
11. Єфремова І. І. Місцеві бюджети та бюджети місцевого самоврядування : проблеми правового визначення / за ред. М.Й. Малікова. Харків, 2016. С. 157-161.
12. Аналітична доповідь до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України. URL: zakon4.rada.gov.ua (дата звернення:

27.04.2020).

13. Сидорець О. В. Деякі аспекти фінансового вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів/ за ред. Т.О. Коломоєць. Львів, 2017. С. 105-111.

14. Сунцова О. О. Фінансові аспекти соціально-економічного розвитку держави та її регіонів. Київ: Укр ІЕТЕІ, 2018. 299 с.

15. Зайцев Ю. К. Основні принципи формування концепції та моделі соціально-економічного розвитку України в умовах перехідного періоду.

Стратегія економічного розвитку України. 2017. №5. С. 15-23.

16. Криниця С. О. Бюджетне регулювання регіонального розвитку.

Фінансовий простір. 2018. № 1. С. 54–60.

17. Лободіна З. М. Вплив місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток територій в контексті проведення бюджетної реформи. *Інноваційна економіка. 2012. № 9. С. 124–128.*

18. Остапчук В.О. Фінансова децентралізація в Україні: Поточний стан та перспективи розвитку. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2016. №4. С. 68-71.*

19. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 2018 рік. URL: <https://www.slideshare.net/Decentralizationgovua/12-2018> (дата звернення: 30.04.2020).

20. Доходи бюджету України. URL: <http://cost.ua/budget/revenue/> (дата звернення: 30.04.2020).

21. Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В. В. Бюджетний Моніторинг.

Аналіз виконання бюджету за 2017 рік: монографія. Київ: USAID, 2018. 77 с.

22. Звіти про виконання місцевого бюджету за 2014–2019 роки
URL: <http://city-adm.economy.ua/lmr/budget?start=20> (дата звернення: 30.04.2020).
23. Статистичні матеріали офіційного сайту Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 30.04.2020).
24. Чугунов І.Я., Канєва Т.В., Пасічний М.Д. Бюджетно-податкова політика у системі регулювання економіки: монографія. Київ: Глобус-Пресс, 2018. 354 с.
25. Панасюк О.Ю. Оцінка фінансової стійкості місцевих бюджетів в забезпеченні соціально-економічного розвитку сільських територій. Київ: «Хай-Тек Прес», 2019. 276 с.
26. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10285> (дата звернення: 30.04.2020).
27. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 лютого 2018. URL: <https://www.slideshare.net/Decentralizationgovua/12-2018> (дата звернення: 30.04.2020).
28. Аналітична доповідь до щорічного послання президента країни до Верховної Ради України. URL: <zakon4.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.05.2020).
29. Виконання доходів місцевих бюджетів. URL: mof.gov.ua/storage/files/%D0%BC%D0%B1_01_10.pdf (дата звернення: 01.05.2020).

30. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації / за ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ, 2018. 128 с.
31. Письменний В.В. Міжбюджетні трансферти як інструмент фінансового вирівнювання територій. *Економіка та держава*. 2017. №5. С. 24- 30.
32. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. №2456-VI: URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.05.2020).
33. Чугунов І.Я., Макогон В.Д. Бюджетна стратегія в умовах економічних перетворень. Вісник КНТЕУ. 2018. № 5. С. 5—18.
34. Деякі питання стабілізаційної дотації з державного бюджету місцевим бюджетам. Постанова Кабінету міністрів України від 16.09.15 р. № 727. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/6-2015-%D0%BF#n18> (дата звернення: 03.05.2020).
35. Звіти про виконання місцевих бюджетів України у 2014-2018 рр.
URL: <http://treasury.gov.ua/> (дата звернення: 03.05.2020).
36. Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» від 07.12.2017 року №2246-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19> (дата звернення: 03.05.2020).
37. Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 15.09.2018 року №9000. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64598 (дата звернення: 05.05.2020).
38. Маркуц Ю.І. Фінансовий механізм формування бюджету міста. Економічний вісник університету. ДВНЗ «Переяслав-

Хмельницький державний університет ім. Г.Сковороди». 2015. №24. С.136-143.

39. Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» від 07.12.2017 року №2246-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>

(дата звернення: 03.05.2020).

40. Адаменко І.П. Запровадження європейських стандартів у галузі місцевих фінансів в Україні. *Наукові праці*. Вінниця, 2017. №3. С. 67-77.

41. Васютинська Л. А. Сутність і проблеми підвищення ефективності видатків бюджету. *Вісник соціально-економічних досліджень*. Одеса, 2019. №

35. С. 34-39.

42. Вишнівська Н.В. Напрями підвищення ефективності вітчизняної системи міжбюджетних відносин. *Економіка. Проблеми економічного становлення*. Київ, 2017. №3. С. 43-47.

43. Маркуц Ю.І. Формування державного бюджету в розвинутих країнах світу та Україні. *Бізнес Інформ*. 2016. №11. С. 222—227.

44. Стефанчук Р.О. Зарубіжний досвід формування та функціонування місцевих бюджетів. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*/ за ред. А.М. Тищенко. Львів, 2010. С.132 – 138.

45. Михайлишин Л. Фінансове забезпечення місцевого управління:

зарубіжний досвід для України. *Ефективність державного управління*. 2015. №23. С.343 – 351.

46. Панасюк Л.В. Удосконалення механізму формування фінансових ресурсів місцевих органів влади з урахуванням світового досвіду. *Економіка та держава*. 2019. №1. С.46-50.

47. Криниця С. О. Бюджетне регулювання регіонального розвитку.

Фінансовий простір. 2018. № 1. С. 54–60.

48. Концепції реформування місцевих бюджетів, запропоновані закони для впровадження. URL: <http://decentralization.gov.ua> (дата звернення:

22.10.2020).

49. Г.Маркович Формування місцевих бюджетів на 2018 рік: міжбюджетні трансферти. URL:

<http://decentralization.gov.ua/news/item/id/6571>

(дата звернення: 22.10.2020).

50. Маркуц Ю.І. Особливості управління ресурсами місцевих бюджетів. Фінансова політика як складова економічного розвитку.2017. №1. С.152-178.

51. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями бюджетної політики на 2018». URL:

http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/DH53300A.html

(дата звернення:

22.10.2020).

52. Зайцев Ю. К. Основні принципи формування концепції та моделі соціально-економічного розвитку України в умовах перехідного періоду.

Стратегія економічного розвитку України. 2020. №5. С. 15-23.

53. Формування місцевих бюджетів на 2018 рік: особливості розрахунків. URL: <http://decentralization.gov.ua> (дата звернення: 25.10.2020).

54. Орієнтовні основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/DH53300A.html (дата звернення: 22.10.2020).

55. Budżet zadaniowy w samorządach terytorialnych. Analiza wyników badania ankietowego oraz studium przypadków na przykładzie miast. URL: [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/5548F9847B05CB37C1257B2E002A574B/\\$file/Studia_BAS_33.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/5548F9847B05CB37C1257B2E002A574B/$file/Studia_BAS_33.pdf) (дата звернення: 10.11.2020).

56. Decentralization of local budgets URL: <http://www2.druid.dk/conferences/viewpaper.php?id=500744&cf=44> (дата звернення: 10.11.2020).

57. Olum Yasin. Decentralization in developing countries: preconditions for successful implementation. *Commonwealth Journal of Local Governance*. 2018. №15. P. 24—38.

58. Radelytsky Yu. Local budgets under conditions of financial decentralization. *Eurasian Academic Research Journal*. 2018. №11. P. 36-45.

