

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра фінансів

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

«ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СИСТЕМІ
МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН»

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

Федченко
Анастасії Миколаївни

Науковий керівник
к.е.н., старший дослідник

Адаменко
Ірина Петрівна

Гарант освітньої програми
д.е.н., професор

Макогон
Валентина Дмитрівна

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

Чугунов
Ігор Якович

Київ 2019

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО	3
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	
1.1. Економічна сутність фінансового забезпечення розвитку територіальних громад	6
1.2. Зарубіжний досвід фінансування розвитку територіальних громад	11
РОЗДІЛ 2. ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У СИСТЕМІ	20
МІЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ	
2.1. Особливості формування місцевих бюджетів України	20
2.2. Видатки місцевих бюджетів як фінансове забезпечення функцій органів місцевого самоврядування	29
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО	39
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	
3.1. Пріоритети бюджетної політики щодо зміцнення фінансового забезпечення місцевого самоврядування	39
3.2. Середньострокове планування видатків місцевих бюджетів	52
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	63
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	67
ДОДАТКИ	75

ВСТУП

Актуальність теми. Фінансове забезпечення територіальних громад виступає важливим елементом фінансово-бюджетної політики, який визначає ступінь ефективності здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і повноважень та впливає на стан соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. В сучасних умовах реформування бюджетної сфери формується відповідне розуміння сутності бюджету територіальних громад, яке має на меті перенесення акценту з формування місцевих бюджетів за принципом утримання бюджетних установ на результативність їх функціонування і ступінь якісного, ефективного надання послуг, наближення їх до безпосереднього споживача. Зміцнення фінансової забезпеченості місцевих бюджетів на основі використання сучасних фінансових механізмів, орієнтованих на якісне та ефективне використання бюджетних коштів, розглядається як дієвий інструмент підвищення ефективності управління коштами місцевих громад.

В сучасних умовах, забезпечення збалансованості та стійкості бюджетної системи передбачає здійснення децентралізації управління бюджетними коштами з метою досягнення оптимального рівня розподілу фінансових ресурсів між державним та місцевими бюджетами, що надасть можливість для підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування. Важливим є підвищення ефективності механізмів та інструментів системи регулювання міжбюджетних відносин.

Серед вагомих наукових досліджень зарубіжних вчених у сфері місцевих фінансів, міжбюджетного регулювання можна назвати праці: Ш. Бланкарта, А. Вагнера, І. Озерова, П. Самуельсона, Дж. Стігліца, В. Танзі, Ф. Фішера, Дж. Хікса.

Проблемам фінансового забезпечення територіальних громад присвячені праці вітчизняних вчених: О. Василика, В. Зайчикової, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Лук'яненко, І. Луніної, Л. Лисяк, І. Лютого, В. Опаріна, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та інших.

Метою роботи є розкриття теоретичних засад та удосконалення методологічних положень механізмів зміцнення фінансового забезпечення територіальних громад у системі міжбюджетних відносин.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких завдань:

- розкрити економічну сутність фінансового забезпечення розвитку територіальних громад;
- узагальнити та систематизувати зарубіжний досвід фінансування розвитку територіальних громад;
- виявити особливості становлення вітчизняної системи бюджетного механізму формування доходів бюджетів місцевого самоврядування;
- розкрити тенденції та з'ясувати роль видатків місцевих бюджетів як інструменту фінансового забезпечення функцій органів місцевого самоврядування;
- обґрунтовано пріоритети бюджетної політики щодо зміцнення фінансового забезпечення місцевого самоврядування;
- розвинути підходи щодо середньострокового планування місцевих бюджетів.

Об'єктом дослідження є фінансове забезпечення територіальних громад.

Предметом дослідження є теоретичні засади та механізми зміцнення фінансового забезпечення територіальних громад у системі міжбюджетних відносин.

Методи дослідження. Для досягнення зазначеної мети і розв'язання поставлених завдань при проведенні дослідження планується використання сукупності методів, які ґрунтуються на сучасних теоретико-методологічних підходах, що дозволить забезпечити концептуальну єдність дослідження. Системний та структурний методи використано при розкритті сутності фінансового забезпечення територіальних громад як складової міжбюджетних відносин. За допомогою порівняльного та факторного методів узагальнено та систематизовано зарубіжний досвід фінансового забезпечення територіальних громад. Методи наукового абстрагування, синтезу, застосовано при обґрунтуванні змін системи формування місцевих бюджетів.

Інформаційну базу дослідження становили законодавчі та нормативно-правові акти з питань фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, статистичні та аналітичні матеріали Міністерства фінансів України,

Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Державної фіскальної служби України, Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України, Рахункової палати України, відповідні монографії, наукові статті вітчизняних та зарубіжних вчених.

Практичне значення одержаних результатів. Основні положення та результати випускної кваліфікаційної роботи розкрито у статті за темою «Фінансове забезпечення територіальних громад у системі міжбюджетних відносин» та опубліковано у збірнику наукових праць студентів заочної форми навчання Київського національного торговельно-економічний університету.

