

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра фінансів

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

**«СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ФІНАНСІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ»**

Студентки 2 курсу, 2м групи
Спеціальності 072 “Фінанси,
банківська справа та страхування”
спеціалізації “Державні фінанси”

Дроздовської Катерини Олексіївни

Науковий керівник
д.е.н., професор

Волосович Світлана Василівна

Гарант освітньої програми
завідувач кафедри фінансів,
заслужений діяч науки і техніки України
д.е.н., професор

Чугунов Ігор Якович

Київ 2018

ЗМІСТ

ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ФІНАНСІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	7
1.1 Економічна сутність та еволюція розвитку місцевих фінансів.....	7
1.2 Зарубіжний досвід функціонування фінансів місцевого самоврядування.....	13
РОЗДІЛ 2 ДЕТЕРМІНАНТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ФІНАНСІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	19
2.1 Сучасний стан фінансів місцевого самоврядування в Україні.....	19
2.2. Механізм формування та використання фінансів місцевого самоврядування.....	30
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	37
3.1 Напрями реформування фінансів місцевого самоврядування в Україні.	37
3.2 Шляхи оптимізації фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні.....	42
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	
ДОДАТКИ	

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

БК -	Бюджетний кодекс;
ОТГ -	об'єднані територіальні громади;
ВВП-	валовий внутрішній продукт;
ВРП -	валовий регіональний продукт;
ВРУ -	Верховна Рада України;
МБ -	місцевий бюджет;
рр. -	роки;
ст. -	стаття;
ч. -	частина;
п. -	пункт;
р. -	рік;
грн. -	гривня;
млн. -	мільярд;
млрд. -	мільйон;
ПДВ –	податок на додану вартість;
ДПП –	державно-приватне партнерство;
ПФІ –	приватної фінансової ініціативи.

ВСТУП

В останні десятиліття Україна знаходиться на етапі соціально-економічної та політичної трансформації, що сприяє докорінному перегляду поглядів щодо значення місцевого самоврядування в економіці держави. Таке бачення передбачає глобальну реформу інституту місцевого самоврядування, котра сьогодні й відбувається в Україні. Такі перетворення відбуваються поступово і тривалий перерід, вимагають змін та удосконалення правових, організаційних і економічних засад функціонування місцевого самоврядування.

Вітчизняна система місцевих фінансів потребує реформування. Це зумовлено багатьма причинами і в основному: нерівномірністю економічного та соціального розвитку окремих територій; високим ступенем централізації державних фінансів; обмеженістю власних доходів місцевого самоврядування; непрозорістю фінансової допомоги, яка надається місцевим бюджетам; значною залежністю місцевих бюджетів від державного бюджету; недосконалістю демократичних процедур і адміністративно-територіального устрою та т.д.

Усе ж найбільш вагоме місце в бюджетній системі країни займають місцеві бюджети. За кошти місцевих бюджетів ведеться фінансування державних витрат на рівні регіонів у галузях соціального захисту населення, освіти і охорони здоров'я. Особливо розвиток регіонів нашої держави залежить від стабільного надходження коштів в місцеві бюджети. Для цього необхідно вдосконалення процесу формування доходів місцевих бюджетів. Зараз в Україні проходить реформування системи місцевого самоврядування, через це особливо важливе призначення місцевих бюджетів для стабільного забезпечення фінансовими ресурсами регіонів держави.

Основними завданнями регіональної економічної політики залишаються підвищення конкурентоспроможності та рівномірного соціально-економічного розвитку регіонів на основі використання принципів децентралізації та «єдиного центру».

Протягом часу система суспільних фінансів змінюється - змінюється структура податків, їх кількість і види, розмір міжбюджетних трансфертів і власних доходів місцевих органів, змінюється база оподаткування і об'єкти, більш часто піддаються змінам податкові ставки і пільги. Система місцевого оподаткування як частина цієї системи також змінюється. Причинами подібних трансформацій можуть бути і зовнішні, і внутрішні чинники. Як правило, вони практично однакові для систем місцевих фінансів різних країн.

В умовах вступу України в ЄС вивчення питання територіальних фінансів є актуальним і важливим завданням фінансової науки.

Отже враховуючи вказане, нагальним є питання становлення і розвитку фінансів місцевого самоврядування в Україні та потребує подальшого дослідження.

Проблематикою виникнення і формування місцевих бюджетів та напрямками їх удосконалення займались ряд економістів. Зокрема Є.Ю. Кузькін [35], В.О.Онищенко, Л.Л. Тарангул [44], В.М.Федосова [46] та інші.

Метою роботи є дослідження становлення та розвитку фінансів місцевого самоврядування в Україні.

Об'єкт дослідження – система фінансів місцевого самоврядування України.

Предметом дослідження виступає сукупність економічних відносин, які виникають під час становлення та розвитку фінансів місцевого самоврядування.

Враховуючи поставлену мету роботи необхідно вирішити такі завдання:

- дослідити економічну сутність та еволюцію становлення місцевих фінансів;
- розглянути зарубіжний досвід функціонування фінансів місцевого самоврядування;
- проаналізувати сучасний стан фінансів місцевого самоврядування України;
- дослідити механізм формування та використання фінансів місцевого самоврядування;
- вивчити напрями реформування фінансів місцевого самоврядування в

Україні;

- виявити шляхи оптимізації фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні.

У роботі застосовуються діалектичний метод визначення проблем та шляхів їх рішення, математичні, статистичні, спостереження, метод аналізу загальноекономічних показників місцевих фінансів.

При виконанні дослідження використовувалися законодавчо-нормативні акти України, закони України, котрі регламентують фінанси місцевого самоврядування, наукові статті, аналітичні звіти, монографії, статистична інформація, фінансово-економічна література та спеціалізована періодична преса.

Практичне значення роботи. Результати роботи можна використовувати в процесі удосконалення фінансового забезпечення місцевого самоврядування України.

Наукова новизна результатів дослідження полягає в обґрунтуванні засад функціонування фінансів місцевого самоврядування в Україні, розробленні рекомендацій з підвищення фінансової спроможності місцевих органів влади.

Структура роботи. Дипломна магістерська робота складається з вступу, 3 розділів, висновку, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи складає 57 сторінок, в тому числі 13 рисунків, 11 таблиць. Перелік використаних джерел в роботі нараховує 56 найменувань. Додатки в кількості 6 штук.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ФІНАНСІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Економічна сутність та еволюція розвитку місцевих фінансів

Поштовхом для виникнення місцевих фінансів було утворення територіальних громад та створення системи місцевого самоврядування. Тому раціонально спочатку розглянути тлумачення поняття “система місцевого самоврядування”. Основні визначення сформовані в табл. 1.1

Таблиця 1.1

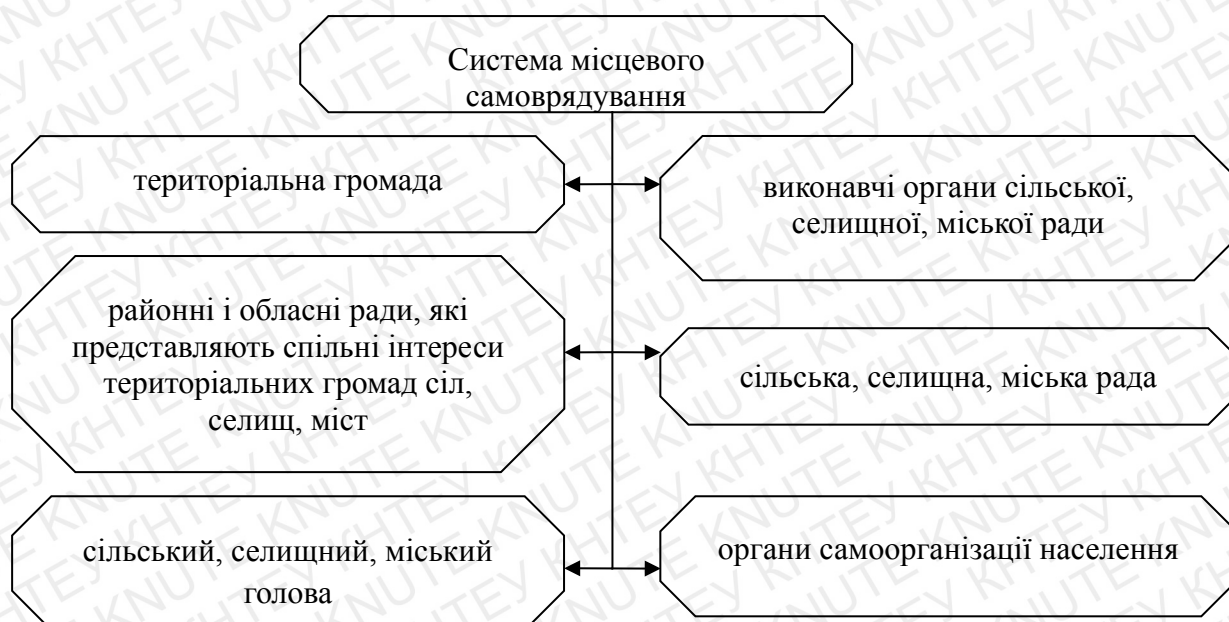
Огляд визначень поняття “система місцевого самоврядування”

Автор, джерело	Визначення
Конституції України [1]	Місцеве самоврядування - одна з форм реалізації народом належної йому влади.
Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”[9]	місцеве самоврядування - одна з форм організації місцевого державного управління.
М. І.Корнієнко [39]	Місцеве самоврядування - децентралізована форма управління, яка передбачає відому самостійність, автономність місцевих органів, які виступають органами місцевих самоврядних територіальних громад.
Алексіс де Токвіль[40]	Підкреслював, що інститути місцевого самоврядування впливають на свободу так, як початкова школа на розвиток науки - роблять її доступною для народу.
Рудольф Гнейстом (1816-1895) Лоренцо Штейн (1815-1890), Пауль Лабанд	Загальна теорія самоврядування виходить з принципів визнання свободи здійснення своїх повноважень місцевими громадами та спілками.
В.В.Мамонова [36]	“Система місцевого самоврядування (англ.system of local self-government) – це упорядкована сукупність організаційних форм та інститутів місцевої демократії, зв’язків між ними і процесів, за допомогою яких функціонує місцеве самоврядування та вирішуються питання місцевого значення, а також правовий, людський, матеріальний і фінансовий потенціал, котрий необхідний для їх реалізації ” [36, с. 342].

Проаналізувавши різні погляди вчених щодо визначення поняття “система місцевого самоврядування”, можна сформулювати власне: Основним призначенням місцевого самоврядування є задоволення потреб громадян.

Особливо важливою віхою на шляху розширення самостійності регіональних і місцевих органів влади в Україні стало прийняття закону у 1997 році “Про місцеве самоврядування в Україні” [9]. Так, згідно з ст. 5 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [9] на рис. 1.1 зображено будову системи місцевого самоврядування.

Рис.1.



1 Склад системи місцевого самоврядування в Україні

За рішенням територіальної громади міста чи міської ради у містах з районним поділом можуть створюватись районні в місцеві ради.

Дискусії науковців та практичне втілення результатів пошуку раціонального розмежування повноважень між державною та місцевою владою привели багато науковців до висновку, що неможливо чітко встановити критерій розподілу функцій та завдань між центральним та місцевими рівнями влади. Розподіл повноважень у кожній країні здійснюється за власними принципами та власним обґрунтуванням доцільності, виходячи з національних традицій.

В свою чергу кожна територіальна громада має свої нагальні потреби, які потребують фінансового забезпечення [22, с.289].

Для забезпечення безперебійної роботи та здійснення своїх функцій органам державної влади і місцевого самоврядування потрібні місцеві фінанси. Органи місцевого самоврядування фінансуються за рахунок місцевих фінансів. Вперше місцеві фінанси як економічна категорія згадуються в працях основоположників економічної теорії А. Сміта, Д.Рікардо, А.Вагнера. Об'єктом дослідження даних вчених виступали доходи та витрати місцевих громад, їх автономія, ефективність системи оподаткування, проте мало уваги приділялося взаємозв'язку місцевих фінансів з розвитком соціальної сфери. Узагальнюючи погляди вчених, можна стверджувати, що місцеві фінанси є багатоаспектною категорією. В першу чергу через місцеві фінанси відбувається акумулювання і перерозподіл фінансових ресурсів, які необхідні для виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій. Також слід доповнити, що з метою стимулювання розвитку регіонів і задоволення потреб суспільства місцеві фінанси утворюють відносини між органами місцевого самоврядування і суб'єктами, які господарюють на даній території.

В Україні місцеві фінанси вперше стали розглядати у навчальній фінансовій літературі в 90-х рр. Переважна більшість авторів до складу територіальних фінансів включають фінанси суб'єктів і місцеві фінанси. Перш ніж сучасний бюджетний устрій став відповідати встановленим основним напрямкам, сформульованим і схваленим в нормативних документах України за 2001 - 2018 роки були проведені кілька бюджетних реформ.

Місцеві бюджети мають особливість: вони самостійні і тому забезпечуються закріпленими за ними належних джерел доходів бюджету, а також правом місцевих органів влади встановлювати напрями витрачання бюджетних коштів у відповідності до законодавства України. Місцеві бюджети самостійно розглядаються і затверджуються відповідними місцевими радами.

Економічна сутність місцевих бюджетів проявляється в їх функціях:

- фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування

шляхом формування грошових фондів;

- використання зазначених фондів і їх перерозподіл;
- контролювання діяльності підвідомчих органам місцевого самоврядування підприємств і установ [47].

За рахунок місцевих фінансів реалізується державна бюджетна політика, при цьому враховуються інтереси різних учасників економічних відносин в частині формування та накопичення грошових фондів для їх подальшого перерозподілу.

В сучасних умовах місцеві фінанси є інструментом реалізації програм держави на рівні утворень місцевого самоврядування як невід'ємна частина фінансової системи всієї країни. Дуже впливає на роль місцевих бюджетів політичний лад, стан економіки країни, кон'юнктура світової економіки. Результати досліджень зарубіжних і вітчизняних вчених, ступінь економічної інтеграції і політична обстановка в світі також відіграють свою роль при визначенні призначення місцевих фінансів в якості регулятора і стимулятора соціально-економічних процесів.

Бюджети місцевих утворень є головним каналом доведення до суспільства результатів виробничого процесу, вони служать засобом розподілу між населенням фондів споживання, а також являють собою базисний елемент місцевого самоврядування.

Державні органи влади використовують бюджети місцевих утворень як економічний інструмент для вирішення соціально-економічних задач, так як вони беруть участь у всіх стадіях виробничого процесу території і розвиваються слідом за зміною цілей регіону. Також, використовуючи місцеві бюджети, держава отримує можливість впливати на виробничі процеси, стежити за перебігом бізнес-процесів і за своєчасністю надходження органам управління фінансових ресурсів.

Так, місцеві фінанси мають суть системи формування, поділу і споживання фінансових ресурсів з метою забезпечення місцевими органами влади покладених та делегованих завдань і функцій.

Основні етапи розвитку та характеристика місцевих бюджетів України

сформовано в додатку Г.

Слід зазначити, що прийняття Бюджетного кодексу України стало першим кроком до вдосконалення бюджетної системи України. Його затвердження привело до численних реформ у бюджетній сфері, які були спрямовані на формування нових відносин між ланками бюджетної системи. Проте, з часу прийняття Бюджетного кодексу в Україні зібралось багато питань для державного і місцевих бюджетів, що зумовило прийняття 8 липня 2010 року нового Бюджетного кодексу України (за № 2456-VI) [1]. До Бюджетного кодексу внесено засади реформування бюджетного процесу, здійснене розмежування витрат на виконання власних та делегованих повноважень. Зафіксовано на довгостроковій основі джерела надходжень до державного і місцевого бюджетів.

Розглянемо більш детально Бюджетний кодекс України. Він складається з шести розділів (додаток А). У I розділі Бюджетного кодексу визначаються норми і основи бюджетного процесу в Україні.

В II-V розділах Бюджетного кодексу України розглянуто правові норми, процедуру складання, розгляду, затвердження та виконання місцевих бюджетів, здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, регулюванню міжбюджетних відносин, а також заходи щодо відповідальності за його порушення.

До VI розділу Бюджетного кодексу України ввійшли перехідні та прикінцеві положення. Бюджетний кодекс утворює верховенство бюджетного законодавства, через це всі нормативно-правові акти зобов'язані застосовуватися в частині, котра не суперечить йому та Закону "Про Державний бюджет" [2,3,5,6].

Так саме статтею 5 Глави 2 Бюджетного кодексу України [1] визначено, що бюджетна система України складається з: державного бюджету та місцевих бюджетів (додаток Б). Місцеві бюджети складаються з: обласних, районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування.

Роль та значення місцевих фінансів полягає в тому, що саме за їх рахунок здійснюється фінансування таких видатків, котрі зображені в додатку В. З якого видно, що місцеві фінанси впливають на:

- соціально-економічне становище держави;
- підтримку піднесення демократії в суспільстві;
- фінансову безпеку країни;
- умови життєдіяльності і рівень добробуту громадян [42].

Також за рахунок коштів місцевого бюджету проходить фінансування видатків з упорядкування населених пунктів і різноманітних молодіжних програм, соціального забезпечення та соціального захисту населення, стан і якість наданих суспільних послуг.