ДОДАТКИ

Додаток А

Темпи росту фактичних надходжень загального фонду за 2019 р.
до 2020 р. (%) (без трансфертних платежів)

Регіон	2019 рік	2020 рік
м. Київ	121,0	128,7
Київська	119,6	122,1
Львівська	119,1	121,6
Дніпропетровська	118,6	123,2
Донецька	118,4	120,4
Тернопільська	117,8	118,5
Рівненська	117,7	118,5
Житомирська	117,6	118,6
Миколаївська	117,5	118,5

Івано-Франківська	117,4	118,3
Харківська	117,3	120,2
Луганська	117,0	117,5
Вінницька	117,0	118,4
Чернігівська	116,9	117,8
Одеська	116,3	118,7
Волинська	115,9	116,6
Полтавська	115,4	117,0
Кіровоградська	115,2	116,0
Закарпатська	115,1	115,8
Чернівецька	115,0	115,5
Сумська	114,0	114,8
Черкаська	113,6	114,5
Херсонська	113,6	114,2
Запорізька	112,9	114,3

Додаток Б

Динаміка, склад і структура планових та фактичних показників дохідної частини місцевих бюджетів України у 2017-2019 рр. (млрд. грн.)

Показники		Доходи бюджету	Под. надходження	Непод. надходження	Доходи від операцій з капіталом	Цільові фонди	Офіційні трансферти
2015 р.	План	243,4	94,58	8,51	2,34	0,42	137,59
	Факт	231,7	87,33	12,26	1,13	0,38	130,60
	% вик-я	95,2	92,3	144,0	48,2	90,4	94,9
	Частка,%	100,0	37,69	5,29	0,48	0,16	56,36
2016 р.	План	275,07	86,67	9,79	1,48	0,36	176,64
	Факт	294,46	98,22	20,15	1,63	0,40	173,98
	% вик-я	107,0	113,3	205,8	110,1	111,1	98,49
	Частка,%	100,0	33,35	6,84	0,55	0,13	59,08

2017 р.	План	342,60	131,85	12,33	1,42	0,42	196,45
	Факт	366,14	146,90	21,86	1,40	0,49	195,39
	% вик-я	106,8	111,4	177,2	98,5	116,6	99,4
	Частка,%	100,0	40,12	5,97	0,38	0,13	53,36
2018 р.	План	498,24	191,89	24,45	2,02	0,57	279,22
	Факт	502,09	201,00	25,97	1,87	0,62	272,60
	% вик-я	100,77	104,74	106,21	92,57	108,77	97,63
	Частка,%	100,0	40,03	5,17	0,37	0,12	54,29
2019 р.	План	564,85	229,91	27,06	2,65	0,55	304,67
	Факт	562,42	232,53	28,03	2,14	0,67	298,94
	% вик-я	99,57	102,39	103,58	80,75	121,81	98,12
	Частка,%	100,0	41,34	4,98	0,38	0,12	53,15

Додаток В

Динаміка показників офіційних трансфертів у складі місцевих бюджетів

України у 2015-2019 рр. (млрд. грн.)

Показники	2015	2016	2017	2018	2019
Офіційні трансферти, в тому числі:	130,60	173,98	195,39	279,60	298,94
Дотації, з них:	64,43	7,27	6,83	21,99	25,14
дотації вирівнювання	60,48	-	-	-	-
додаткові дотації	3,95	-	-	15,05	16,5
базова дотація	-	5,26	4,74	5,81	8,18
стабілізаційна дотація	-	2,00	2,00	1,13	0,2
Субвенції, з них:	66,17	166,70	188,56	250,6	273,8
субвенції на виплату допомоги сім'ям з дітьми	40,84	41,89	47,15	51,59	51,75

субвенції на погашення заборгованості в тарифах на тепло та послуги з водопостачання	12,42	4,68	-	21,57	0,98
субвенція на надання пілг і житлових субсидій	-	17,99	44,12	69,74	69,97
освітня субвенція	-	44,08	44,51	51,48	60,42
медична субвенція	-	46,18	44,43	56,22	61,65