Випускна кваліфікаційна складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. У вступі обґрунтовано актуальність обраної теми, визначено об'єкт, предмет, мету, завдання та методи дослідження, зазначено теоретичне та практичне значення дослідження.

У першому розділі досліджено теоретичні засади фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, розкрито економічну сутність фінансового забезпечення розвитку територіальних громад; узагальнено та систематизовано зарубіжний досвід фінансування розвитку територіальних громад.

У другому розділі розкрито формування місцевих бюджетів у системі міжбюджетного регулювання, виявлено особливості становлення вітчизняної системи бюджетного механізму формування доходів бюджетів місцевого самоврядування; розкрито тенденції та з'ясовано роль видатків місцевих бюджетів як інструменту фінансового забезпечення функцій органів місцевого самоврядування.

У третьому розділі визначено напрями розвитку системи фінансового забезпечення територіальних громад, обґрунтовано пріоритети бюджетної політики щодо зміцнення фінансового забезпечення місцевого самоврядування; розвинути підходи щодо середньострокового планування місцевих бюджетів.

У висновках наведено теоретичне узагальнення матеріалу, представленого в дослідженні.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1. Економічна сутність фінансового забезпечення розвитку територіальних громад

На сучасному етапі економічного та соціального розвитку України посилюється необхідність поглибленого розуміння ролі місцевих бюджетів в фінансовій системі держави, підвищення рівня фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, проведення політики децентралізації коштів бюджету та ефективності використання бюджетних ресурсів. Важливість подальшого розвитку системи формування бюджету територіальної громади як складової міжбюджетних відносин обумовлена необхідністю удосконалення механізму планування доходів і виконання видатків бюджету території та дієвості міжбюджетного регулювання з метою підвищення соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

В Україні закладено конституційні основи місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові засади його діяльності. Конституція України визначає право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» уточнює, що територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, мають здатність самостійно вирішувати питання місцевого значення через від Проте реальне вирішення будь-яких питань віднесених до компетенції територіальних громад, залежить від їх фінансового забезпечення [9, 19].

Конституцією України визнано матеріальною і фінансовою основами місцевого самоврядування наступне рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих

бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування.

До суб'єктів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад слід віднести: орган законодавчої влади (Верховна Рада України); органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; суб'єкти господарювання; громадські об'єднання; вітчизняні та міжнародні донорські організації; фізичні особи та домогосподарства.

Сутність фінансового забезпечення територіальних громад як складової міжбюджетних відносин, яка полягає у використанні сукупності інституційних засад формування місцевих бюджетів з врахуванням ступеню збалансованості фінансово-економічних відносин. Важливим завданням місцевих бюджетів є фінансування суспільних потреб відповідно до функцій певних територіальних громад. Для виконання зазначеного необхідне ефективне планування та раціональне використання бюджетних коштів.

Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад реалізується через функції: інституційна (полягає в підтримці системного розвитку інституту місцевого самоврядування та зміцненні його фінансових засад); організаційна (відповідає за організацію процесів управління, кооперації і співробітництва під час надання громадянам місцевих суспільних благ); регулююча (базується на правовій регламентації використання грошових коштів місцевих бюджетів); розподільча (полягає у розподілі фінансових ресурсів між напрямками цільового використання); контролююча (відповідає за формування й використання фінансових ресурсів); стимулююча (полягає в

створенні таких умов, за яких з'являється зацікавленість щодо збільшенні обсягів фінансового забезпечення) та головна функція – забезпечення життєдіяльності територіальної громади.

Бюджетна система країни є фінансовою основою здійснення діяльності державних органів влади і органів місцевого самоврядування, яка пов'язана з економічним і соціальним розвитком територій. Вагомий вплив на розвиток соціального забезпечення населення, освіти, культури, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства мають місцеві бюджети. Фінансове забезпечення потреб місцевого самоврядування є одним з основних пріоритетів бюджетної політики. Важливим напрямом розвитку місцевих фінансів є удосконалення механізму планування бюджетів територіальних громад.

Фінансове забезпечення місцевого самоврядування є основою соціально-економічного розвитку територій. Виваженість і обґрунтованість формування доходів місцевих бюджетів впливає на спроможність органів місцевого самоврядування у повному обсязі здійснювати власні і делеговані повноваження, забезпечувати підвищення якісного рівня соціального захисту населення.

Формування місцевих бюджетів на основі запровадження комплексу сучасних фінансових методів та підходів, орієнтованих на створення ефективного механізму планування бюджету територіальної громади є дієвим інструментом підвищення якості управління ресурсами місцевого самоврядування.

Поняття «територіальна громада» в чинному законодавстві та у працях науковців характеризується різними підходами та кваліфікуючими ознаками.

Р. Штурм досліджував бюджет територіальної громади як акт, що передбачає і дозволяє щорічні доходи і витрати чи інші повинності, які підпорядковуються законами тим же правилам, а його співвітчизник Жан Б.Сей вважав, що бюджет – це рівновага між державними потребами та коштами.