Отже, фінансова діяльність органів місцевого самоврядування має мету задовольняти суспільні інтереси та потреби, а також допомагати соціально-економічному розвитку регіону. В сучасних умовах місцеві фінанси є інструментом реалізації програм держави на рівні утворень місцевого самоврядування як невід'ємна частина фінансової системи всієї країни. За рахунок місцевих фінансів реалізується державна бюджетна політика, при цьому враховуються інтереси різних учасників економічних відносин в частині формування та накопичення грошових фондів для їх подальшого перерозподілу.

Проаналізувавши вищезазначене, можна зробити висновок, що в сучасних умовах місцеві фінанси є регуляторами соціально-економічних процесів на рівні регіональних утворень.

1.2. Зарубіжний досвід функціонування фінансів місцевого самоврядування

Також варто розглянути світовий досвід побудови і розвитку місцевих фінансів, для виявлення причин, які сприяють змінам в цій системі та розробити стратегію функціонування місцевих фінансів із використанням широкого набору інструментарію, випробуваного зарубіжною практикою.

В кожній країні світу місцеві бюджети є найбільш численною ланкою бюджетних систем у різних країнах світу, що підтверджує зображення на рис. 1.2.

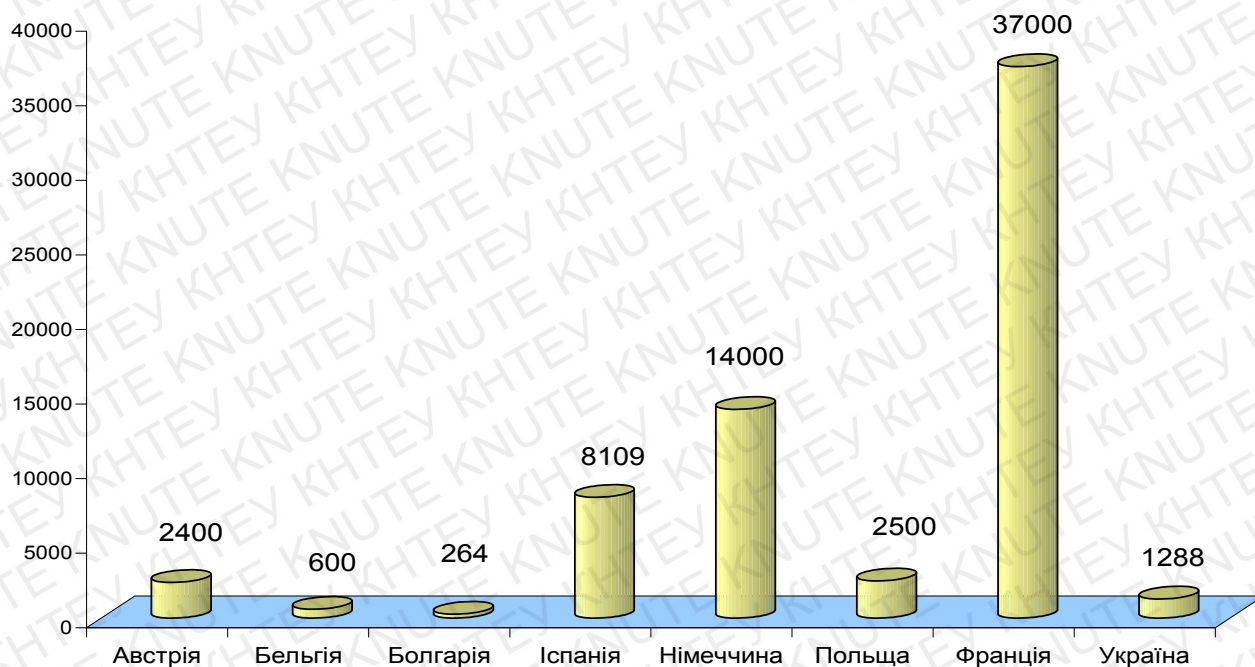


Рис. 1.2 Склад місцевих бюджетів в окремих країнах світу в 2018 році

Складено автором за джерелом [35]

Як видно з рис. 1.2, серед країн світу найбільша кількість місцевих бюджетів у Франції, що складає 37000 адміністративних одиниць. Наступна йде Німеччина, котра має 14000 адміністративні родиниці. В Україні місцевих бюджетів рахується 1288 одиниць.

На сьогодні Європейська континентальна модель поширена в країнах франкомовної Африки, Близького Сходу, Латинської Америки, котра основана на

поєднанні прямого державного управління на місцях та місцевого самоврядування і являє собою класичну, ієрархічну піраміду, в котрій нижчестоящі ланки безпосередньо підпорядковуються вищестоящим.

Європейська континентальна модель місцевого самоврядування базується на поєднанні прямого державного управління на місцях та місцевого самоврядування. Уперше дана система виникла у Франції. «Поєднання прямого державного управління на місцях і місцевого самоврядування, побудова певної ієрархічної піраміди є основною рисою континентальної системи місцевого самоврядування. Оскільки її батьківщиною є Франція, дану систему називають ще французької» [40].

В рамках континентальної системи представницькі органи часом створюються лише в адміністративно-територіальних одиницях, визнаних законодавцями як між територіальними общинами. В окремих адміністративних підрозділах, таким чином, місцеві представницькі органи можуть взагалі бути відсутніми. Дана модель характеризується також певною підпорядкованістю нижчих ланок вищим ланкам. У цих країнах місцеві органи вправі здійснювати всі дії, прямо не заборонені законом. Європейська континентальна модель місцевого самоврядування, що склалася в країнах з історично сильною роллю державного апарату, відрізняється поєднанням державного управління і самоврядування:

- створення органів, одночасно підзвітних представницьким органам і вищим державним адміністраціям;
- вихід муніципалітету за межі предметів свого ведення загрожує санкціями, передбаченими законом;
- забезпечення єдиних умов життя громадян віддається пріоритет;
- фінансове вирівнювання серйозно обмежує автономію муніципалітетів;
- необхідне узгодження муніципалітетами вирішення певних питань своєї компетенції;
- діяльністю на місцях спеціальних органів і посадових осіб держави, уповноважених на контроль муніципальної влади.

На всіх місцевих територіальних рівнях, за винятком нижчого, одночасно працюють виборні органи територіальних громад і призначені представники центральної влади, які здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування створюються лише на нижчому рівні. Концепція європейської континентальної моделі побудована на основі державної теорії самоврядування.

Іберійська модель наближена до європейської континентальної, вона набула поширення в Іспанії, Португалії та багатьох державах Латинської Америки. Тут на всіх рівнях адміністративно-територіальної структури держави є виборні ради, а також обираються населенням або радою їх виконавчі органи. Рада розглядається як місцевий нормотворчий орган, алькальд - як його виконавчий орган.

Змішана модель (Німеччина, Австрія, Японія) має подібності як з європейської континентальної, так і з англосаксонської, володіючи при цьому своїми власними специфічними рисами. Це і дозволяє виділити її в окрему - змішану модель місцевого самоврядування. Характерною ознакою змішаної моделі стало поєднання автономного місцевого самоврядування на низовому територіальному рівні з державним управлінням на більш високому.

Сьогодні виділяють дві основні моделі взаємодії держави і місцевого самоврядування: англосаксонську і континентальну. Спільними для країн з розвиненими демократичними інститутами є тенденції як до зближення названих моделей місцевого самоврядування, так і до посилення децентралізації управління, в тому числі підвищення автономії місцевого самоврядування, його ролі і впливу на рішення публічних справ. «У державах англосаксонської системи самостійність місцевого управління традиційно була вищою, ніж в країнах континентальної правової сім'ї. Але в даний час ці відмінності згладжуються. У розвинених країнах фактична самостійність місцевої влади завжди більше, ніж в країнах, що розвиваються, в яких становлення громадянського суспільства залежить від політичної позиції центру» [13]. Аналіз різних моделей місцевого самоврядування показує, що кошти державного контролю за діяльністю

муніципалітетів і резерви їх автономії можуть бути дуже різними і змінюватися в залежності від особливостей інституційного характеру, культурно-історичних чинників, розстановки політичних сил, розвитку регіонального політичного процесу. Майбутнє муніципальної реформи в нашій країні «завісіт від того, яка концепція місцевого самоврядування взята за основу» [14].

Першу потрібно обрати Німеччину, бо вона є країною, бо в неї, як і в Україні, територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 28 (п. 2.) Конституції Німеччини (1949 р.) за громадою закріплене виключне право рішення справ локального спрямування в межах загальнодержавного законодавства. Місцеве самоврядування в Німеччині складається з двох рівнів: громади та райони [16].

Розглянемо досвід формування системи місцевих фінансів в США.

Історія системи місцевих фінансів США веде свій початок з колоніальних часів, коли основним джерелом наповнення бюджетів були (і продовжують залишатися в даний час) податки. Інші доходи формуються за рахунок виручки від продажу суспільних земель і реалізації послуг, доходів від інвестицій, плати за проїзд, штрафів і міжурядових платежів (трансфертів).

В даний час податок на майно стягується у всіх штатах і як і раніше є вагомим джерелом наповнення місцевих бюджетів. У більшості штатів ставка податку коливається від 0,5% до 1,5% середньої оціночної вартості житлової нерухомості.

В даний час місцевий прибутковий податок стягується в чотирнадцяти штатах, має єдину ставку (не прогресивну, на відміну від федерального і регіонального податків) і є додатковим податком до федерального і регіонального прибутковим податках.

Дослідження закордонного досвіду побудови і розвитку місцевих фінансів, дослідження причин, котрі сприяють змінам в цій системі, є актуальним і своєчасним при тому, що Україна на шляху до євроінтеграції і це обумовлює використовувати новий підход до розвитку регіонів і механізму реалізації регіональної політики. Саме тому насамперед досвід країн ЄС у сфері розвитку

місцевого самоврядування, а саме розвитку територіальних громад, є дуже корисним Україні. У розвинених країнах з налагодженою системою міжбюджетних відносин місцеві бюджети, як правило, бездефіцитний, що є результатом неухильного дотримання принципу збалансованості доходів і витрат.

Імплементація в Україні зарубіжного досвіду засвідчує, що при моделюванні функціонування місцевого самоврядування, необхідно внести певні корективи до класичної європейської класифікації моделей. Можна висловити припущення, що із зазначених моделей місцевого самоврядування зарубіжних країн, доцільним є розробити сучасну модель місцевого самоврядування в Україні, яка має бути втіленням концепції муніципального дуалізму, за якої місцеве самоврядування має одночасно і громадський, і владний характер, а тому повинно займати в структурі влади окреме, автономне місце. Незалежно від прихильності до певної концепції місцевого самоврядування його можна визначити як форму народовладдя, що забезпечує гарантовану державою реалізацію права населення, об'єднаного в територіальну громаду, яке реально здатне та спроможне самостійно і під власну відповідальність управляти певною частиною місцевих справ у межах чинного законодавства.

А тому, з метою наближення моделі місцевого самоврядування в Україні до європейської, необхідно:

- провести функціональні та процедурні реформи місцевого самоврядування як шляхом чіткого розподілу повноважень за рівнями управління, так і в сфері адміністративно-територіального устрою з метою законодавчого унормування статусу адміністративно-територіальних одиниць та критеріїв їх виокремлення;
- запровадження виконавчих органів місцевого самоврядування; формування державної політики щодо об'єднання територіальних громад;
- удосконалити напрями формування матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування в Україні шляхом: забезпечення відповідності між повноваженнями та фінансовим забезпеченням органів місцевого самоврядування; удосконалення системи місцевих податків; формування системи комунальних фінансово-кредитних установ, що дасть змогу використовувати

позиковий механізм: місцеві цінні папери, комунальне кредитування тощо, які є джерелом фінансування інвестиційних програм.

Із теоретичних проблем організації функціонування місцевого самоврядування слід продовжити дослідження у напрямі побудови європейської моделі самоврядування в Україні, яка має бути наповнена конкретним змістом для розроблення нових, більш ефективних механізмів організації функціонування місцевого управління та самоврядування, ураховуючи соціально-економічні, історичні, культурні, суспільно-політичні та правові чинники.

РОЗДІЛ 2

ДЕТЕРМІНАНТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ФІНАНСІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Сучасний стан фінансів місцевого самоврядування в Україні

Перед проведенням аналізу стану фінансів місцевого самоврядування, для початку визначимо кількість об'єднаних територіальних громад в Україні на сьогоднішній день.

Створення ОТГ почалося разом з реорганізацією місцевого самоврядування в 2015 році і тенденцію їх утворення за період 2015-2018 рр. зображено на рис 2.1

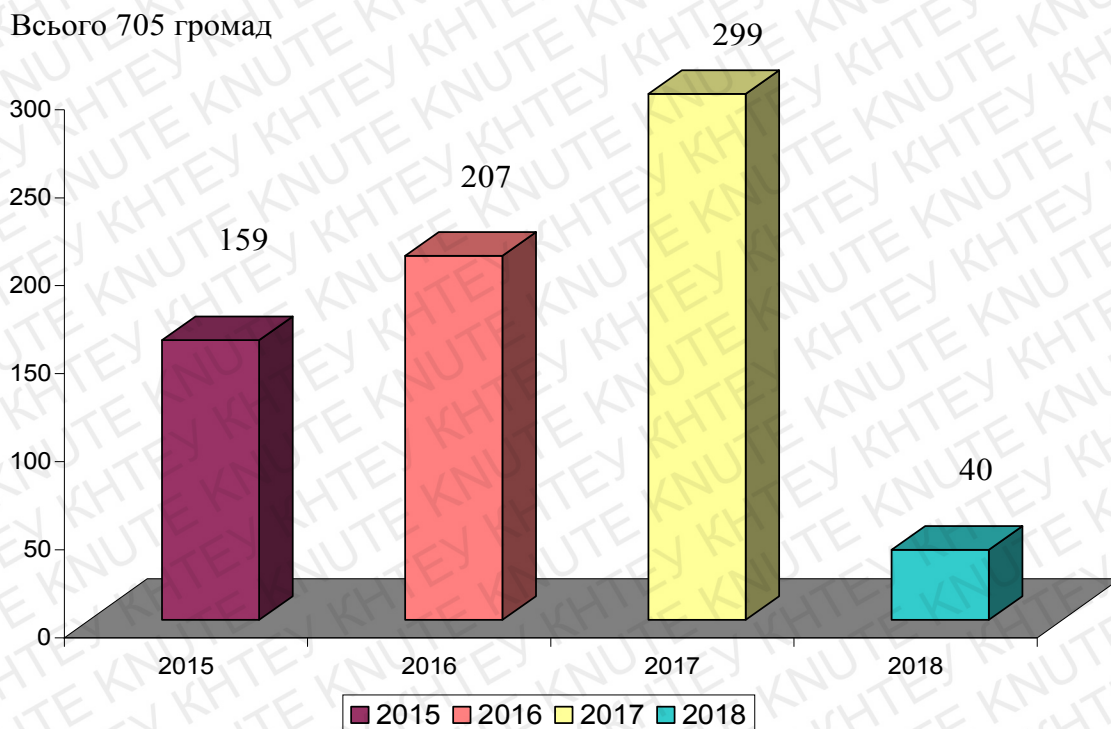


Рис. 2.1 Кількість створених громад в Україні за 2015-2018 рр.

Складено автором за джерелом [30]

Так з рис. 2.1 видно, що у 2015 році було утворено 159 об'єднаних громад, які перейшли з державним бюджетом України на прямі міжбюджетні відносини. У 2016 році було утворено 207, в 2017 році - 299, а в 2018 році 40 об'єднаних громад. Найбільше створено ОТГ у 2017 році в кількості 299 об'єднаних громад і

складають 42% від загальної кількості створених ОТГ за весь період формування ОТГ.

На сьогодні в Україні чисельність місцевих бюджетів становить 1288. Склад місцевих бюджетів зображено на рис. 2.2.

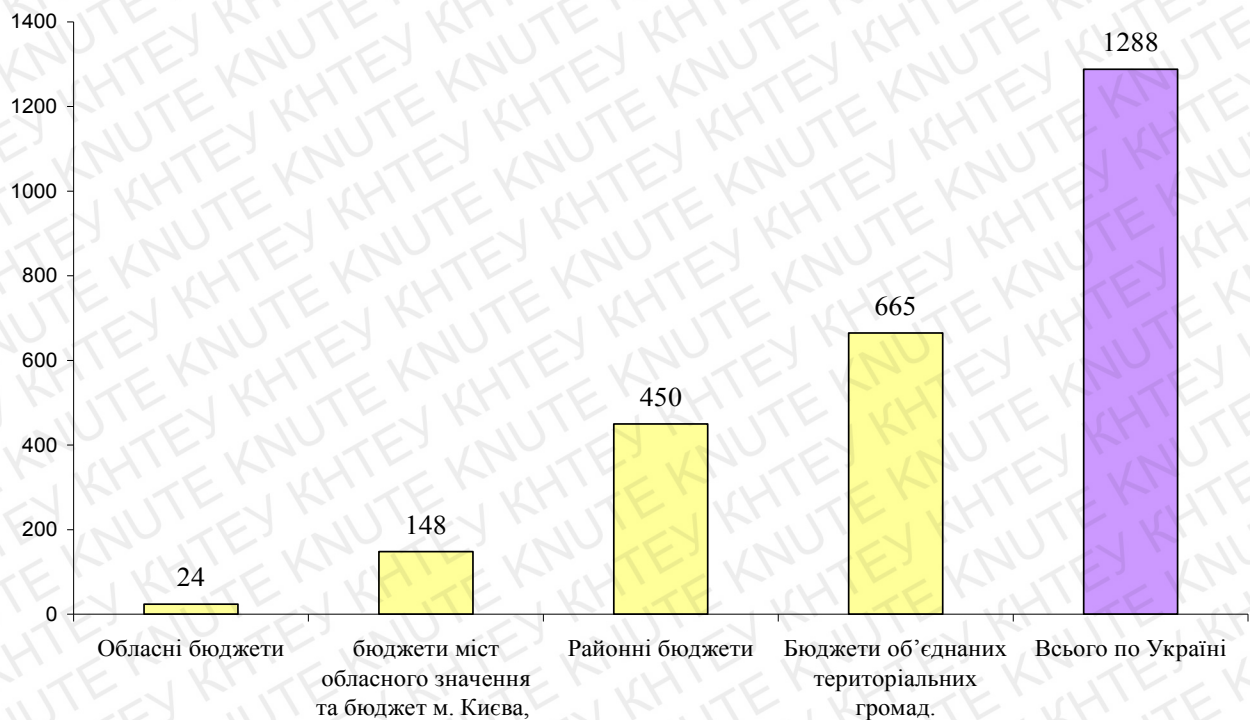


Рис. 2.2 Структура місцевих бюджетів України в 2018 році

Складено автором за джерелом [30]

Отже, місцеві бюджети України мають наступну структуру: найбільше бюджетів ОТГ - в кількості 665, районних бюджетів - 450, бюджетів міст обласного значення - 147, бюджет м. Києва, 24 обласних бюджети.

Одним з головний показників, котрий показує повну картину економічного стану регіону є валовий регіональний продукт (ВРП). Проведемо аналіз ВВП України та ВРП по областях за останній рік (рис.2.11).

Як бачимо з рис. 2.3, найбільший показник валового регіонального продукту м.Київ (559 140 млн.грн.), Дніпропетровська (244 478 млн.грн.) і Харківська (154 871 млн.грн.) області, а це є позитивним моментом для стану економіки. Мінімальне значення показника ВРП спостерігається по Вінницькій області, який склав 1111,0 млн. грн.

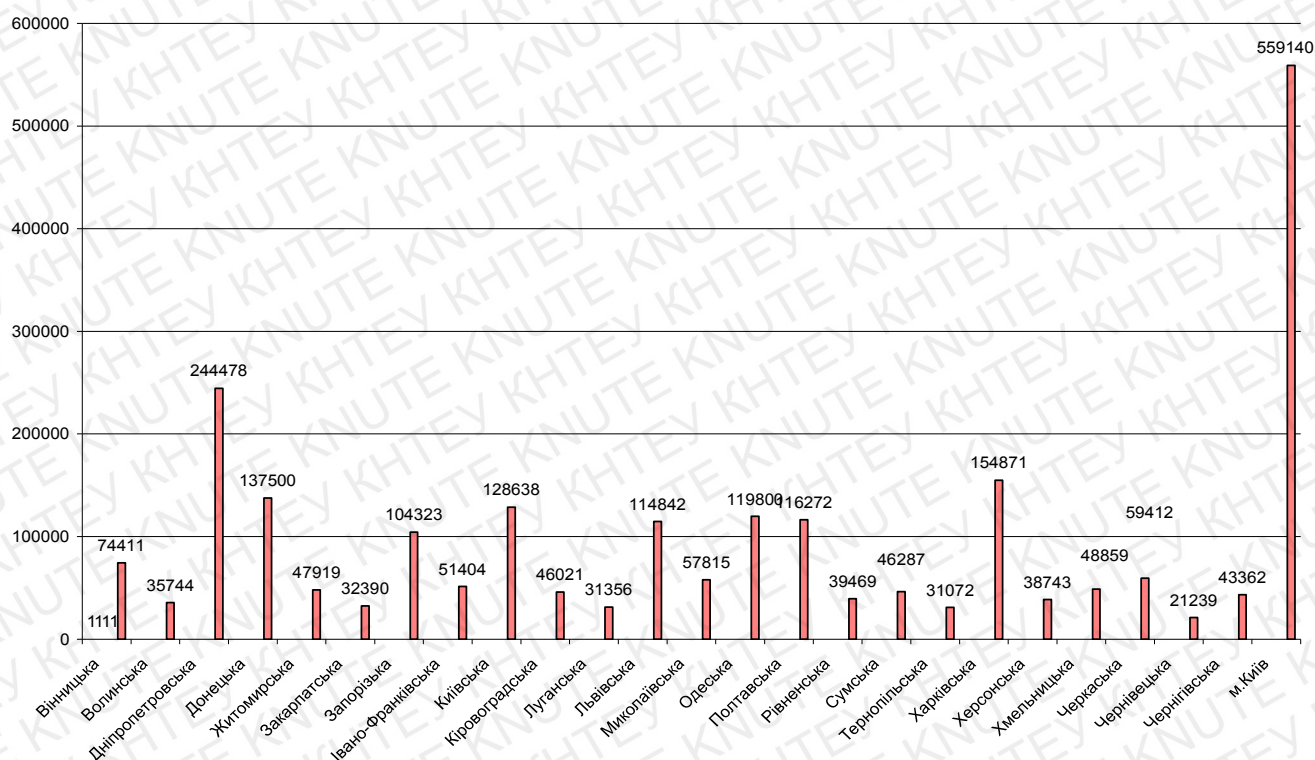


Рис. 2.3 Обсяг валового регіонального продукту в розрізі областей України за 2017 рік, млн. грн.

Складено автором за джерелом [29]

ВРП у розрахунку на одну особу вказано на рис.2.4.

Враховуючи дані зображені на рис. 2.4 можна відзначити, що в розрахунку на 1 людину середній показник ВРП на одного жителя найбільший в наступних областях: Полтавська (81 145 грн.), Дніпропетровська (75 396),Київська (74 216 грн.).

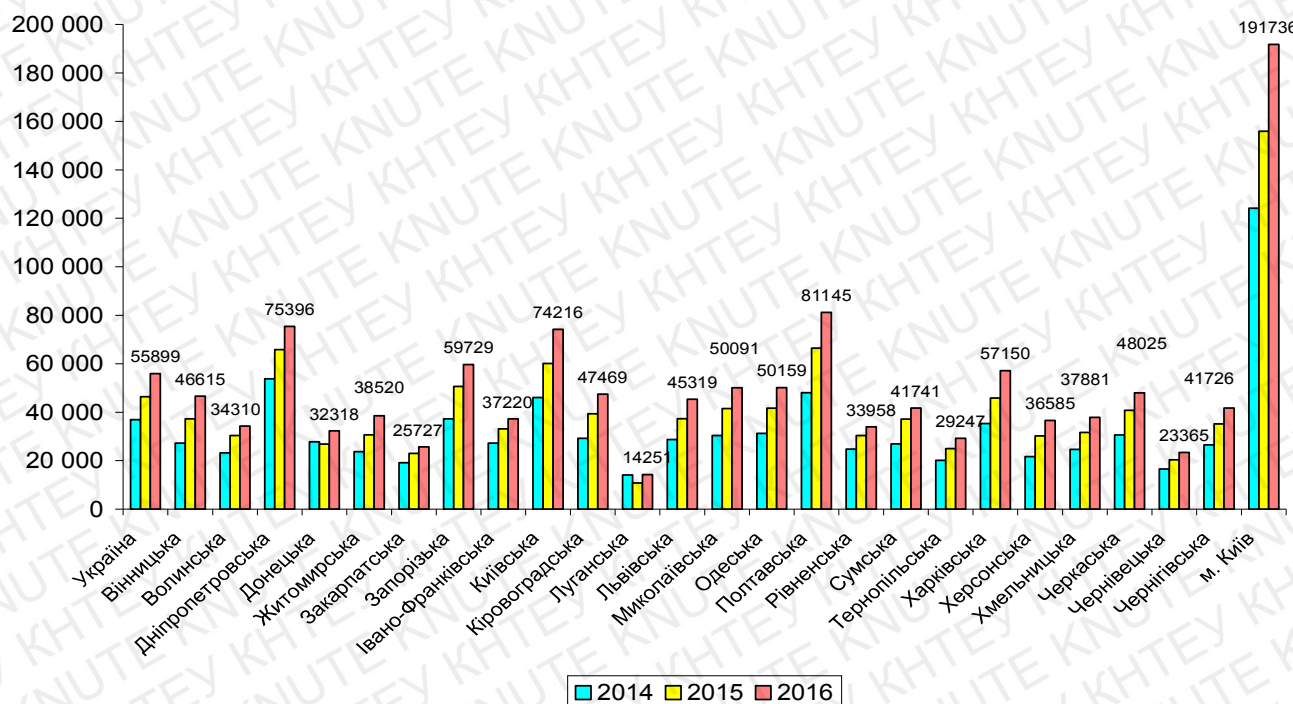


Рис. 2.4 ВРП у розрахунку на одну особу в розрізі областей України за 2014-2016 роках, грн.

Складено автором за джерелом [29]

Отже спостерігається ріст валового регіонального продукту як в цілому, так і в розрахунку на 1 мешканця. Найбільше зріс останній показник в місті Києві, з 124163 грн. у 2014 до 191736 грн. у 2016 році на 1 мешканця міста.

Доходи місцевих бюджетів України за останні роки у порівнянні з 2014 роком зросли у два рази (табл. 2.1). Доходи місцевих бюджетів у 2017 році стали більші на 17,3% ніж доходи Зведеного бюджету України.

Таблиця 2.1

Доходи місцевих бюджетів в Україні за 2014-2017 рр.

Показники	Роки				Абсолютне відхилення (+; -), млн.грн	Темп зростання, %
	2014 (млн.грн)	2015 (млн.грн)	2016 (млн.грн)	2017 (млн.грн)		
Доходи місцевого бюджету	223509	276940	346242	490119	+266610	219,3

В свою чергу частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України також зростає і це зображено на рис. 2.5.

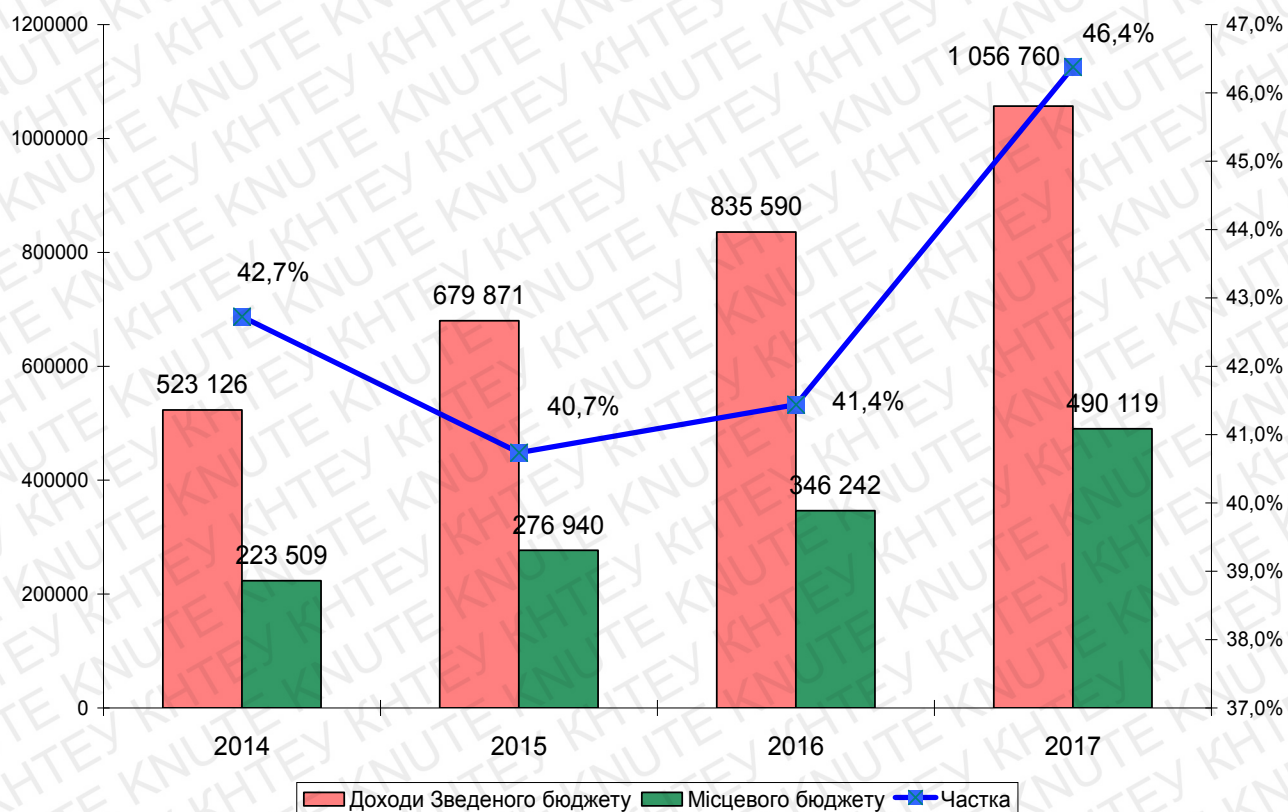


Рис. 2.5 Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України за 2014-2017 рр., %

Складено автором за джерелом [29]

Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України за аналізований період ставить більше 40 %. Найбільша питома вага у 2017 році і становить 46,4 %. З Державного бюджету України виділяються кошти місцевим бюджетам у вигляді дотацій. Аналіз дотацій з Державного бюджету України місцевим бюджетам за 2017-2018 рр. розглянемо в табл. 2.2.

Як видно з проаналізованих даних, відбулося зменшення розміру трансфертів для соціального захисту громадян на 6,5% і медичної субвенції на 8,5%. Найбільше зросли базова і реверсна дотації до місцевих бюджетів з Державного бюджету України.

Таблиця 2.2

Дотації місцевим бюджетам з Державного бюджету України за 2017-2018 рр.

Вид трансферту	2017 р., млн.грн.	2018 р., млн.грн.	Абсолютний приріст, млн. грн	Темп зростання, %
Додаткові дотації місцевим бюджетам для фінансування переданих з держбюджету на утримання закладів освіти і охорони здоров'я	14,9	16,5	+1,6	10,7%
Трансферти для соціального захисту громадян	124,7	116,6	-8,1	-6,5%
Реверсна дотація	3,9	5,4	+1,5	38,5%
Базову дотацію	5,8	8,2	+2,4	41,4%
Освітні субвенції	55,1	61,3	+6,2	11,3%
Медична субвенція	56,2	51,4	-4,8	-8,5%
Разом	272,9	279	+6,1	2,2%

Складено автором за джерелом [29]

Власні доходи відіграють особливе значення для місцевих бюджетів. Проведемо розгляд динаміки власних доходів місцевих бюджетів України за період 2014-2017 роки (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Динаміка власних доходів місцевих бюджетів України за 2014-2017 рр.

Роки	Власні доходи місцевих бюджетів, млрд.грн.	Абсолютне відхилення (+;-), млрд.грн	Темп приросту, %
2014	68,6	X	x
2015	98,2	29,6	42%
2016	146,6	48,4	49%
2017	192,0	45,4	31%

З даних табл. 2.3 видно, що розмір власних доходів місцевих бюджетів росте і в 2017 році складає 192 млрд.грн., що більше на 31 % від попереднього року, або на 45,4. млрд.грн. А на 2018 рік проектом бюджету передбачено кошти в сумі 241,7 млрд.грн., що більше на 26 % від фактичних власних доходів місцевих бюджетів за 2017 рік. На ріст показників місцевих бюджетів має і децентралізація

Для виконання функцій місцевих фінансів це позитивна тенденція. Така динаміка показує, що органи місцевого самоврядування зацікавлені у збільшенні надходжень коштів у МБ шляхом пошуку резервів для збільшення надходжень і ефективного адміністрування та контролю сплати податків і зборів. Так органи місцевого самоврядування, за допомогою інструментів фінансової децентралізації, забезпечують стабільний місцевий економічний розвиток.

За рахунок цих коштів на протязі року місцеве самоврядування здобуло можливість запроваджувати інфраструктурні проекти по розвитку своїх територій.

У 2018 році власні доходи місцевих бюджетів на одного мешканця ОТГ збільшилися (рис. 2.6).