У вузькому значенні бюджет територіальної громади – це головний фінансовий документ місцевого самоврядування, у широкому – система

імперативних економічних відносин, в процесі яких формується та виконується бюджетний фонд. Виникнення обумовлене адміністративно-територіальним поділом та бюджетним устроєм, необхідністю забезпечення добробуту відповідної територіальної громади і країни в цілому. О. Кириленко визначає бюджет місцевого самоврядування «...одним із джерел задоволення життєвих потреб громадян, що значною мірою зумовлює рівень суспільного добробуту». На думку науковця, бюджет місцевого самоврядування відображає індикативні показники економічного та соціального розвитку територіальної громади та проблеми місцевого характеру.

Фінансове забезпечення розвитку територіальної громади характеризується як гарантоване певними заходами привласнення та використання вартостей у грошовій формі місцевими органами влади для соціально-економічного розвитку міста. Фінансове забезпечення місцевого самоврядування визначається як сукупність заходів щодо акумуляції, розподілу та використання фінансових ресурсів з метою створення умов, що сприяють нормальному здійсненню економічних процесів на відповідній території, реалізації запланованих соціальних програм, проектів та запобіганню і усуненню порушень при використанні фінансових ресурсів.

Питання посилення забезпеченості місцевих бюджетів власними доходами є достатньо важливим у процесі удосконалення механізму міжбюджетних відносин.

Підвищення управління бюджетами територіальних громад необхідно здійснювати шляхом покращення фіскальної ефективності місцевих податків і зборів, оптимізації структури бюджетів місцевого самоврядування, упорядкування їх видаткових повноважень.

Важливим інструментом бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку територій є планування видаткової частини місцевих бюджетів, що підвищує обґрунтованість напрямів використання бюджетних видатків з урахуванням пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Фінансове забезпечення територіальних громад є ефективним інструментом оцінки діяльності місцевого самоврядування як первинного суб'єкту соціально-економічних відносин, що забезпечує функціонування комунальної власності, акумулювання в бюджеті місцевого самоврядування місцевих податків і зборів, надання суспільних місцевих послуг. В умовах становлення бюджетної системи досягнення мети фінансової самодостатності територіальних громад дозволить реалізувати принцип збалансованого функціонування місцевих фінансів. Сутність фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування територіальної громади має розглядатися з урахуванням таких класифікаційних ознак, як демографічні складові, інституційні складові, у тому числі межі спільної території, можливості соціальної взаємодії, економічно-правові основи, а також узгодженість фінансово-економічних завдань в межах адміністративного утворення. Врахування зазначених характеристик дозволить визначити потенціал фінансової спроможності, забезпечення відповідними фінансовими, природними, людськими ресурсами, що сприятиме підвищенню ефективності управління фінансами територіальних громад.

Для реалізації принципів ефективного функціонування бюджетної системи на рівні місцевого самоврядування необхідно забезпечити належний рівень фінансування відповідних суспільних потреб, виходячи із основних завдань органів місцевого самоврядування на основі дієвого бюджетного планування та результативного використання бюджетних коштів.

Розробка та реалізація політики управління міжбюджетними відносинами має спиратися на обґрунтовані підходи до формування бюджетів територіальних громад з урахуванням оптимальних критеріїв бюджетування. Фінансова самостійність територіальної громади залежить від рівня збалансованості місцевих бюджетів, виваженого розподілу функцій та повноважень між органами центральної та місцевої влади, пріоритетності спрямування бюджетних видатків на потреби громади. Механізм формування міжбюджетних відносин передбачає застосування принципу рівності та прозорості у визначенні обсягів доходів і видатків місцевих бюджетів на

делеговані державою повноваження та фінансування мінімально необхідних соціальних послуг.

Таким чином, фінансове забезпечення територіальних громад у системі міжбюджетних відносин є ефективним інструментом оцінки діяльності місцевого самоврядування як первинного суб'єкту соціально-економічних відносин, що забезпечує функціонування комунальної власності, акумулювання в бюджеті місцевого самоврядування місцевих податків і зборів, надання суспільних місцевих послуг відповідній території. Основною формою фінансового забезпечення територіальних громад залишається бюджетне фінансування, від якості якого залежить рівень їх економічного та соціального розвитку.

1.2. Зарубіжний досвід фінансування розвитку територіальних громад

Використання досвіду зарубіжних країн у проведенні бюджетної політики щодо формування місцевих бюджетів з врахуванням зовнішньої економічної кон'юнктури є важливим для України. Накопичений досвід надасть можливість для подальшої стабілізації місцевих фінансів, забезпечення соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Основною метою функціонування сучасних систем фінансового забезпечення місцевого самоврядування в розвинутих країнах є поліпшення умов діяльності органів місцевого самоврядування, необхідність ресурсного забезпечення виконання ними своїх функцій. Діяльність органів місцевого самоврядування сприяє підвищенню соціально-економічної стабільності в державі. Цим обумовлена необхідність підвищення ефективності організації системи фінансового забезпечення та важливість розвитку інституту місцевого самоврядування, який відіграє вагомий роль в соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Згідно європейських стандартів, фінансове вирівнювання є однією з необхідних умов бюджетної децентралізації та розвитку місцевого самоврядування, яке сприяє досягненню цілей

економічної стабільності, проведенню політики стійкого і збалансованого розвитку територій [23].