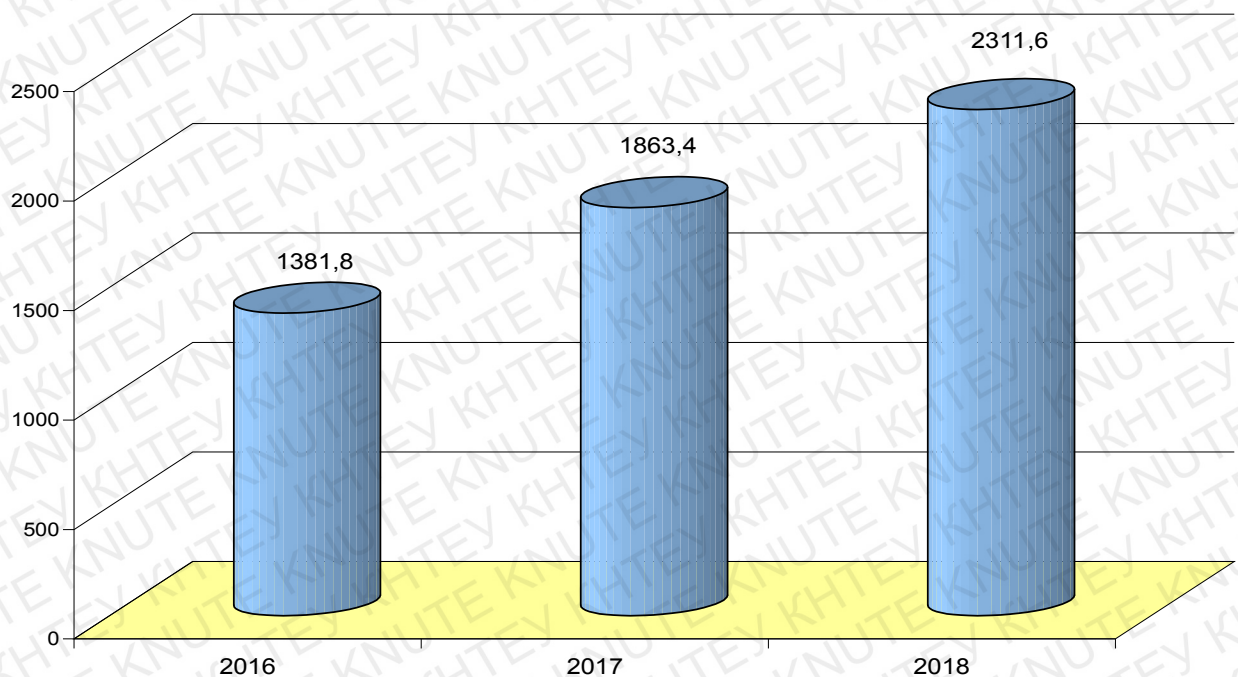


Рис. 2.6 Доходи місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу в розрізі областей України за 2016-2018 роках, грн.

Складено автором за джерелом [29]

Враховуючи дані зображені на рисунку 2.12 можна відзначити, що в розрахунку на 1 людину середній показник ВРП на одного жителя ОТГ збільшився на 929,8 грн і складає 2311,6 грн.

Другою складовою місцевого бюджету є видаткова частина, яка вимагає теж детального аналізу (табл.2.4).

Таблиця 2.4

Видатки місцевих бюджетів України за 2014-2017 рр.

Показники	Роки				Абсолютне відхилення (+;-), млн.грн	Темп зростання, %
	2014, млн.грн	2015, млн.грн	2016, млн.грн	2017, млн.грн		
Видатки місцевого бюджету	130601	173980	195395	229491	+98890	175,7

Видатки місцевих бюджетів України в 2017 році зросли на 75,7% або 98890 млн.грн.і склали 229491 млн.грн.

Для більш детального аналізу видаткової частини потрібно розглянути витрати за функціональним призначенням (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

Видатки місцевих бюджетів в Україні за функціональним призначенням за 2015-2017 рр.

Видатки	Роки			Абсолютне відхилення (+;-),млн.грн	Темп зростання, %
	2015, млн.грн	2016, млн.грн	2017, млн.грн		
1	2	3	4	5	6
Освіта	84 008	94 610	136 616	52 608	162,6
Соціальний захист	67 863	101 340	134 514	66 651	198,2
Пенсії	4 776	5 025	6 768	1 992	141,7
Відсотки за запозиченнями	1 667	311	122	-1 545	7,3
Правоохоронні органи	320	386	635	315	198,4
Медицина	59 551	62 952	85 662	26 111	143,8

Продовження табл. 2.5

1	2	3	4	5	6
Збройні сили	11	8	14	3	127,3
Чиновницький апарат	12 858	15 897	23 680	10 822	184,2
Транспорт	8 006	13 927	28 815	20 809	359,9
Інші галузі економіки	9 779	19 384	25 146	15 367	257,1
Комунальне господарство	15 679	17 535	27 171	11 492	173,3
Культура та спорт	9 609	11 926	16 444	6 835	171,1
Сільське господарство	1 330	1 409	1 871	541	140,7
Охорона довкілля	1 477	1 484	2 609	1 132	176,6
Паливно-енергетичний комплекс	7	49	51	44	728,6
Всього	276 940	346 242	490 119	213 179	177,0
Міжбюджетні трансфери	3 144	3 430	5 868	2 724	186,6

Структура видатків місцевих бюджетів України за 2015-2017 рр. представлена в табл. 2.6.

Таблиця 2.6

Структура видатків місцевих бюджетів в Україні за 2015-2017 рр., %

Видатки	Роки		
	2015	2016	2017
1	2	3	4
Освіта	30,3	27,3	27,9
Соціальний захист	24,5	29,3	27,4
Пенсії	1,7	1,5	1,4
Відсотки за запозиченнями	0,6	0,1	0,0
Правоохоронні органи	0,1	0,1	0,1
Медицина	21,5	18,2	17,5
Збройні сили	0,0	0,0	0,0
Чиновницький апарат	4,6	4,6	4,8
Транспорт	2,9	4,0	5,9
Інші галузі економіки	3,5	5,6	5,1
Комунальне господарство	5,7	5,1	5,5

Продовження табл. 2.6

1	2	3	4
---	---	---	---

Культура та спорт	3,5	3,4	3,4
Сільське господарство	0,5	0,4	0,4
Охорона довкілля	0,5	0,4	0,5
Паливно-енергетичний комплекс	0,003	0,01	0,01
Всього	100	100	100

Основна частина видатків місцевих бюджетів традиційно спрямовується на соціально-культурну сферу (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, культура та мистецтво, фізична культура та спорт).

Яку частку займають видатки місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України відображено на рис. 2.7

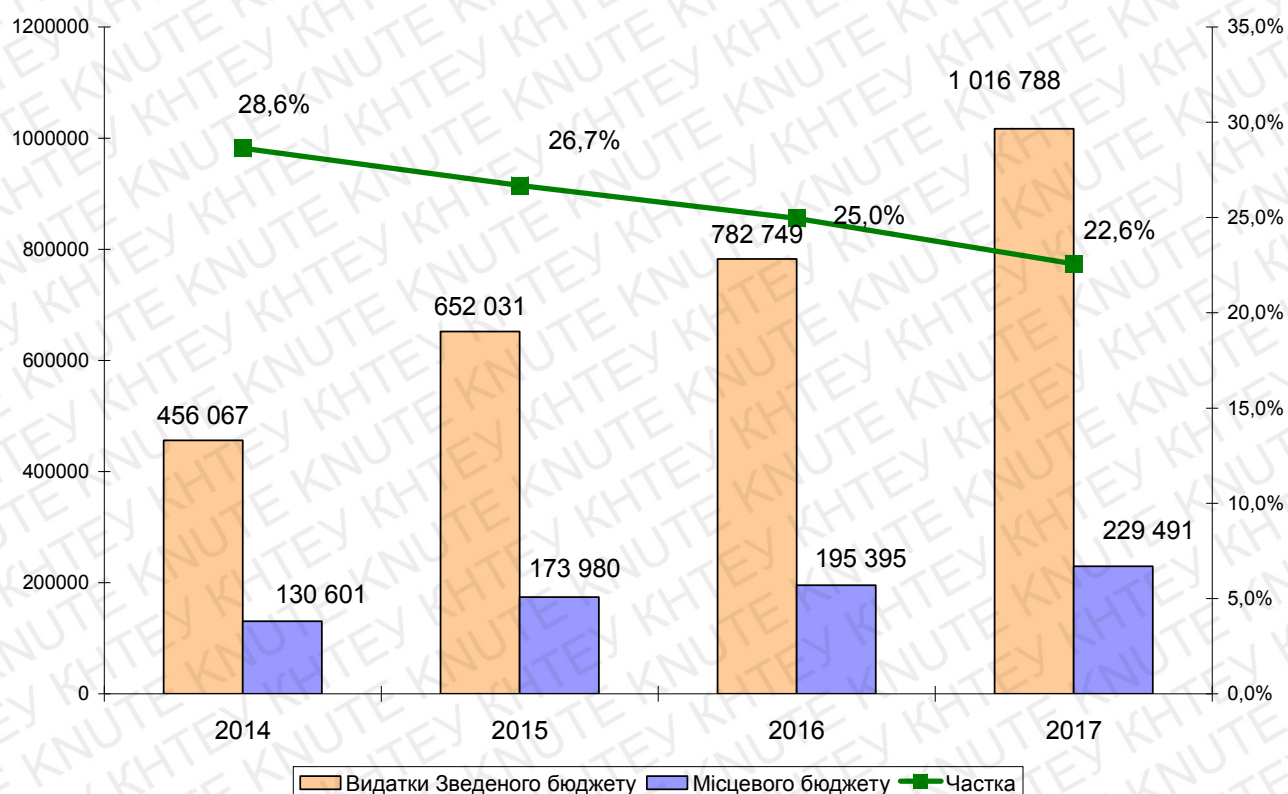


Рис. 2.7 Частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України за 2014-2017 рр., %

Складено автором за джерелом [29]

Частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України за аналізований період має тенденцію спаду з 28,6% до 22,6%.

Питома вага видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України в розрізі витрат за функціональним призначенням представлена у табл. 2.7

Таблиця 2.7

Частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України в розрізі витрат за функціональним призначенням за 2014-2017 рр., %

Видатки	Рік		
	2015	2016	2017
Освіта	73,6	73,1	76,9
Соціальний захист	88,4	91,5	92,4
Пенсії	4,8	3,4	4,8
Відсотки за запозиченнями	1,9	0,3	0,1
Правоохоронні органи	0,6	0,5	0,7
Медицина	83,9	83,5	83,7
Збройні сили	0,0	0,0	0,0
Чинівницький апарат	40,9	41,8	42,5
Транспорт	25,7	47,6	58,3
Інші галузі економіки	56,9	67,1	66,6
Комунальне господарство	99,9	99,9	99,9
Культура та спорт	59,2	70,6	67,6
Сільське господарство	21,9	24,4	14,5
Охорона довкілля	26,7	23,7	35,5
Паливно-енергетичний комплекс	0,4	2,2	1,8
Всього	40,7	41,4	46,4

За рахунок збільшення показників місцевих бюджетів реалізовано протягом року розиткові проекти в ОТГ. Проте разом з цим, зафіксовано факт, що залишки коштів у місцевих бюджетах зросли в 2018 році впорівняні з 2017 роком. Це вказує на те, що ОТГ не мають фахівців, котрі могли б якісно та швидко виконувати інфраструктурні проекти по розвитку територій. Ці кошти перебувають на казначейських рахунках і на депозитах.

В першу чергу гарантією розвитку громад в майбутньому є значні власні капітальні видатки, іншими словами - розиткові кошти.

Таким чином, основною проблемою формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування є недостатність власних, перш за все податкових

доходів, у зв'язку з їх концентрацією в бюджетах вищих рівнів бюджетної системи. Хоча частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті зросла за останні роки.

2.2. Механізм формування та використання фінансів місцевого самоврядування

Фінансові ресурси місцевого самоврядування представляють собою найважливішу складову фінансових ресурсів місцевих фінансів. Вони виступають як фонди грошових коштів, що знаходяться у власності або розпорядженні органів місцевого самоврядування і які вживали для розширеного відтворення валового муніципального продукту, задоволення локальних громадських потреб, підвищення рівня і якості життя населення громад.

Фінансові ресурси самостійних господарюючих суб'єктів (організацій і домашніх господарств) не перебувають у віданні суб'єктів місцевого самоврядування, проте вони беруть участь у відтворенні на території місцевого самоврядування і є об'єктом місцевої фінансової політики через інструменти оподаткування, неподаткових платежів, управління об'єктами місцевої власності, бюджетного фінансування, місцевих завдань та інше.

Доходи місцевих бюджетів визначені Бюджетним кодексом ст. 64, 69, 69-1 та 79. Доходи – це кошти, які формуються за рахунок своїх і регулюючих податкових доходів, винятком є доходи, які передаються в порядку регулювання місцевим бюджетам.

Фінансові ресурси місцевого самоврядування формуються з основних джерел, які зображено в додатку Д.

Структура сформованих фінансових ресурсів характеризує ступінь фінансової самостійності місцевого самоврядування. Принцип достатності фінансової основи місцевого самоврядування передбачає домінування власних

дохідних джерел в структурі фінансових ресурсів місцевого самоврядування. При зростанні частки позикових джерел збільшується рівень боргового навантаження місцевих утворень, трансфертних - залежність від вищих рівнів влади.

Таким чином, місцевий та державний бюджет схожі в тому, що і в тому і в іншому бюджетах використовується функціональна класифікація, наявний поділ витрат за розділами, підрозділами і видами витрат.

Враховуючи в край складну ситуації в країні та дефіцит бюджетних коштів, потрібно правильно проводити аналіз та планування надходжень коштів до Державного бюджету.

Самостійність місцевих бюджетів гарантується:

- власними, затвердженими місцевим бюджетам на стабільній основі загальнодержавними доходами;
- правом самостійного визначення напрямку використання коштів місцевих бюджетів.

Бюджетний кодекс України не надає визначення «надходження місцевих бюджетів» та «доходи місцевих бюджетів», обмежуючись комплексними термінами «надходження бюджетів» і «доходи бюджету» [1], що безумовно потребує певного уточнення, спираючись на поняття останніх.

Конституцією України визнається і гарантується право територіальної громади самостійно вирішати питання місцевого значення в межах діючого законодавства України.

Значна частина фінансових ресурсів регіонів концентрується в місцевих бюджетах.

Проаналізуємо видаткову частину місцевих бюджетів України (табл. 2.8).

Таблиця 2.8

Доходи і видатки місцевих бюджетів в Україні за 2014-2017 рр., млрд.грн.

Рік	Доходи	Видатки	Дефіцит
2014	101,0	225,6	124,6
2015	120,5	280,1	159,6

2016	170,7	351,0	180,3
2017	211,0	345,3	134,3

Складено автором за джерелом [28]

Як видно з даних табл. 2.5 видатки місцевих бюджетів перевищують доходи до них і мають дефіцит кожного проаналізованого року. В 2017 році він складає 134,3 млрд.грн., що більше на 10,3 млрд ніж в 2014 році. Така ситуація підтверджує те, що потрібно шукати шляхи для збільшення надходжень фінансів місцевого самоврядування

Податкові надходження - загальнодержавні і місцеві податки і збори (обов'язкові платежі), котрі встановлені законами України про оподаткування. А країни з ринковою економікою формують доходи своїх бюджетів, в основному, за рахунок податків.

Розглянемо склад надходжень податків до місцевих бюджетів в Україні за 2014-2017 роки.

Таблиця 2.9

**Надходження податків до місцевих бюджетів України за 2014 -2017 роки,
млн. грн..**

Роки	Податкові надходження	Неподаткові надходження	Інше	Разом
2014	75 250	12258	1510	89017
2015	98 218	20148	2114	120480
2016	146 902	21757	1986	170645
2017	201 005	25969	2517	229491

Складено автором за джерелом [28]

Як видно з даних таблиці 2.9 спостерігається позитивна динаміка щодо надходжень до місцевих бюджетів в Україні. Найбільшу питому вагу в загальній сумі надходжень до місцевого бюджету складають податкові надходження. За 2014-2017 роки цей показник зріс більше ніж в 2,5 рази. Тому важливим чинником є забезпечення зростання податкових надходжень через розширення та підвищення ефективності виробництва. Проте на сьогоднішній день податки не

коректно виконують свої основні функції (фіскальну, регуляторну, розподільчу, стимулюючу та контрольну) через що деякі бюджети відчувають дефіцит коштів, які в результаті покриваються міжбюджетними трансфертами, що зменшує ступінь самостійності місцеве самоврядування. Через те що податки не стимулюють економіку, а лише заганяють її в тінь спостерігається нестабільність у надходженнях

Так, згідно даних довідки щодо виконання місцевих бюджетів проведено аналіз доходів без врахування міжбюджетних трансфертів та виявлено, що доходи в 2017 році мали такий склад: -обсяг коштів загального фонду - 84% від загальної суми доходів; - обсяг коштів спеціального фонду – 16 % (рис. 2.8).