У процесі фінансового забезпечення місцевого самоврядування реалізується низка важливих суспільних функцій: інституційна, узгоджувальна та організаційна. Інституційна функція здійснюється шляхом підтримки розвитку інституту місцевого самоврядування, зміцнення його фінансових засад, вдосконалення суспільно-економічних відносин з іншими державними і недержавними інституціями. Узгоджувальна функція базується на громадсько-державницькій природі органів місцевого самоврядування, їх приватноправовому і публічному характері, що дозволяє вирішувати нагальні проблеми, врівноважувати і погоджувати інтереси державного, приватного і громадського секторів на місцевому рівні державного управління у процесі суспільного розвитку. Організаційна функція фінансового забезпечення місцевого самоврядування реалізується шляхом налагодження процесів кооперації і співробітництва в ході організації виробництва і надання громадянам місцевих суспільних благ.

Світовий досвід доводить, що проведення бюджетної реформи здійснюється за трьома основними напрямками: передача видаткових повноважень та відповідальності за їх виконання від центральних органів державної влади до їх представництв на місцевому рівні, органів місцевого самоврядування. Як результат, зростає самостійність місцевих органів влади у визначенні напрямів спрямування бюджетних коштів у межах встановлених державою лімітів їх використання; перехід від планування бюджету на один рік до середньострокового та стратегічного бюджетного планування, що передбачає розроблення багаторічних бюджетів. З методологічної точки зору багаторічний бюджет є методом бюджетування, використання якого передбачає формування бюджетних показників на середньо- та довгострокову перспективу із урахуванням прогнозів соціально-економічного розвитку країни та адміністративно-територіальних одиниць; у бюджетний процес багатьох країн запроваджуються інструменти бюджетування, орієнтовані на результат та

побудовані на основі розрахунку та оцінки показників ефективності виконання органами державної влади функцій та повноважень, у тому числі в рамках використання програмно-цільового методу.

У більшості розвинутих країнах місцеві бюджети формуються за рахунок власних доходів. Основним джерелом надходжень до місцевих бюджетів країн-членів Європейського Союзу є поточні доходи. Подоходні податки, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості капіталу займають переважну частину всіх податкових надходжень місцевих бюджетів. Зокрема відповідний показник у 2017 році складає в таких країнах, як: Данія – 93%, Швеція – 100%, Латвія – 81%. Найнижча частка цих податків спостерігається у Іспанії до 20%[11].

Вагому частку у доходній частині місцевих бюджетів європейських країн становить податок на майно. Так, у 2017 році у Франції цей показник склав 75%, Польщі – 50%. Важливо відмітити, що в Болгарії даний показник в 2014 році склав - 100%. Внутрішні податки на товари і послуги складають переважну частину в таких країнах як Англія – 98,9%, Іспанія – 73,4%, відповідно в Чехії – 39,9 %, Румунії – 39,8%.

Важливо відмітити, що система фінансового вирівнювання враховуючи досвід зарубіжних країн складається з чотирьох елементів:

Вирівнювання потреб у видатках – потреби у видатках розраховуються на центральному рівні на основі низки об'єктивних критеріїв, пов'язаних з демографічними й соціальним факторами. Певний орган місцевого самоврядування або отримує дотацію, або сплачує кошти в межах схеми вирівнювання залежно від своїх потреб у видатках на одного мешканця, які можуть бути вищими або нижчими від середнього загальнонаціонального показника. За цією системою вирівнювання досягається завдяки міжвідомчим об'єднаним трансфертам. Крім того, всі органи місцевого самоврядування отримують базову дотацію. Система діє з метою досягнення лише часткового вирівнювання – від 45% на муніципальному рівні до 80% на районному рівні.

Різниця у видатках, яка виникає через більш високий рівень послуг або через нижчу ефективність, не підлягає вирівнюванню.

Вирівнювання податкової бази – цей принцип діє аналогічно до схеми вирівнювання потреб у видатках. Існуючі рівні вирівнювання податкової бази коливаються від 45% в загальнонаціональному вимірі на муніципальному рівні до 80% на районному рівні.

Інші дотації та схеми вирівнювання – державний уряд надає низку дотацій з метою вирівнювання, включаючи дотації органам місцевого самоврядування, які переживають особливі труднощі, та тим, які розташовані на великих островах і повинні надавати додаткові транспортні послуги своєму населенню.