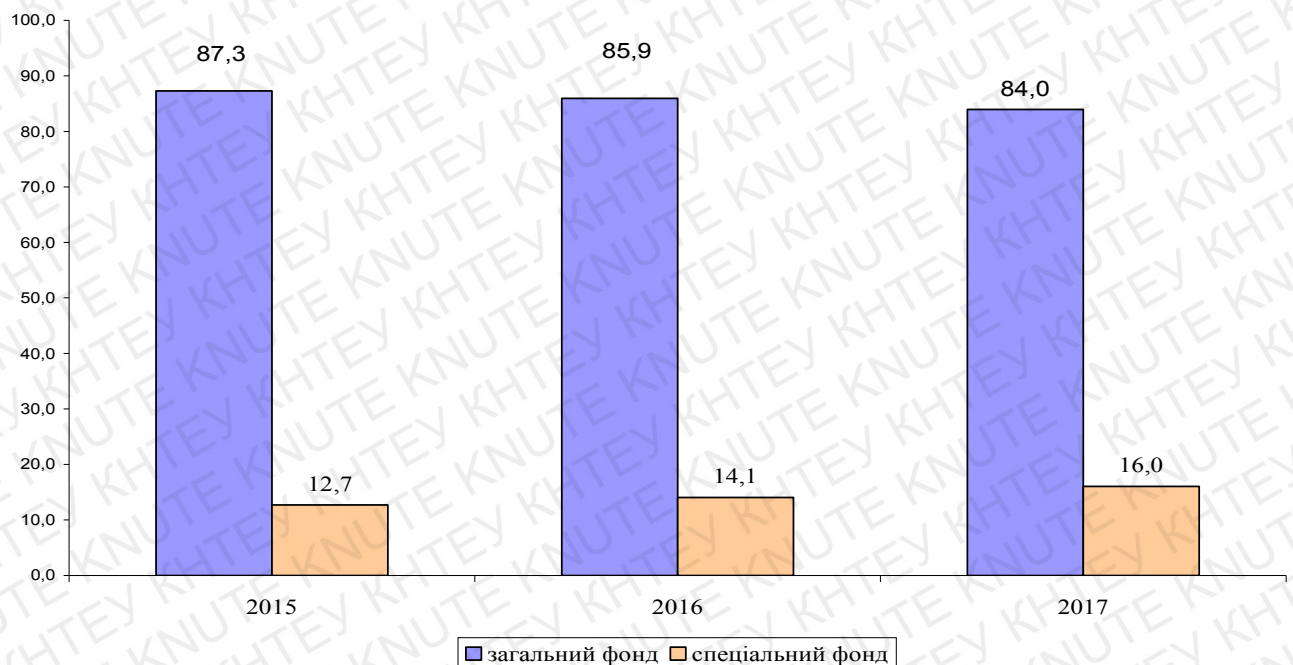


Рис. 2.8 Загальний і спеціальний фонди місцевих бюджетів України за 2015-2017 рр. без врахування міжбюджетних трансфертів, %

Складено автором за джерелом [28]

Всього сума фінансування місцевих бюджетів в 2017 році складає 229491,0 млн.грн., територіальний розподіл данної суми зображено на рис. 2.7

А от на 2018 рік в державному бюджеті заплановано дотацію в сумі 13589,2 млн.грн. (табл. 2.10), в т.ч. базових дотацій передбачено 8182,7 млн.грн. та

реверсних дотацій 5406,6 млн.грн.на 2016 та 2017 роки загальний обсяг базової дотації затверджено в сумі 4,8 та 5,9 млрд грн (в тому числі щорічний резерв коштів у сумі 96,1 млн грн⁹), обсяги реверсної дотації – 3,1 та 3,9 млрд грн відповідно.

Таблиця 2.10

Дотації місцевим бюджетам України в 2018 році

Рівні бюджетів	Бюджети міст обласного значення	Бюджети ОТГ	Районні бюджети	Обласні бюджети	Разом
1. Базова дотація з Державного бюджету					
1.1. Кількість бюджетів – отримувачів дотації	52	498	363	17	930
1.2. Обсяг дотації, млн грн	647,3	1 897,60	4 598,20	1 039,60	8 182,70
2. Реверсна дотація:					
2.1. Кількість бюджетів – отримувачів дотації	66	107	45	5	223
2.2. Обсяг дотації, млн грн	3 668,00	503,1	503,4	732	5406,5

Складено автором за джерелом [28]

Особливу роль у наповненні місцевих бюджетів грають податки та збори. Динаміку наповнення податками місцевих бюджетів України зображено на рис. 2.9.

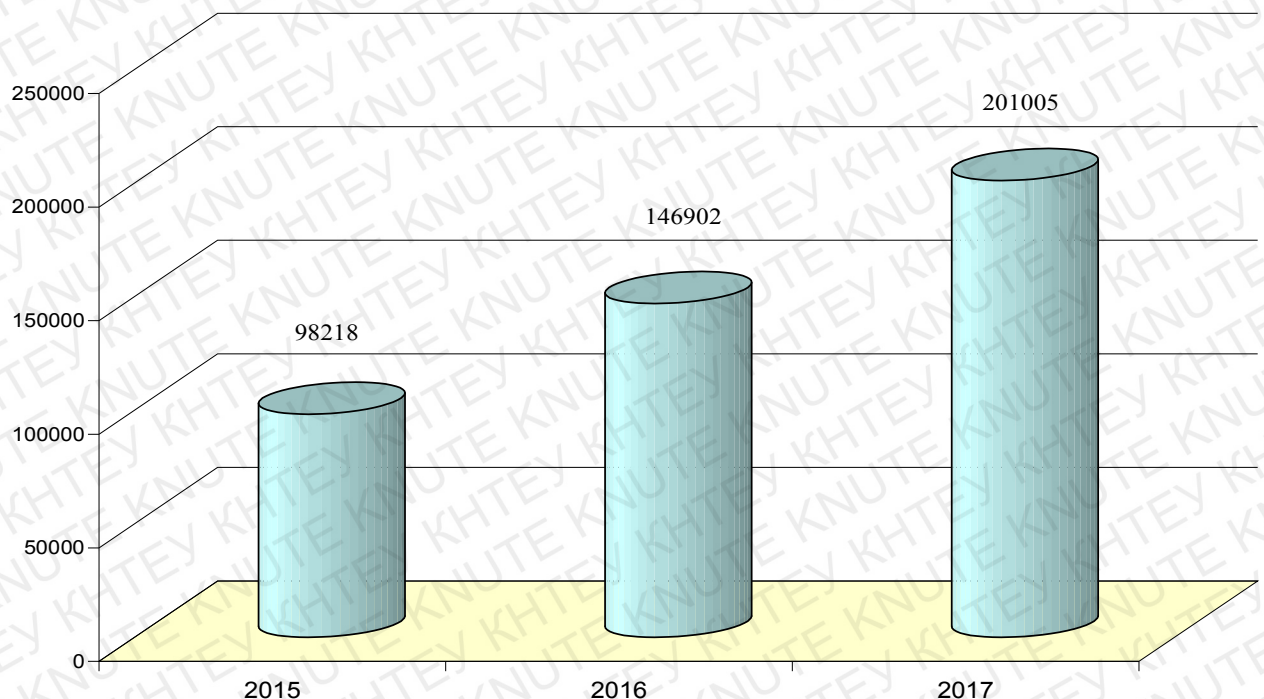


Рис. 2.9 Надходження від місцевих податків та зборів до місцевих бюджетів в Україні за 2015-2017 роки, млн.грн.

Обсяг збору податку до місцевих бюджетів зріс у двічі і в 2017 році склав 201005 млн.грн. Частка в податкових надходженнях зберігається високою навіть в умовах фінансово-економічної кризи. Це можна пояснити меншою чутливістю бази оподаткування до коливань економічної кон'юнктури.

Частка надходжень місцевих податків та зборів у власних доходах місцевих бюджетів становить більше 25% (рис. 2.10).

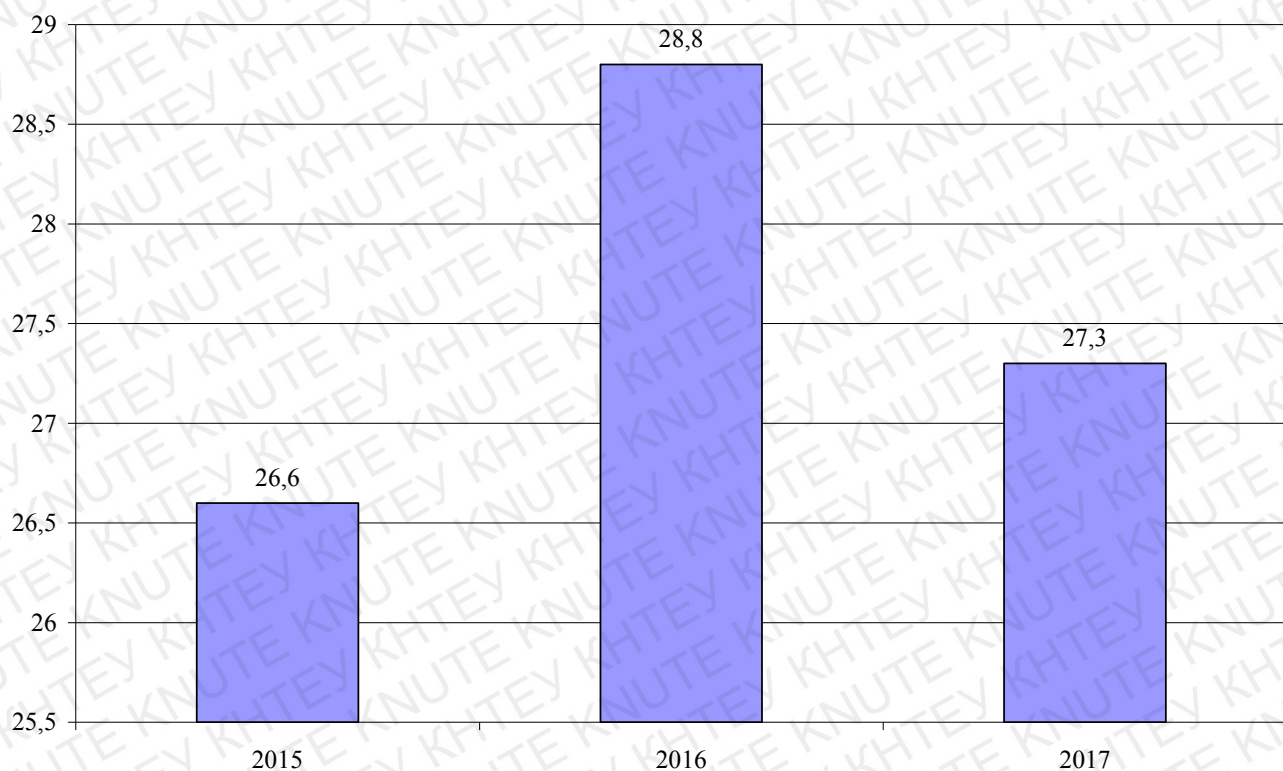


Рис. 2.10 Частка місцевих податків та зборів у власних доходах місцевих бюджетів за 2015-2017 рр.,%

Складено автором за джерелом [29]

Таким чином, основною проблемою формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування є недостатність власних, перш за все податкових доходів, у зв'язку з їх концентрацією в бюджетах вищих рівнів бюджетної системи. В умовах заміщення податкових доходів міжбюджетними трансфертами

посилюється залежність органів місцевого самоврядування від органів державної влади і знижується ступінь їх фінансової самостійності в вирішенні завдань соціально-економічного розвитку місцевих бюджетів.

На основі проведеного аналізу можна зробити висновок про те, що органи місцевого самоврядування, за допомогою інструментів фінансової децентралізації, забезпечують стабільний місцевий економічний розвиток. Позитивною стороною фінансової децентралізації в першу чергу є стимул органів місцевого самоврядування для наповнення місцевого бюджету власними коштами. Значна частина заходів соціальної підтримки надається за рахунок коштів бюджетів суб'єктів держави. При цьому спостерігається регіональна диференціація питомої ваги заходів соціальної підтримки, що надаються за рахунок бюджетів суб'єктів в загальній кількості наданих заходів соціальної підтримки, обумовлена в т.ч. бюджетними можливостями регіонів.

Питання регіональної бюджетної стійкості набуло в останні роки особливого значення. Однією з причин незбалансованості регіональних бюджетів полягає в недостатньо якісному прогнозуванні та плануванні. Вищенаведене свідчить про необхідність підвищення ефективності управління державними фінансами та необхідність пошуку шляхів вдосконалення фінансів місцевого самоврядування в Україні.

Таким чином, основною проблемою формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування є недостатність власних, перш за все податкових доходів, у зв'язку з їх концентрацією в бюджетах вищих рівнів бюджетної системи. Враховуючи наявні проблеми та стан фінансів місцевого самоврядування, потребується знаходження шляхів оптимізації їх фінансового забезпечення.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Напрями реформування фінансів місцевого самоврядування в Україні

На сучасному етапі державотворення України актуалізується питання реформування фінансів місцевого самоврядування. Питання про реформування місцевого самоврядування в Україні відкрито давно і обговорювалось і планувалося не один рік. З прийняттям в 2015 році Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» реформування державного управління та проведення децентралізації розпочалося [43]. Періоди реформування місцевого самоврядування України до 2021 року зображено в додатку Е.

У процесі реформування місцевого самоврядування та фінансової децентралізації необхідно не лише визначити конкретні нормативи за кожним делегованим державою органам місцевого самоврядування повноваженням, обґрунтувати можливий діапазон їхньої реалізації (мінімальне і максимальне значення) з урахуванням особливостей бюджетів різних рівнів, а й закріпити за останніми на постійній (або хоча б на тривалій) основі обсяги фінансових ресурсів, потрібних для забезпечення належного виконання таких повноважень.

Започаткована реформа місцевого самоврядування є довгоочікуваною відповіддю на запит суспільства, яке потребує вироблення нової управлінської ідеології, спрямованої на оновлення адміністративної культури, формування готовності управлінського персоналу до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння громадянам. Безумовно, реформа місцевого самоврядування не матиме успіху без реформування та удосконалення місцевих фінансів.

Враховуючи світовий досвід вважається, що трансформуючи повноваження в структурі держави, передаючи владу на місця, українська держава отримує

більше вигод. Структурні зміни не є втратами повноважень, вони дають оптимально залучати ресурси, що використовуються місцевими органами влади, що не тільки не втрачає свого центрального значення, а навпаки, отримує модель стійкого економічного зростання [31]. Проте реформування фінансів місцевого самоврядування має багато нюансів і стикається з численними перешкодами. Для їх вирішення потрібно розглянути заходи покращення та ефективної реалізації вказаного реформування. Нині в умовах реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади проходять зміни в повноваженнях різних органів державного управління і органів місцевого самоврядування щодо розширення повноважень громад у земельних питаннях. ОТГ довели свою ефективність і здатність розв'язувати складні питання, а також нести відповідальність за свої рішення. Тому необхідно прийняти закон, котрий дає право ОТГ впливати на всі землі на їхній території і за межами населених пунктів [4]. Що стосується делегованих повноважень, то вони заслуговують на окреме теоретичне осмислення. Передача більшого обсягу повноважень органам місцевого самоврядування супроводжується одночасним збільшенням відповідальності цих органів. Зміцнення позицій місцевого самоврядування в Україні підвищить відповідальність перед громадянами за забезпечення належного рівня їхнього життя.

Децентралізацію розуміють як процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним і місцевими рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту на місцевий рівень у частині виконання завчасно окреслених і гарантованих державою функцій. Аналізуючи проблеми децентралізації, особливо важливо знайти рівновагу централізації й децентралізації як певної закономірності забезпечення ефективної діяльності органів місцевої і центральної влади. Серед причин, які спонукають до передачі більшого обсягу повноважень органам місцевого самоврядування, виділяють більший рівень ефективності й підзвітності органів місцевого самоврядування, кращі перспективи місцевого розвитку, а також упровадження демократії участі та захист прав людини. Від того, наскільки ефективно фінансове управління на

рівні місцевого самоврядування, чимало в чому залежить соціальна стабільність населення. З огляду на високий рівень відповідальності за управління громадськими коштами при здійсненні фінансової політики важливо керуватися методами наукового управління фінансами. Найважливішою функцією управління фінансами є фінансове планування.

Підготовку та узгодження місцевого бюджету здійснює місцева адміністрація, на основі пріоритетів, встановлених представницьким органом місцевого самоврядування. Пріоритети визначаються на основі аналізу поточного стану і перспектив розвитку місцевих фінансів. Затверджує місцевий бюджет представницький орган місцевого самоврядування, представляє інтереси населення.

Необхідність складання місцевих бюджетів обумовлена наявністю власних предметів відання, які потребують здійснення господарської діяльності бюджетів - затверджуються нормативним актом планів фінансової діяльності на певний період, які подаються у формі опису витрат і доходів, згрупованих за певними ознаками.

Для незалежних органів місцевого самоврядування бюджет є найважливішим інструментом реалізації планів розвитку громади. Складання місцевих бюджетів повинно здійснюватися з застосуванням єдиної методології і соціальних норм. Прогресивним напрямом підвищення ефективності бюджетного регулювання економіки країни є перспективне фінансове планування і прогнозування. Бюджетне планування має здійснюватися з урахуванням стратегічних документів і цільових програм. Тому основну функцію повинен мати аналіз поточної ситуації, минулого і перспектив розвитку. Останнє може бути досягнуте за допомогою переходу переважно до програмно-цільовим методам бюджетного планування, що забезпечує прямий взаємозв'язок між розподілом бюджетних коштів та фактично або планованими результатами їх використання відповідно до встановлених пріоритетів державної політики.

При здійсненні прогнозування слід використовувати різні методи - екстраполяції, експертних оцінок і змішаний метод, математичне програмування.

Однією з головних проблем місцевих фінансів являється невідповідність доходів їх видаткам. Тому спробуємо зробити прогноз обсягу доходів на основі прогнозування значень за допомогою функцій: «ПРЕДСКАЗ».

За показниками фінансування побудуємо модель лінійної регресії, а також і знайдемо оцінку її параметрів, за використанням формули [3, с. 64]:

$$a + bx,$$

$$\text{де } a = x, b = y.$$

Де x і y - середні значення даних у відповідних діапазонах (точок x і точок y) [18].

Вихідні дані для побудови економіко-математичної моделі за період 2014–2017 рр. наступні: доходи місцевих бюджетів у табл.2.1, видатки у табл.2.4.

На рисунку 3.1 зображено зростання доходів місцевих бюджетів до 2023 року.