Загальні дотації – кожного року надаються загальні дотації органам місцевого самоврядування, які розподіляються, виходячи з їхньої податкової бази. Таким чином, дотація не досягає ефекту вирівнювання, а просто є частиною фінансування органів місцевого самоврядування і слугує для подолання вертикального фіскального дисбалансу.

Оскільки система фінансового вирівнювання значною мірою діє за формулами, політичні рішення мають значення при визначенні загального ступеня вирівнювання в межах схем з різними демографічними та соціальними критеріями. Дотації вирівнювання органам місцевого самоврядування та загальні дотації з державного бюджету не закріплюються за конкретними видатками. Крім загальних дотацій, органи місцевого самоврядування також отримують спеціальні дотації для відшкодування їхніх певних видів видатків.

Зокрема, у Франції протягом останніх років спостерігається тенденція до надання органам місцевого самоврядування більшої гнучкості в отриманні надходжень, але разом з тим забезпечується більш високий рівень рівномірності завдяки різноманітним компенсаціям. Проте велика кількість органів місцевого самоврядування та відмінності в їхніх типах і розмірах ускладнює зазначений процес. До основних механізмів розподілу міжбюджетних трансфертів у Франції належать: загальна дотація комунам і департаментам; фінансована дотація за рахунок податку на додану вартість;

компенсація надходжень у разі недоотримання податку на підприємництво, податку на майно та інших місцевих податків, основним чином за рахунок фонду вирівнювання податку на підприємництво, частина з якого виділяється префектами відповідних регіонів у рамках дотацій розвитку сільських територій з метою сприяння розвитку міжкомунальних структур і сільських центрів; інвестиційні субсидії; загальна дотація децентралізації для компенсації нових функцій, переданих центральними органами місцевому самоврядуванню.

Розподіл доходів у Німеччині відбувається на основі складної системи, яка ґрунтується на частках розподілу надходжень від основних податків між федеральним урядом, землями й муніципалітетами, а також включає додаткові фінансові трансферти для забезпечення вирівнювання ресурсів і потреб. Стабільність забезпечується завдяки закріпленню часток податків на три роки. Розподіл обов'язків щодо використання видатків між федеральним рівнем і землями регулюється згідно принципу фінансування, який передбачає, що в разі, якщо від федеральних земель вимагається виконання функцій федерального уряду, їм мають надаватися необхідні для цього кошти. Відмінності у фінансовій спроможності федеральних земель збалансовуються завдяки горизонтальним взаємозалікам, які частково здійснюються шляхом закріплення різних часток податку на додану вартість, а частково – через додаткові надбавки, які надаються федеральним урядом. Аналогічний процес горизонтального вирівнювання між муніципалітетами здійснюється в межах кожної федеральної землі. Крім того, вертикальні взаємозаліки між федеральним рівнем, землями, округами (районами) й муніципалітетами забезпечують збалансування податкоспроможності та повноважень щодо здійснення видатків різних рівнів влади [24].

Важливо відмітити, що структура видатків місцевих бюджетів розвинутих країн та постсоціалістичних країн Західної Європи є дещо відмінною. Зокрема, в розвинутих країнах найбільша частка видатків місцевих бюджетів припадає на соціальне страхування та соціальне забезпечення. В постсоціалістичних країнах Європи найбільша частка видатків місцевих

бюджетів спрямовується на освіту. В розвинутих країнах видатки на житлово-комунальне господарство складають незначну частку тоді, як в постсоціалістичних країнах на цю статтю витрачаються значні суми коштів місцевих бюджетів. Так, частка видатків на житлово-комунальне господарство в Болгарії складає 25%, в Латвії – 18%, в Польщі – 10%. Показники частки видатків на основні публічні послуги та житлово-комунальне господарство, освіту в Україні є найнижчими, а на будівництво, соціальне забезпечення та охорону здоров'я - найвищими серед постсоціалістичних європейських країн.

Таким чином, динаміка показників, що характеризують структуру місцевих бюджетів унітарних європейських країн, засвідчує поступове наближення постсоціалістичних країн до країн-членів Європейського Союзу, що прискорює інтеграційні процеси в Європі, підвищує ефективність державного управління в нових країнах - членах ЄС. Однак темпи перетворень у постсоціалістичних країнах є різними, що дає можливість обрати орієнтири в процесі розбудови системи місцевого самоврядування та реформування місцевих бюджетів в Україні.

Серед місцевих податків та зборів розвинутих країн можна виділити три основні групи. Перша група – це місцеві прямі та непрямі податки, які застосовуються практично в усіх країнах та становлять основне джерело доходів місцевих бюджетів. Широко розповсюдженими прямими місцевими податками є майнові, промислові, поземельні та податки на автомобілі. У бюджетах земель ФРН головне місце належить прямим податкам. Серед них виділяється податок на прибуток корпорацій, на майно, податок зі спадщини. Головними прибутковими джерелами провінцій Канади слугують: прибутковий податок з населення, податок на прибуток корпорацій. До місцевих непрямих податків належать податки на продаж, акцизи на бензин, тютюн, спиртні напої, споживання електрики і газу. Другу групу місцевих податків та зборів становлять податки, що стягуються як надбавки до загальнодержавних податків або як відрахування від них. Ці податки встановлюються у відсотках до державних податків, які стягуються на території органів місцевого

самоврядування. Третя група місцевих податків та зборів - це податки на видовища, собак, заняття торгівлею, володіння транспортними засобами, видачу ліцензій, гральний бізнес тощо. Як правило, частка зазначених податків і зборів у дохідній частині місцевих бюджетів незначна.

Важливим джерелом доходів місцевих бюджетів є гранти (трансфери). Їх питома вага в доходах місцевих бюджетів різних країн становить від 20 до 40%. Гранти поділяються на два види: загального та цільового призначення. Гранти загального призначення (дотації) надаються для покриття дефіциту місцевих бюджетів. Гранти цільового призначення (субвенції) надаються органам місцевого самоврядування на фінансування певних програм чи проектів. У Франції та Великобританії переважають дотації; у США, Італії, ФРН, Японії – субвенції [18].

Міжбюджетні трансфери в Республіці Казахстан включають: трансфери загального характеру, цільові поточні трансфери, цільові трансфери на розвиток. Цільові трансфери і бюджетні кредити використовуються місцевими виконавчими органами тільки відповідно до їх цільового призначення, визначеним у відповідних бюджетних програмах.

Трансфертами загального характеру є бюджетні субвенції та бюджетні вилучення. Бюджетними субвенціями є трансфери, що передаються з вищестоящих бюджетів у бюджети нижчого рівня у межах сум, затверджених у республіканському або обласному бюджеті. Бюджетними вилученнями є трансфери, що передаються з нижчестоящих бюджетів у вищі бюджети у межах сум, затверджених у республіканському або обласному бюджеті. Обсяги трансфертів загального характеру встановлюються в абсолютному вираженні на трирічний період з розбивкою по роках: між республіканським бюджетом та обласними, міст республіканського значення, столичним бюджетами - законом Республіки Казахстан; між обласним бюджетом та бюджетами районів (міст обласного значення). Обсяги трансфертів загального характеру підлягають корегуванню через кожні три роки.

Основна мета організації міжбюджетних відносин в середньостроковому періоді спрямована на забезпечення загальнодоступності та якості надання державних послуг, гарантованих громадянам законодавством незалежно від місця їх проживання. Разом з тим, міжбюджетні відносини вдосконалюються з метою вирішення питань щодо посилення фінансової самостійності місцевих бюджетів у вирішенні завдань соціально-економічного розвитку.

У Республіці Білорусь також активно використовуються різні методи фінансового вирівнювання, в тому числі: фінансування з фонду підтримки адміністративно-територіальних одиниць, що створюється за рахунок відрахувань від податку на додану вартість та податку на доходи і прибуток, що зараховуються до республіканського бюджету; трансферти, здійснювані у вигляді субвенцій на утримання об'єктів соціально-культурної сфери, субвенцій на будівництво об'єктів комунальної власності та субсидії на житлове будівництво. У рамках загального фінансового вирівнювання встановлюється середньореспубліканський норматив бюджетної забезпеченості по галузях невиробничої сфери на одного жителя і корегуючи коефіцієнти по областях, що враховують регіональні особливості функціонування установ невиробничої сфери. Виходячи з зазначеного нормативу та чисельності населення по регіонах, визначається обсяг бюджетних асигнувань. Для регіонів, що мають витрати нижче нормативу, передбачається виділення коштів з фонду підтримки для доведення бюджетної забезпеченості до середнього рівня по країні. Важлива роль у регулюванні економічних процесів у регіонах відводиться прогнозуванню та плануванню фінансів, для чого розробляється перспективний баланс доходів і витрат, що враховує потреби у фінансуванні основних галузей та зведений баланс фінансових ресурсів регіону.

Досвід розвитку місцевих бюджетів у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою доводить, що особливості системи формування місцевих бюджетів обумовлені державним і адміністративно-територіальним устроєм, рівнем соціально-економічного розвитку, механізмами розподілу функцій та повноважень між державними органами та органами місцевого

самоврядування, системою суспільних послуг, роллю громадського сектору у ресурсному забезпеченні надання цих послуг.

Основне завдання удосконалення системи формування місцевих бюджетів у зазначених країнах спрямоване на забезпечення загальнодоступності та якості надання державних послуг, гарантованих громадянам законодавством незалежно від місця їх проживання. Разом з тим, міжбюджетні відносини вдосконалюються з метою вирішення питань щодо посилення фінансової самостійності місцевих бюджетів у вирішенні завдань соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

З метою зниження негативного впливу зовнішніх факторів на соціально-економічний розвиток країни та її регіонів в цілому проводиться бюджетна політика, яка передбачає зміну гарантованого трансферту виходячи із рівня досягнення прогнозних параметрів розвитку економіки та виконання дохідної частини державного бюджету. У випадку розвитку економіки темпами нижче прогнозованих і недовиконання плану по доходах місцевих бюджетів пропонується збільшувати розмір гарантованого трансферту, що дозволяє компенсувати втрати доходів, профінансувати витрати в повному обсязі і додатково простимулювати внутрішній попит для забезпечення економічного зростання в межах прогнозованих параметрів. У період більш високого зростання економіки в порівнянні з прогнозованими параметрами і перевищення плану по доходах місцевих бюджетів пропонується знижувати розмір гарантованого трансферту.