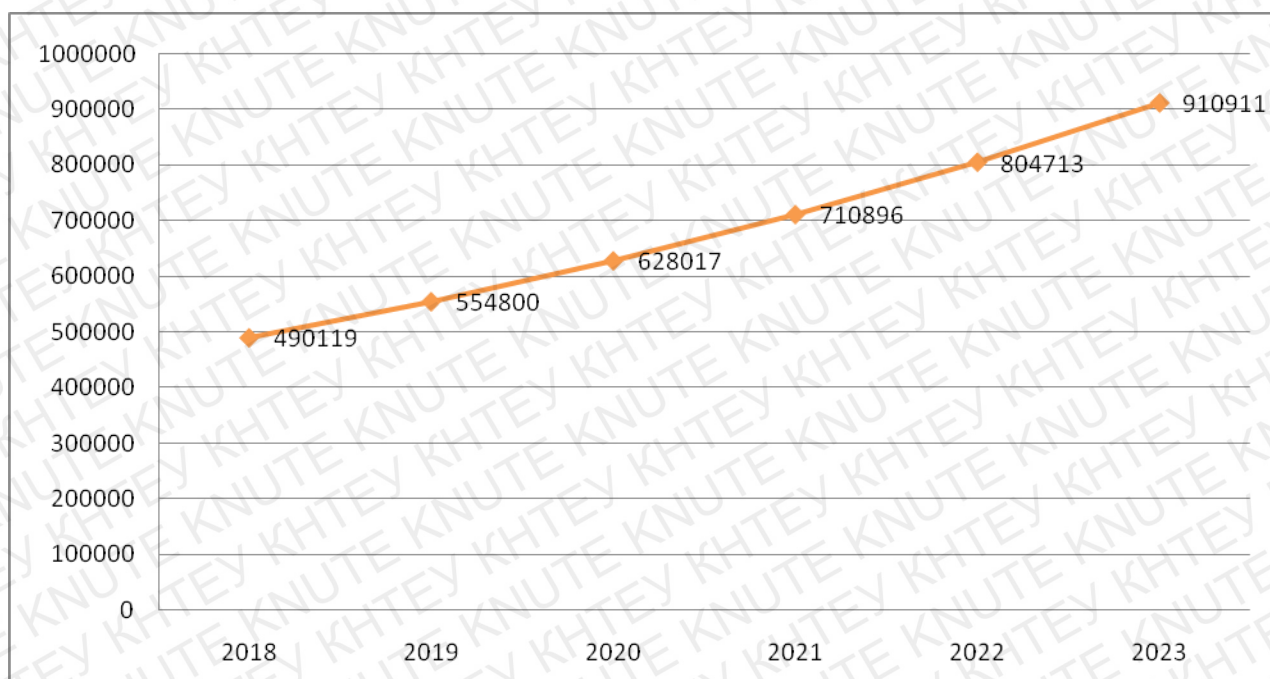


Рис. 3.1 Прогнозування доходів місцевих бюджетів України
за 2018-2023 р.р., млн.грн.

Також спланували видатки місцевих бюджетів до 2023 року (рис. 3.2). Прогнозні доходи місцевих бюджетів України на 2023 рік складають сум 910911 млн. грн.

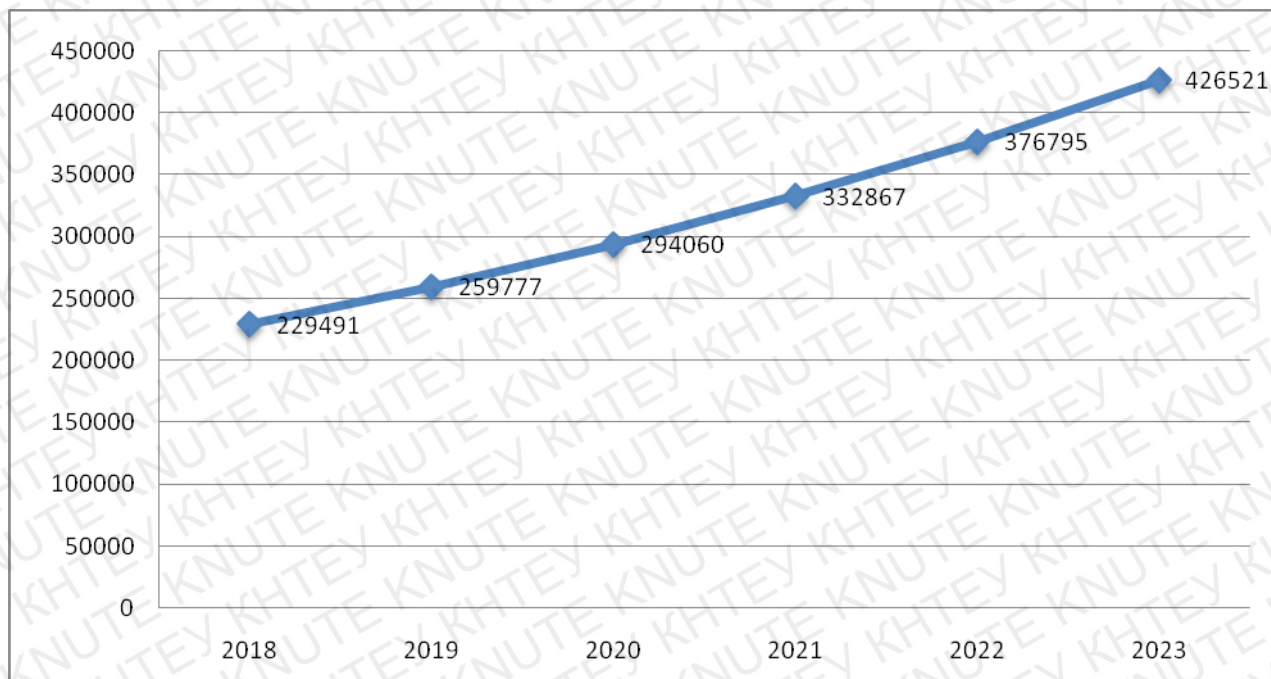


Рис. 3.2 Прогнозування видатків місцевих бюджетів України
за 2018-2023 р.р., млн.грн.

Прогнозні видатки місцевих бюджетів України на 2023 рік складають сум 426521 млн.грн.

Проте для отримання високих показників місцевих фінансів потрібно проводити заходи щодо оптимізації фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні.

3.2. Шляхи оптимізації фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні

Стратегічне планування на місцевому рівні як один з основних механізмів реалізації бюджетної політики передбачає аналіз стартових умов соціально-економічного розвитку муніципального району по основним напрямкам:

- стан фінансів і рівень організації місцевого самоврядування;
- стан якості життя місцевого населення;
- стан соціально-економічного потенціалу;
- екологічна ситуація на території.

З метою вдосконалення стратегічного планування місцевих фінансів необхідно:

- розробити і затвердити довгострокову бюджетну стратегію, в рамках якої будуть формуватися фінансові ресурси для кожної місцевої програми фінансування;
- врегулювати механізм інвестування бюджетних коштів в майно бюджетних і автономних установ, а також інших організацій, які не є одержувачами бюджетних коштів;
- забезпечити розвиток електронної інформаційної системи, що підвищить відкритість діяльності безпосередньо фінансових органів муніципалітету, спростить адміністрування, скоротить витрати, посилить контроль над використанням бюджетних ресурсів.

Органам влади необхідно володіти інформацією про величину накопиченого в регіонах соціально-економічного потенціалу, про тенденції і динаміку зміни його величини, а також ефективності використання. Так як соціально-економічний потенціал регіонів є категорією, що характеризує фінансові, майнові, трудові, природно-ресурсні, інноваційні і інші ресурси, які можуть бути використані для життєдіяльності населення і розвитку економіки в певний період часу, то він може бути охарактеризований за допомогою двох показників: стартовий соціально-економічний потенціал муніципального району і кінцевий соціально-економічний потенціал регіону.

З метою здійснення більш детального аналізу стану соціально-економічного потенціалу території слід розглядати основні чинники, які визначають ситуацію,

що склалася в різних галузях і сферах життєдіяльності населення ОТГ. Результати факторного аналізу, класифіковані залежно від позитивного і негативного впливу на розвиток муніципальної освіти, можуть стати основою формування його ефективної бюджетної політики. Сприяти вирішенню даної проблеми на муніципальному рівні, а також на регіональному та федеральному рівнях могла б стати організація спеціального моніторингу. Україна на сьогодні рухається по шляху створення об'єднаних територіальних громад. На практиці це має вигляд об'єднання декількох дотеперішніх сільських (селищних) рад в один. За рахунок залишення в ОТГ бюджетах значної частини податків і зборів планується розширення фінансових можливостей.

Дано право сільрадам самим вирішувати питання щодо об'єднання. Іншими словами конкретним громадянам надано право самостійно упевнитися в перевагах ОТГ та прийняти самостійне рішення. Це робить реформу більш демократичною, хоча і буде проходити довго. Чи буде новий досвід вдалим, залежить від здатності Кабінету міністрів створити реальні, а не декларативні переваги об'єднаних громад і самої реформи місцевого самоврядування в цілому. Однак, враховуючи той факт, що громада все ж таки не може стати державою в державі, найбільш розумним рішенням в цій ситуації є потреба розмежувати, виокремити власні справи громади, щоб вони не співпадали з державними.

Рациональне управління фінансами громади пропонується здійснювати безперервно з врахуванням особливостей конкретної територіальної громади сучасних реалій, а також дії зовнішніх нерегульованих на рівні регіону чинників. Отже, необхідно передбачити можливість гнучкого і оперативного прийняття рішень, що впливають на усі аспекти діяльності територіальної громади. На сьогоднішній день це особливо важливо, оскільки гостро відчувається зміна пропорцій державного і корпоративного впливу на можливості економічного зростання, має місце висока динамічність та посилення дії чинників зовнішнього середовища. Фінансовий ресурс територіальної громади створюється за рахунок джерел, що його наповнюють. Однак для визначення фінансових можливостей

територіальної громади в забезпеченні її соціально- економічного розвитку цього недостатньо. Важливо визначити її реальні і потенційні фінансові можливості.

Досліджуючи фінансові можливості територіальної громади на перспективу, важливо враховувати також незадіяні у виробничо- господарський обіг такі ресурси території, як наявність природних ресурсів, корисних копалин, які на поточний час не використовуються, створення нових підприємницьких структур, розширення сфери послуг населенню та суб'єктам господарювання. Оцінка фінансових можливостей територіальної громади від використання незадіяних на момент дослідження його природних і виробничо-господарських ресурсів повинна базуватися на прогнозованих розрахунках доцільності їх використання на визначений період часу з врахуванням витрат на реалізацію. Методологія розрахунку таких заходів передбачає можливість використання методів оцінки ефективності інвестиційних проектів, пов'язаних із залученням нових джерел формування фінансового потенціалу територіальної громади. Сьогодні більшість жителів територіальних громад відсторонені від процесу прийняття та реалізації управлінських рішень унаслідок або власної байдужості, або відкритого небажання посадових осіб місцевого самоврядування залучати громадян до управління місцевими справами.

Як вагоме потенційне джерело зміцнення місцевих бюджетів України слід розглянути неподаткові надходження. Хоча повноваження місцевих органів влади у питаннях щодо їхнього запровадження, встановлення розмірів та порядку справляння досить незначні, вони все ж таки здатні впливати на обсяг надходжень їх окремих видів. Цими платежами є доходи від власності територіальних громад, стягнуті за рішенням рад адміністративні штрафи та інші санкції, відсотки від розміщення тимчасово вільних бюджетних коштів на банківських депозитних рахунках, тощо. Неможливо не зазначити, що місцеві ради не в праві запроваджувати будьякі інші неподаткові платежі, крім передбачених загальнодержавним законодавством і включених Міністерством фінансів України у бюджетну класифікацію. Також обсяги неподаткових надходжень місцевих бюджетів можна збільшити шляхом розширення спектра необов'язкових платних

послуг, що надаються органами місцевого самоврядування населенню на ринкових засадах, в першу чергу тих, які пов'язані з виконанням власних повноважень місцевих рад.

Важливим елементом залучення жителів територіальної громади до вирішення питань місцевого значення є розвиток локальної нормотворчості за участю населення місцевої громади. Основним нормативним актом в системі локальної нормотворчості є статут територіальної громади. Як показує світовий досвід, статuti або хартії самоврядування відіграють дуже важливу роль як для зближення органів місцевого самоврядування із жителями, так і для результативного вирішення місцевих завдань. У статуті територіальної громади повинні міститися норми, які:

- по-перше, детально не врегульовані чинним законодавством, але визначають будь-які умови функціонування територіальної громади та її органів;
- по-друге, не потребують обов'язкової законодавчої регламентації і тому повинні вирішуватися на місцевому рівні;
- по-третє, прямо визначені законом як такі, що підлягають регламентації в статуті.

Потрібно розглядати всі можливі шляхи оптимізації фінансового забезпечення місцевого самоврядування держави, зокрема:

1. Стимулювання економічного зростання.

Основними цільовими установками застосування інструментів фінансового регулювання повинні бути: спрямованість на зміну структури економіки; стимулювання розвитку фундаментальної науки, венчурних фондів, державно-приватного партнерства; підвищення ефективності витрат всіх рівнів бюджетної системи на освіту і наукові дослідження. Нові механізми поєднання державних і приватних фінансів необхідно застосовувати з метою фінансування оновлення та зростання основного капіталу підприємств реального сектора, перш за все, підприємств пріоритетних галузей економіки, які можуть забезпечити імпортозаміщення. В рамках парадигми нового цільового підходу держава повинна вивчати громадську думку, в тому числі через політичні і соціологічні

механізми, щоб мати зворотний зв'язок про те, які галузі і технології є найбільш значущими для суспільства в тій мірі, в якій воно відчуває себе частиною глобалізації світу. Необхідно врахувати пріоритети, що встановлюються країнами-лідерами інновацій.

2. Державно-приватне партнерство (ДПП) в порівнянні з державними інвестиціями в формі держзакупівель забезпечує меншу величину витрат регіонального бюджету в процесі реалізації інфраструктурного проекту при досягненні однакового рівня сукупного соціально-економічного ефекту.

3. Проблеми, котрі пов'язані з плануванням, виконанням, оцінкою програмного бюджетного фінансування. Так, методики оцінки ефективності, які застосовуються відповідальними виконавцями державних програм, мають ряд недоліків. Слід вказати на ряд недоліків методики: показники охоплюють далеко не всі соціально-економічні ефекти реалізації інвестиційних проектів, методика не враховує негативні соціально-економічні наслідки реалізації інвестиційних проектів, а також непрямі ефекти. Для виправлення даної ситуації вважаємо за необхідне проведення ряду заходів: затвердження критеріїв ефективності і результативності витрачання бюджетних коштів; розробка єдиних вимог до формування показників державних програм і підпрограм, що забезпечують всебічну оцінку результатів їх реалізації.

4. З метою результативного фінансування витрат інвестиційних проектів і цільових програм необхідно підвищити ефективність і прозорість системи державного фінансового контролю за витрачанням бюджетних коштів.

Слід підкреслити доцільність застосування ризик-орієнтованого підходу в бюджетуванні, використання в цілях оцінки бюджетних ризиків можливого скорочення бюджетних доходів, витрат, боргового навантаження, що впливають на достатність наявних фінансових ресурсів для виконання витратних зобов'язань.

Державно-приватне партнерство (Далі - ДПП) є ефективним інструментом об'єднання зусиль держави і приватного сектора для вирішення проблем економіки. Державно-приватне партнерство (ДПП) регулюється на Україні прийнятим в липні 2010 році Законом "Про державно-приватне партнерство",

крім того, прийняті і діють Закони "Про концесії", "Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг" і ін. [4]. На відміну від більшості країн Європи і СНД, де державно-приватне партнерство вже існує, в Україні таке партнерство ще перебувати на стадії становлення. Тому однією з першорядних завдань, що стоять перед урядом держави, є створення і впровадження ефективних механізмів державно-приватного партнерства. Крім того, можна сформувати інфраструктурну асоціацію з участю представників державних приватних органів, в т.ч. представників профсоюзів і місцевих органів влади, розвивати систему навчання і підготовки фахівців [5]. Слід зазначити, що чинне законодавство в теперішній час вже прописує деякі форми державно-приватного партнерства. Так, концесії розглядаються в в Цивільному кодексі - договори підяду, оренди, поставки для державної потреб, довірче управління і ін. Однак жодна з форм ДПП не прописана в чинному законодавстві в тому обсязі, щоб відкрити можливість широкого застосування на практиці господарських відносин за участю як держави, так і приватного сектора.

Необхідно відзначити, що діюче законодавство і сама інституційна система мають ряд недоліків, що негативно позначається на реалізації проектів ДПП.

В зв'язку з тим, що діючі норми не дозволяють комплексно регулювати відносини в області концесій і не здійснюють умови для залучення інвесторів, котрі готові працювати в рамках концесійних договорів, виникла необхідність підготовки Закону "Про концесії" від 16.07.1999 № 997-XIV [40].

Партнерство бізнесу і держави може стати важним інструментом розвитку економіки країни і підвищення якості життя населення. Пропонуємо наступні шляхи зміцнення дохідної бази місцевого бюджету представлені у вигляді моделі «проблема - рішення».

1. Високий рівень дотаційності місцевих бюджетів і низький рівень власних доходів (висока частка безоплатних надходжень породжує утриманство) - фінансова децентралізація та удосконалення системи міжбюджетних відносин. Отже пропонуємо наступні заходи по даній проблемі: в умовах відсутності стабільності надходжень органам місцевого управління та самоврядування

необхідно максимально точно прогнозувати варіанти фінансового забезпечення своїх видаткових повноважень; розробити модель місцевого бюджету за рівнями бюджетної системи, позначивши в ній рекомендовані параметри власних, регулюючих доходів і трансфертів (дотацій, субвенцій); законодавчо затвердити граничні розміри дотацій в місцевих бюджетах (за рівнями бюджетної системи), а також мінімальний рівень власних доходів, що буде покладено в основу створення моделі місцевого бюджету. Зниження дотаційності місцевих бюджетів має досягатися головним чином за рахунок підвищення ефективності регіональної економіки - створення нових робочих місць, зростання продуктивності праці, збільшення прибутковості фінансово-господарської діяльності, ефективного розпорядження комунальним майном.