РОЗДІЛ 2. ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У СИСТЕМІ МІЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

2.1. Особливості формування місцевих бюджетів України

Економічна сутність та зміст місцевих бюджетів виявляються у формуванні грошових фондів, призначених для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Від наповненості місцевих бюджетів залежить стан економічної та соціальної інфраструктури адміністративно-територіальних одиниць, у тому числі житлово-комунального господарства, транспорту та зв'язку, закладів освіти, охорони здоров'я, культури, соціально-економічний розвиток регіонів та держави у цілому.

Активний вплив органів місцевого самоврядування на соціально-економічні процеси в регіоні можливий лише за умови достатнього обсягу фінансових ресурсів, що знаходяться в їх розпорядженні. Так як основою місцевих фінансових ресурсів є місцеві бюджети (в них зосереджено більше 90 % фінансових ресурсів регіону), в сучасних умовах надзвичайно важливого значення набуває обсяг та склад їх доходної частини.

Бюджетний кодекс України не дає визначення доходів місцевих бюджетів, але містить визначення доходів бюджету – це всі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за адміністративні послуги, власні надходження бюджетних установ) [9].

Еволюція поняття доходи місцевих бюджетів у фінансовій науці пройшла тривалий шлях розвитку. До XIX століття термін „доходи місцевих бюджетів” не використовувався, а доходи органів місцевої влади разом із доходами органів центральної влади трактувались як державні або публічні.

А. Сміт у своїй праці „Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй” перший висловив доцільність розмежування державних та місцевих бюджетів і, відповідно, їх доходів. Він наголошував, що

крім державного фінансового господарства існує ще й місцеве фінансове господарство, виділяючи такі види доходів, як неподаткові (доходи від капіталів, підприємств, майна держави) і податки.

До виокремлення та дослідження питань доходів місцевих бюджетів у фінансовій науці Росії дала поштовх земська реформа 1864 року. Зазначені питання знайшли відображення у працях А. Васильчикова, Б. Веселовського, І. Озерова, В. Твердохлебова, М. Смирнова. Під доходами місцевих бюджетів ці вчені розуміли сукупність ресурсів, які нагромаджувались місцевими самоврядними спілками, підпорядкованими державі, для задоволення громадських потреб.

Дослідження категорії „доходи місцевих бюджетів” набуло продовження у радянські часи. Так, вчений Н. Ровенський у 1944 році вказує на цільове використання доходів місцевих бюджетів, та групуючи доходи за ознакою стягнення, він розрізняє податкові надходження та доходи, які є результатом господарської діяльності місцевих органів влади.

Інший радянський вчений Д. Бутаков визначає доходи місцевих бюджетів як сукупність економічних відносин, які сприяють територіальному розподілу валового внутрішнього продукту держави та забезпечують формування фінансової бази місцевих органів влади. На нашу думку, в даному визначенні не конкретизовані якісні та кількісні параметри доходів місцевих бюджетів.

Найбільшого розвитку питання сутності та формування доходів місцевих бюджетів у фінансовій науці набули в часи незалежності України. Розвиток концептуальних засад доходів місцевих бюджетів в цей час тісно пов'язаний із визнанням місцевого самоврядування та розширенням фінансової незалежності місцевих органів влади. Водночас, багато дослідників не виокремлюють поняття доходів місцевих бюджетів, подаючи визначення доходів бюджету в цілому, як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні.

Так, С. Юрій і Й. Бескид під доходами бюджетів розуміють частину централізованих ресурсів держави, необхідних для виконання нею відповідних функцій. В даному визначенні розкрито розподільчий, вартісний характер

поняття, його матеріальний зміст і призначення, проте не зазначено специфічних ознак саме доходів місцевих бюджетів.

А. Бабич та Л. Павлова трактують доходи бюджетів як частину національного доходу, що централізується у бюджетах різних рівнів. Конкретизуючи джерела їх мобілізації, вони виділяють податкові та неподаткові надходження, доходи від використання майна, що є у державній та муніципальній власності.

О.Р. Романенко під доходами бюджету як економічною категорією розуміє економічні відносини, що виникають у держави з юридичними і фізичними особами в процесі формування бюджетного фонду країни. Таким чином, визначення доходів бюджету в інтерпретації даного автора зводиться до наступного: це є ті грошові кошти, що надходять у розпорядження держави на безвідплатній та безповоротній основі у відповідності із діючим бюджетним і податковим законодавством. Зосереджуючись в даному визначенні на грошовому, безвідплатному та безповоротному характері бюджетних доходів, їх законодавчому регулюванні, автор, на нашу думку, не зазначає їх розподільчий та цільовий характер, склад доходів, без чого визначення розкривається не в повній мірі.