2. Надання необґрунтованих пільг платникам зі сплати податків – встановлення більш жорстких підходів в питанні надання податкових пільг. Широке охоплення податковими пільгами не враховує їх кінцеву ефективність: сьогодні пільги надаються як для реалізації великих виробничих проектів, так і в ході, наприклад, будівництва торгових і офісних площ. В рамках даної проблеми автор пропонує наступні шляхи вирішення: обмеження надання податкових пільг стимулюючого характеру певним періодом часу і продовження їх дії в разі підтвердження економічної ефективності організації; удосконалення системи обліку, класифікації та оцінки результативності податкових пільг для прийняття обґрунтованих рішень про їх пролонгації або скасування; вдосконалення порядку використання спеціальних режимів оподаткування, а саме, спрощеної системи оподаткування; перехід до стягування податку на нерухомість виходячи з кадастрової вартості нерухомого майна, оскільки податковою базою для обчислення даного податку є реальна ринкова вартість, що дозволить забезпечити додаткові надходження до бюджету за рахунок більш високого оподаткування об'єктів, що забезпечують їх власникам значні доходи.

3. Обмежена податкова самостійність місцевих органів влади - введення збору за використання місцевої символіки. Об'єктом оподаткування може бути використання місцевої символіки на виробленій рекламній продукції (стендах,

щатах і т. д.). В тому числі поширюваної в мережі Інтернет. Платниками податків будуть юридичні та фізичні особи, які використовують місцеву символіку в рекламній діяльності та при виготовленні продукції. В даному випадку податковою базою може виступити дозвіл міського виконавчого комітету на використання місцевої символіки. Ставки податку встановлюються в базових величинах в залежності від кількості днів (місяців) використання і методу використання (розміщення на виробленій продукції, рекламних стендах і т. д.). Засоби збору будуть використовуватися на фінансування заходів, передбачених бюджетом відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

4. Недостатність внутрішнього фінансування - залучення коштів за допомогою альтернативних джерел. Однією з існуючих проблем місцевого бюджету є проблема недостатності внутрішнього фінансування. Рішенням даної проблеми можуть виступити місцеві запозичення за допомогою інструментів фінансового ринку, а саме емісії цінних паперів. У світовій практиці вони є нормальним джерелом формування дохідної частини місцевих бюджетів. Досить зазначити, що частка місцевих запозичень в доходах місцевих бюджетів багатьох країн Центральної та Східної Європи становить досить значну величину. Місцевими органами влади даний альтернативне джерело доходів бюджету використовується не в повному обсязі.

Цінні папери, випущені місцевими органами, мають ряд переваг: привабливі для розвитку місцевої інфраструктури; дозволяють здійснювати фінансування місцевих програм і капіталомістких проектів. Використання позик для фінансування інвестиційних витрат дозволяє не знижувати витрати громадського сектора, що фінансуються за рахунок місцевих бюджетів. Створювані в рамках інвестиційних проектів, об'єкти місцевої інфраструктури функціонують протягом десятків років, а використання позик дозволяє забезпечити фінансування проектів в короткі терміни.

Якнайшвидше здійснення капіталовкладень за рахунок коштів, отриманих від позик, в перспективі дає можливість збільшити соціальні витрати за рахунок додаткових податкових надходжень до бюджету від реалізованих інвестиційних

проектів, а також сприяє вирішенню соціальних проблем (наприклад, забезпечує зростання робочих місць); місцеві облігації мають інвестиційною привабливістю за рахунок своєї прибутковості, наближеною до ставки рефінансування Національного банку України; місцевим органам надається право самим визначати напрямки вкладень коштів, отриманих від позики.

5. Відсутність зацікавленості у місцевих органів влади і управління в збільшенні власних доходів місцевих бюджетів - проведення обов'язкових робіт по залученню до бюджету додаткових доходів. В рамках даної проблеми пропонується наступні заходи: зобов'язати органи місцевого управління та самоврядування проводити роботи по залученню до бюджету додаткових доходів; розширити права місцевих органів влади щодо залучення додаткових доходів (наприклад, дозволити застосовувати збільшений норматив, в строго встановлених розмірах, відрахувань від надпланового контингенту ПДВ).

6. Відсутність чіткого визначення прав і обов'язків державних органів і організацій, що здійснюють адміністрування неподаткових доходів - визначення терміна «адміністратор доходів бюджету». Вирішити дану проблему допоможуть наступні заходи: встановлення порядку взаємодії адміністраторів неподаткових доходів з місцевими фінансовими органами щодо застосування примусових заходів до неплатників, яке на практиці призводить до виникнення спірних ситуацій; необхідно дати визначення терміну «адміністратор доходів бюджету», встановити права та обов'язки адміністратора, визначити перелік документів і порядок їх надання місцевими фінансовими органами адміністраторам неподаткових доходів для забезпечення стягнення по ним заборгованості. Запроновані заходи дозволять зміцнити фінансову самостійність місцевих бюджетів і підвищити їх роль як фундаментальної ланки бюджетної системи країни, а також збільшити конкурентоспроможні позиції фінансового сектора країни.

7. Несвоєчасність розрахунків з бюджетом юридичних і фізичних осіб - вдосконалення контролю за фізичними і юридичними особами, які здійснюють підприємницьку та іншу діяльність, що приносить доходи. В даний час

актуальним залишається питання про своєчасність розрахунків юридичних і фізичних осіб з бюджетом. Головною проблемою несвоєчасних розрахунків з місцевим бюджетом є несумлінність одержувачів бюджетних коштів і платників податків.

8. Зниження надходжень по податкових платежах внаслідок збитковості підприємств - розробка заходів по стабілізації фінансового стану місцевих підприємств. Це обумовлено зниженням фінансових результатів місцевих суб'єктів господарювання, а також зміною податкового законодавства в частині зменшення прибутку до оподаткування на суму перенесених збитків на майбутнє.

Таким чином, до основних напрямів зменшення кількості збиткових підприємств можна віднести наступні: приватизація підприємств приватним українським і іноземним капіталом. Органи державного управління повинні більш рішуче передавати приватному бізнесу неефективно використовується майно. Це відноситься не тільки до нерухомості, а й до діючих підприємств; посилення відповідальності за використання бюджетних коштів, що дозволить поліпшити фінансові результати ряду підприємств. Можливо розгляд перехід до системи бюджетування, орієнтованого на результат. Система передбачає посилення взаємозв'язку між бюджетними асигнуваннями і конкретними фінансово-економічними чи соціальними досягненнями - в разі неефективного використання бюджетних коштів державна підтримка буде знижена або зовсім припинена.

9. Обмежена самостійність місцевих органів влади - збільшення повноважень місцевих органів влади. Основною проблемою в регулюванні доходів місцевих бюджетів є наявність факторів, що обмежують податкову самостійність місцевих органів влади. Головні зусилля мають бути спрямовані на розширення податкової самостійності і дохідного потенціалу адміністративно-територіальної одиниці за допомогою наділення місцевих органів влади великими податковими повноваженнями з визначення бази та ставки податків, а також за рахунок збільшення числа місцевих податків. З метою посилення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів доцільно посилити роль податків, що мають «територіальну прихильність» (податку на майно, земельного

податку), і податків, що впливають на підприємницьку активність населення адміністративно-територіальної одиниці і його зайнятість у виробничій сфері (податки, сплачуються з особливих режимів оподаткування).

10. Надмірна фінансова підтримка бюджетних організацій - перехід на часткове самофінансування. Бюджетні організації не мають на меті - отримання прибутку, так як не є комерційними. Вони знаходяться на фінансуванні місцевих органів влади, тому у деяких бюджетних організацій виникають «утриманські» настрою. Виходом з даної ситуації є наступні основні напрямки зміцнення доходної бази місцевих бюджетів: збільшити власні доходи за рахунок впровадження в податкову систему країни реальних і вагомих місцевих податків; прийняття в законодавчому порядку за місцевими бюджетами більшої частки основних податків (таких як податок на додану вартість, податок на прибуток, та ін.), що збільшило б розмір власних доходів місцевих бюджетів, підвищило зацікавленість всіх рівнів влади в загальних податках, зміцнило єдність бюджетної системи; залучення за рахунок коштів спонсорів додаткові позабюджетні джерела до місцевого позабюджетного фонду. Місцеві позабюджетні фонди повинні стати альтернативним джерелом доходів бюджету, але також необхідно посилити контроль представницьких органів влади за їх використанням; посилення контролю щодо цільового, ефективного та першочергового використання бюджетних асигнувань.

Запропоновані рекомендації дозволять істотно зміцнити фінансову самостійність місцевих бюджетів, будуть сприяти підвищенню їх роль як фундаментальної ланки бюджетної системи України і тим самим посилить конкурентоспроможні позиції економічного сектора країни.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Таким чином, в результаті проведеного огляду досліджуваного питання можна зробити наступні висновки:

1. В результаті теоретичного аспекту дослідження було виявлено, що в науковій літературі мало освітлена та важлива особливість місцевих фінансів, яка полягає в тому, що місцеві фінанси є відносинами між органами місцевого самоврядування і господарюючими на даній території суб'єктами з метою стимулювання її розвитку і задоволення потреб суспільства. Місцеві бюджети в кожній країні є найбільш численною ланкою бюджетної системи, а місцеві фінанси відіграють надзвичайно вагому і багатопланову роль. З місцевих бюджетів фінансуються потреби по соціальному захисту і соціальному забезпеченню населення, стан і якість наданих суспільних послуг. Саме з місцевого бюджету проходить фінансування закладів: охорони здоров'я населення, освіти, культури, засобів масової інформації; фінансування різноманітних молодіжних програм, видатки по упорядкуванню населених пунктів. Визначено основні функції місцевих фінансів - розподілу і перерозподілу створюваних економічних благ повинно бути орієнтоване на критерії досягнення ефективності і соціальної справедливості.

2. Проведено дослідження закордонного досвіду побудови і розвитку місцевих фінансів, виявлення причин, які сприяють змінам в цій системі, є актуальним і своєчасним при тому, що Україна на шляху до євроінтеграції і це обумовлює використовувати нові підходи до розвитку регіонів і механізму здійснення регіональної політики. І тому насамперед досвід країн ЄС у сфері розвитку місцевого самоврядування, зокрема розвитку територіальних громад, є досить корисним для України. У розвинених країнах з налагодженою системою міжбюджетних відносин місцеві бюджети, як правило, бездефіцитний, що є результатом неухильного дотримання принципу збалансованості доходів і витрат.

3. Визначено, що з прийняттям в 2015 році Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» почався процес реформування державного управління та

проведення децентралізації. Так, Україна на сьогодні рухається по шляху створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ). На практиці це має вигляд об'єднання декількох дотеперішніх сільських (селищних) рад в один. За рахунок залишення в ОТГ бюджетах значної частини податків і зборів планується розширення фінансових можливостей.

4. Виявлено, що органи місцевого самоврядування, за допомогою інструментів фінансової децентралізації, забезпечують стабільний місцевий економічний розвиток. Позитивною стороною фінансової децентралізації в першу чергу є стимул органів місцевого самоврядування для наповнення місцевого бюджету власними коштами. Проте виявлено багато недоліків, які стримують розвиток місцевих фінансів. Одним з них є невисокі темпи громадянської ініціативи, що передбачає активну взаємодію населення і місцевої влади. Пасивність населення, небажання громадян брати участь в політичному житті країни, відсутність глибокого розуміння проблем, що склалися є також суттєвим аспектом появи труднощів у якісному виконанні влади на місцях. Додатково до цього значна частина муніципального співтовариства недостатньо диференціює систему місцевої влади та органів державного управління, а зокрема, реалізації повноважень, обов'язків і відповідальності за їх виконання. Згідно проведеного аналізу місцевих фінансів виявлено, що місцеві бюджети України існують в стані дефіциту фінансування: витрати перевищують доходи.

5. Шляхами оптимізації фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні мають стати введення державно-приватного партнерства; вирішення проблем, котрі пов'язані з плануванням, виконанням, оцінкою програмного бюджетного фінансування; підвищення ефективності і прозорості системи державного фінансового контролю за витрачанням бюджетних коштів; застосовування ризик-орієнтованого підходу в бюджетуванні, використанні в цілях оцінки бюджетних ризиків можливого скорочення бюджетних доходів, витрат, боргового навантаження, що впливають на достатність наявних фінансових ресурсів для виконання витратних зобов'язань; розвиток законодавчої бази по даному питанню; передбачення субвенцій з

державного бюджету місцевим бюджетам для вирішення проблем, котрі пов'язані з будівництвом, ремонтом і реконструкцію соціально-культурної сфери. У процесі реформування місцевого самоврядування та фінансової децентралізації необхідно не лише визначити конкретні нормативи за кожним делегованим державою органам місцевого самоврядування повноваженням, обґрунтувати можливий діапазон їхньої реалізації з урахуванням особливостей бюджетів різних рівнів, а й закріпити за останніми на постійній основі обсяги фінансових ресурсів, потрібних для забезпечення належного виконання таких повноважень.

6. Для введення ефективного механізму державно-приватного партнерства є одним із пріоритетних напрямків розвитку. Проте в нашій державі існує ряд проблем в даній сфері, які негативно впливають становлення ДПП. Запропоновано заходи для зміцнення доходної бази місцевих бюджетів: істотного збільшення власних доходів шляхом введення вагомих за величиною, реальних і зручних по мобілізації місцевих податків; зміцнення місцевих бюджетів. Закріплення за місцевими бюджетами більшої частки основних податків (податок на прибуток, податок на додану вартість та ін.), що збільшило б розмір власних доходів місцевих бюджетів, підвищило зацікавленість всіх рівнів влади в загальних податках; залучення позабюджетних джерел до місцевих позабюджетних фондів від спонсорів, пайової участі підприємців у фінансуванні загальноміських об'єктів і заходів; посилення контролю за пріоритетним, цільовим і ефективним використанням бюджетних асигнувань.

7. Розширення самостійності місцевих органів влади пов'язане з гострою необхідністю підвищення ролі місцевих бюджетів в рішенні соціально значущих проблем на місцях, а також їх активну використання в перерозподільних процесах. Місцеві бюджети повинні володіти широким впливом, що охоплює всі складові цикли відтворювального процесу на даній території, високим ступенем дієвості та гнучкості, служити економічним важелем управління на муніципальному рівні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України. Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України від 07.12.2017 № 2246-VIII. Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>
3. Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України від 21.12.2015 № 1801-VIII. Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>
4. Про Державний бюджет України на 2016 рік: Закон України від 28.12.2015 № 928-8. Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928-19>
5. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19>
6. Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України від 28.12.2014 № 80-8. Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80-19>
7. Про Державний бюджет на 2014 рік : Закон України від 16.01.2014 №719-7. Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719-18>
8. Про бюджетну класифікацію : Наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 року №11. Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11>
9. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228. Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF>
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закони України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
11. Алексіс де Токвіль. Про демократію в Америці. — К., 1999. — 590 с.
12. Амбрик Л. П. Державні видатки в контексті забезпечення економічного зростання / Ефективна економіка. - 2011. – №9. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=702>

13. Артус М.М., Хижа Н.М. Бюджетна система України: Навч. пос. - К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2005.- 220 с.
14. Баранова В.Г., Богатирьова Є. М., Васютинська Л. А. та інші Бюджетна система: Навч. посіб. , за заг. ред. В. П. Хомутенко. – Одеса: Бартенєва, 2014. – 392 с.
15. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Концерн «Видавничий дім «ІнЮре», 2003. – 356 с.
16. Беззубко Л. В., Скопец О. В. Про деякі механізми взаємодії членів громади з органами місцевого самоврядування. Менеджер. – 2007. – №1(39). –С. 76-81.
17. Белов В. А., Прошунин М. М. Финансово-правовые институты зарубежных стран: учебное пос. , - [РИОР](#), 2018. - 299 с.
18. Боголіб М.А. Міжнародний досвід забезпечення соціально-економічних потреб територіальних громад. [Економічний вестник университета. Сборник научных трудов ученых и аспирантов](#). –2016. – № 31/1. – с. 126-130
19. Бойчук А. О. Бюджетне планування та шляхи його вдосконалення в Україні . Молодіжний економічний дайджест [Електронний ресурс] : наук. електр. журн. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана», Наук. студентське т-во ; редкол.: О. І. Олексюк (голова) [та ін.]. – Електрон. текст. дані. – Київ : КНЕУ, 2015. – № 1. – С. 16–19.
20. Василик О. Д., Павлюк К. В. Бюджетна система України [Текст] : підручник. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
21. Вершило Т. А. Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств: правовые проблемы реализации. Финансовое право. – 2013. - № 5. – С. 22.
22. Висновки Комітету до інших законопроектів відповідно до статті 27 Бюджетного кодексу України. – Режим доступу : <http://budget.rada.gov.ua/fsview/75260.html>

23. Висновки щодо виконання Державного бюджету України за рік/ Рахункова палата України. – Режим доступу :- <http://www.ac-rada.gov.ua/>
24. Волохова І.С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні. – Одеса: Атлант, 2014. – 462с.
25. Городецька Т.Е., Поровай А.С. Аналіз податкових надходжень в системі доходів бюджету. Молодий вчений. – 2017. – № 2(42). – С. 247
26. Гройсман В. Процеси централізації та децентралізації в сучасному державному управлінні. Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 2. – С. 26-37. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2015_2_5.
27. Дахнова О.С., Матросова І.В. Місцеві бюджети як основа фінансового забезпечення розвитку регіонів України. Молодий вчений . – 2017. - № 9 . - С. 514-517.
28. Державна казначейська служба України. - Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua>
29. Державна служба статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
30. Децентралізація. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua>
31. Зеленеви́ч В.О., Кузьмин А.І. Зарубіжний досвід фінансування охорони здоров'я .– Режим доступу : <http://intkonf.org/zelenevich-vo-ktn-kuzmin-ai-zarubizhniy-dosvidfinansuvannya-ohoroni>.
32. Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2015 рік. - ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2016. – 80 с.
33. Ковалевич Д. А. Місцеві фінанси в системі соціально-економічного розвитку регіону: / авторський колектив за ред. Д. А. Ковалевич. – Чернівці : ПБКФ «Технодрук», 2017. – 208 с.
34. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України

від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

35. Котенко Я. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад (навчальний модуль). – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 44 с.

36. Кохалик Х. Організація та функціонування системи комунального самоврядування на прикладі міст Німеччини та України: компаративний аналіз . Ефективність державного управління: збірник наукових праць. – 2010. – Вип. 25.

37. Кремень В. М., Кремень О. І. Фінансова статистика : навч. пос.– К. : Центр учбової літератури, 2014. – 368 с.

38. Кузькін Є.Ю., Котляревський Я.В., Шишко О.В. Зарубіжний досвід фіскальної децентралізації: проблеми та шляхи їх розв'язання. Фінанси України. – 2015. – № 12. – С. 63-72.

39. Мамонова В. В. Система місцевого самоврядування. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 5. – 2011. – С. 342–344.

40. Матвеева, О. Ю., Мунько А.Ю. Розширення можливостей органів місцевого самоврядування щодо фінансового забезпечення розвитку регіонів . Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ 18 «Magistr», 2015. – Вип.4(51). – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-4/doc/3/03.pdf>

41. Мельник, І. О., Ольвінська Ю. О. Аналіз формування державного бюджету України. Статистика – інструмент соціально-економічних досліджень : матер. конф. — Одеса, ОНЕУ.- 2014 — С. 109 – 113

42. Меуш Н.В. Проблеми місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації ... // Теорія та практика державного управління. - 2017. - № 4. - Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-4/doc/3/02.pdf>

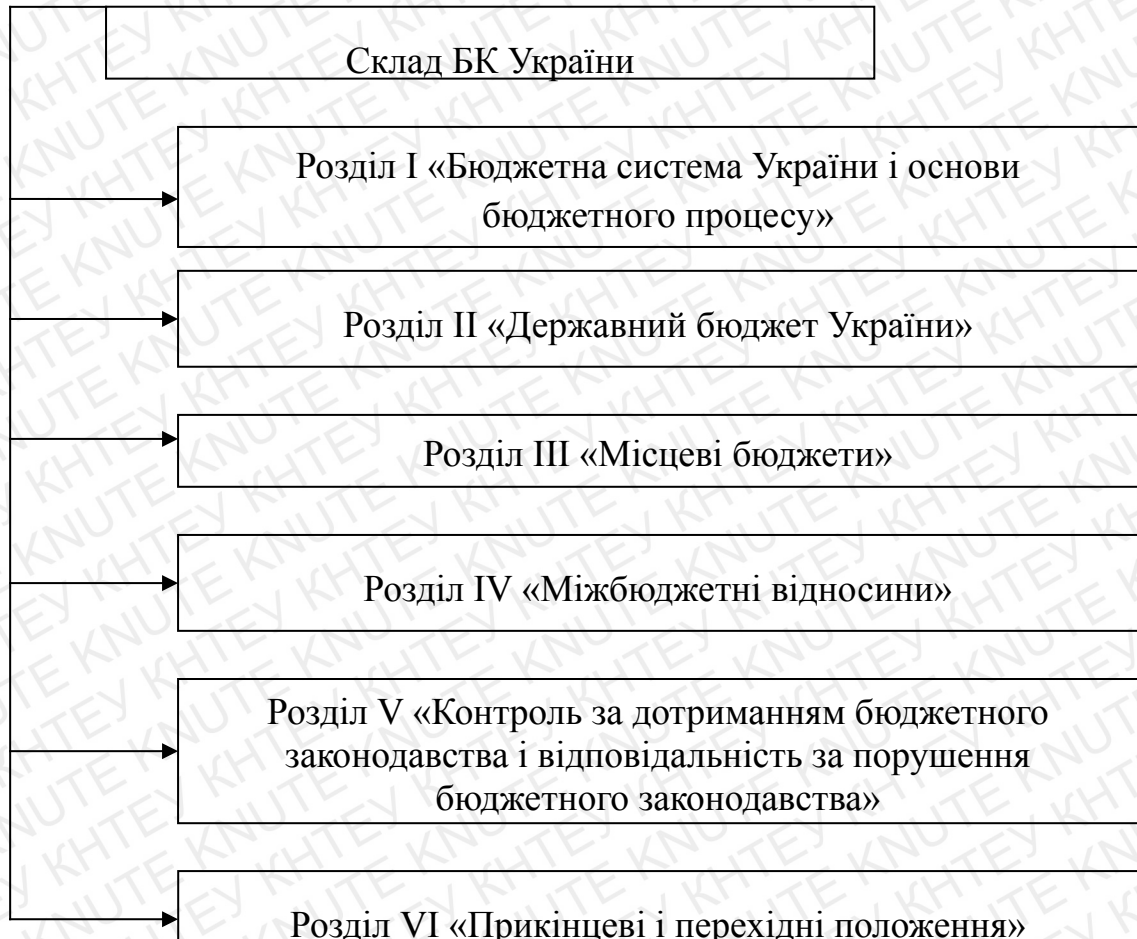
43. Сірко А.В. Економічна теорія. Політекономія.: навч. посіб.– К. :«Центр учбової літератури», 2014. – 416 с.

44. Сторонянська І.З., Беновська Л.А. Фінансова спроможність регіонів у контексті бюджетно-податкової децентралізації. Фінанси України. – 2015. – № 6. – С. 44-57.
45. Сунцова О. О. Місцеві фінанси: навч. посіб. –К.: Центр учбової літератури, 2010. — 488 с.
46. Сучасний стан та проблеми місцевого самоврядування в Україні/ Вікторія Дмитрик. – Режим доступу: <https://naub.ua.edu.ua/2017/сучасний-стан-та-проблеми-місцевого-с/#>.
47. Тарангул Л.Л., Коляда Т.А Особливості формування міжбюджетних фінансових потоків в умовах запровадження в Україні бюджетної децентралізації. Фінанси України. – 2015. – № 3. – С. 30-44.
48. Таукешева Т. Д., Даудова Г. В. Бюджетна децентралізація як чинник зміцнення місцевого самоврядування в Україні. - Теорія та практика державного управління. - 2015. – №. 1 (48) – С.43-47
49. Федосов В. М. Бюджетна система, за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К.: Центр учбов. літератури, 2012. – 817 с.
50. Чугунов, І. Я. Фінанси України: інституційні перетворення та напрямки розвитку. – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 848 с.
51. Юрій С. І., Федосова В.М. Фінанси. за ред. С.І. Юрія,. — К., 2012. — 687 с.
52. Юрій С. М., Простебі Л. І. Доходи і видатки місцевих бюджетів – регіональний аспект їх виконання. Електронний науково-практичний журнал «Інфраструктура ринку». – 2018. – №19. – С. 490-496.
53. Юрій С. М. Звітність про виконання місцевих бюджетів та аналіз її показників. Електронний науково-практичний журнал «Інфраструктура ринку». – 2017. – № 8. – С. 180-184.
54. Юрій С. М. Теоретичні засади місцевого самоврядування: законодавче визначення та перспективи розвитку. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Економіка і менеджмент».– 2016. – № 17. – С. 145-148.

55. Яременко О.Л. Функціонування системи державних фінансів України в умовах інтеграційних процесів / Т.Е.Городецька, І.О.Пенська, Т.В. Стеценко та ін.; за заг. ред. д.е.н., проф. Яременка О.Л. – Харків: НікаНова, 2015. – 176 с.
56. Ярошевич Н.Б., Шпак Н.Щ. Бюджетний менеджмент: Навч.-метод. посіб. — Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2012. — 224 с.

ДОДАТКИ

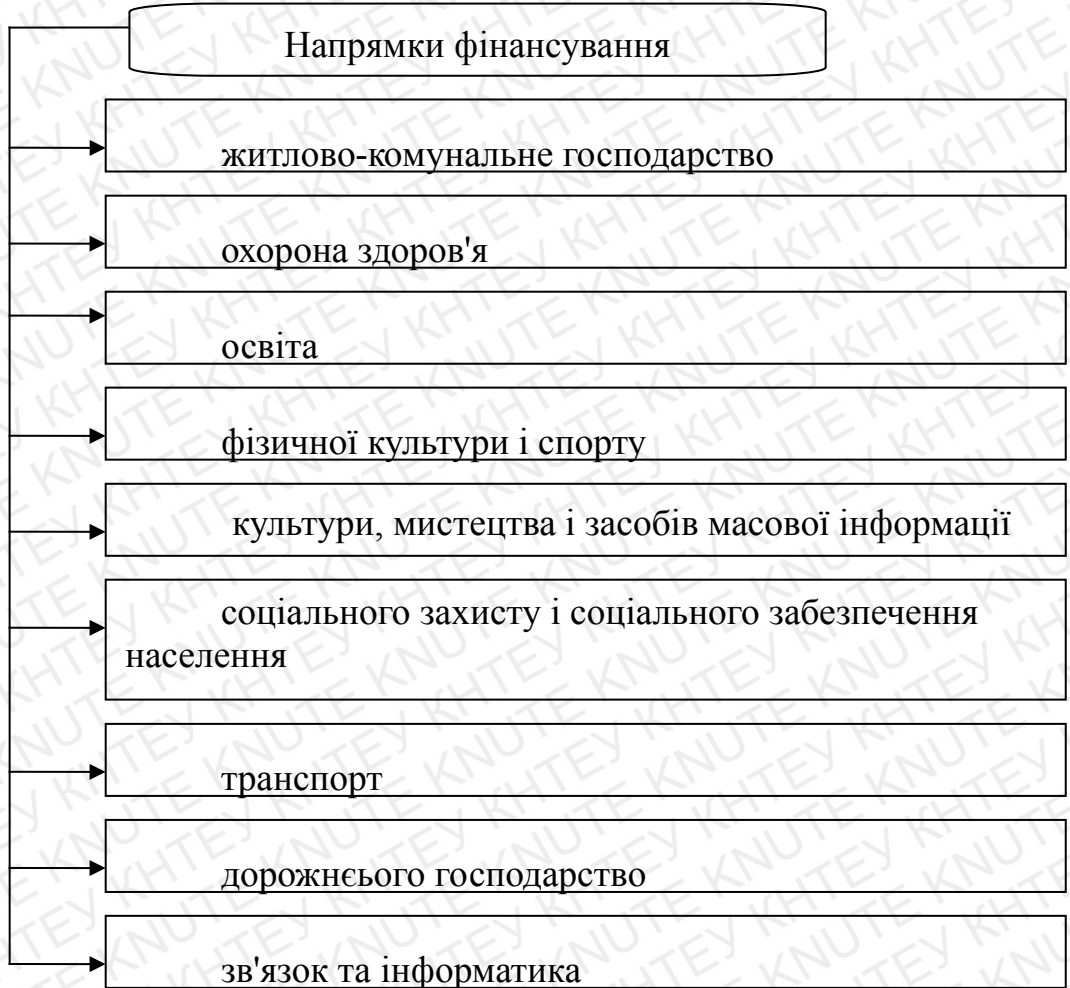
Схема розділів діючого Бюджетного кодексу України



Будова бюджетної системи України



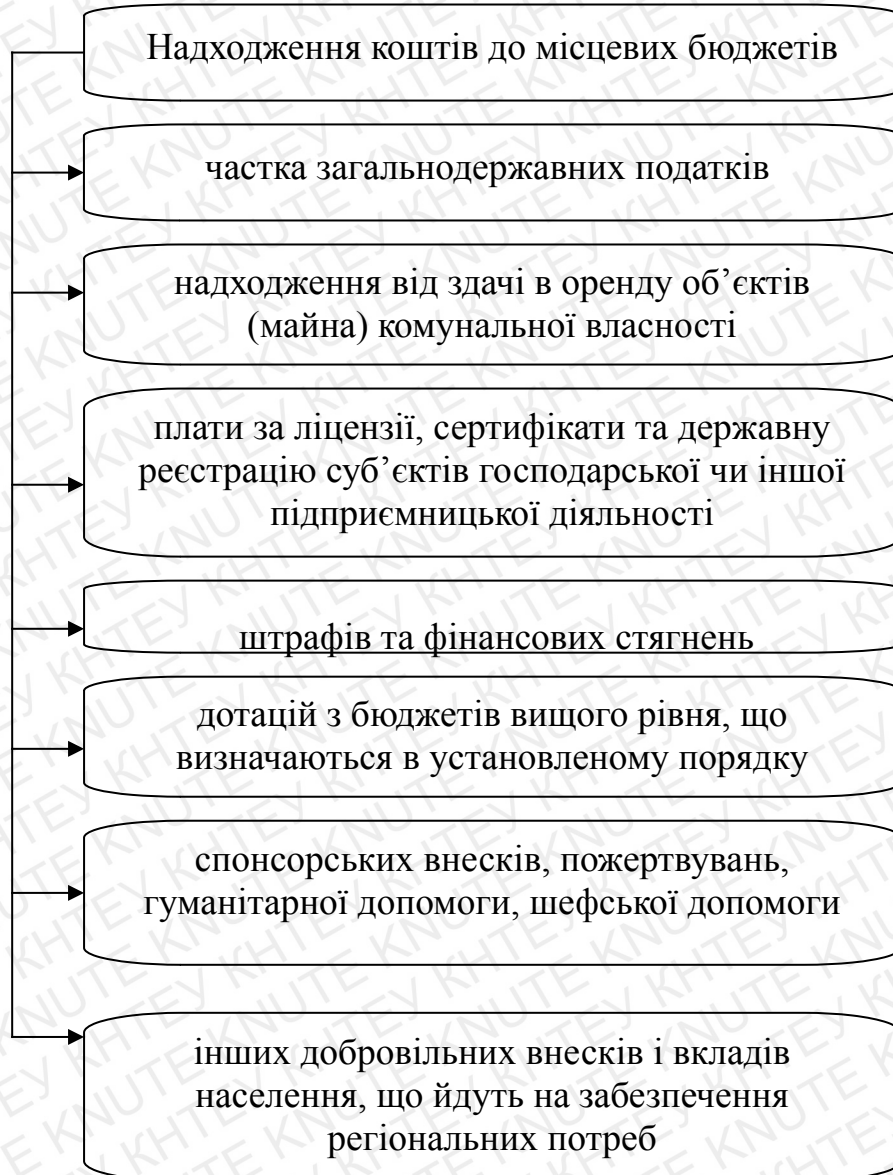
Сучасні напрямки фінансування з місцевих бюджетів України



Періоди розвитку місцевих бюджетів в Україні

Період (рр.)	Передумови	Характеристика
1864 - 1917	Організаційне оформлення перших органів місцевого самоврядування – земств. Проведення визначення повноважень місцевого самоврядування.	Формування напрямів витрачання коштів земських бюджетів, встановлення дохідних джерел, створення та вдосконалення місцевого оподаткування
1918 - 1930	Поновлення інституту місцевих фінансів та місцевих бюджетів	Нормативне оформлення місцевих бюджетів, засад їхнього функціонування, упорядкування місцевого оподаткування, процедур бюджетного процесу, вдосконалення структури доходів і видатків місцевих бюджетів, механізму надання субсидій, забезпечення їх бездефіцитності, формулювання засад бюджетного регулювання
1930 - 1959	Централізація бюджетної системи, зміцнення адміністративно-командних методів управління, обмеження прав місцевих рад пошуку додаткових дохідних джерел, у використанні коштів місцевих бюджетів, справлянні місцевих податків і зборів і т.д.	Збільшення обсягу місцевих бюджетів, ріст їхньої залежності від державного бюджету, зміни в дохідній базі після податкової реформи, включення місцевих бюджетів до держбюджету, переважне використання в бюджетному регулюванні методу відсоткових відрахувань від загальнодержавних доходів, зменшення переліку місцевих податків та зборів
1960 - 1990	Послаблення централізованого управління, економічна реформа, зміцнення демократичних засад, розширення прав місцевих рад, удосконалення їх взаємодії з підприємствами, що діяли на їх території	Удосконалення бюджетного права, зміни в бюджетному процесі, зміни в структурі доходів місцевих бюджетів, піднесення ролі платежів з прибутку, бюджетних взаємовідносинах, активного використання госпрозрахунку та нормативних методів у бюджетному плануванні
1990 – до сьогодні	Відновлення місцевого самоврядування та зміцнення позицій місцевих рад	Законодавчо регламентовано бюджетні відносини, система оподаткування, бюджетне регулювання. Формується зацікавленість місцевої влади щодо збільшення доходів місцевих бюджетів, Затвердження Бюджетного кодексу України.

Джерела надходження коштів та формування місцевих бюджетів України



Прогноз періодів реформування місцевого самоврядування України до 2021 року