На думку Ю.В. Пасічника, як окрема економічна категорія, доходи місцевих бюджетів виражають сферу економічних відносин суспільства, яка пов'язана з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів регіонального рівня і використовується місцевими органами влади для забезпечення поточних і перспективних завдань розвитку регіону. Розділяючи в даному визначенні доходи державного і місцевих бюджетів, автор, натомість, ототожнює доходи місцевих бюджетів із фінансовими ресурсами регіону, що, на наш погляд, звужує поняття останніх, оскільки фінансові ресурси регіону, крім бюджетів включають цільові фонди, доходи комунальних підприємств та муніципальний кредит.

Таким чином, розглянувши різні трактування доходів місцевих бюджетів, що зустрічаються у вітчизняній і закордонній науковій літературі, зазначимо, що вони не в повній мірі розкривають зміст цього явища. Пропонуємо наступне визначення доходів місцевих бюджетів – це сукупність економічних відносин, пов'язаних з

розподілом частини ВВП з приводу формування законодавчо затверджених цільових грошових фондів органів місцевої влади та самоврядування, призначених для фінансування власних і делегованих повноважень.

Склад доходів місцевих бюджетів та форми мобілізації ресурсів до місцевих бюджетів залежать від побудови фінансової та бюджетної систем, економічної моделі держави та завдань, які вирішуються суспільством у певний період його розвитку. Сукупність усіх видів доходів місцевих бюджетів, що формуються різними методами, їх взаємопов'язане застосування становить систему доходів місцевих бюджетів.

Основними функціями, що покликана забезпечити система доходів місцевих бюджетів є фіскальна та регулююча. Фіскальна функція полягає у наповненні місцевих бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для здійснення видатків, затверджених у відповідних рішеннях місцевої влади і самоврядування. Регулюючі завдання доходів місцевих бюджетів забезпечують інтенсивний розвиток територій і населених пунктів, ріст виробництва і підвищення його ефективності, зростання соціальних стандартів та розвиток соціальної сфери.

Практика наповнення місцевих бюджетів в Україні свідчить про недостатній обсяг доходів місцевих бюджетів для ефективного вирішення завдань, що стоять перед суспільством в перехідний період.

В системі доходів місцевих бюджетів існують різні їх класифікації.

Згідно з бюджетною класифікацією доходи місцевих бюджетів поділяються на п'ять груп: податкові надходження; неподаткові надходження, до яких належать: доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу; надходження від штрафів та фінансових санкцій; інші неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом – доходи від продажу майна, товарів та землі; цільові фонди; трансферти – кошти, одержані від органів державної та місцевої влади, інших держав та міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

Структура доходів місцевих бюджетів України за 2008–2018 роки відображена в таблиці 2.1.

Таблиця 2.1

Структура доходів місцевих бюджетів України за 2008-2018 роки, %

Показники	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Податкові надходження	59,1	58,3	54,2	46,2	44,0	40,8	41,7	43,1	44,0	42,4	40,3
2. Неподаткові надходження	8,7	7,3	7,1	5,5	6,6	6,3	6,0	5,6	5,8	5,5	5,9
3. Доходи від операцій з капіталом	0,4	2,2	3,0	4,3	3,9	3,5	4,3	3,3	1,9	1,6	1,0
4. Цільові фонди	2,7	1,0	1,5	1,5	2,1	1,9	2,5	1,7	1,1	1,0	0,5
Разом доходів	71,0	68,8	65,8	57,5	56,5	52,5	54,5	53,7	52,8	50,5	47,7
5. Офіційні трансферти	29,0	31,2	34,2	42,5	43,5	47,5	45,5	46,3	47,2	49,5	52,3
Усього доходів	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Як видно з табл. 2.1 за досліджуваний період в структурі доходів місцевих бюджетів України відбулись суттєві якісні зміни.

Вагомим джерелом доходної частини бюджету є податки. В держаних бюджетах, зазвичай, частка податкових надходжень завжди вища, ніж у місцевих. Так, у 2018 році частка податкових надходжень у державному бюджеті України складала 83,2 %, а в місцевих бюджетах – 40,3 %. Аналіз структури доходів свідчить, про недостатню роль податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів України. Протягом 2008–2018 років спостерігалась тенденція до зменшення частки податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів: у 2008 році вона становила 59,1 %, а у 2018 році становила вже 40,3 %, або зменшилась на 18,8 відсоткових пункти.

Тенденція до зменшення частки податкових надходжень в доходах місцевих бюджетів є негативною, оскільки це звужує фінансову незалежність місцевих органів влади. Перерозподіл в структурі доходів з тенденцією до зменшення частки податкових надходжень здійснювався, в основному, за рахунок збільшення частки офіційних трансфертів в доходах місцевих бюджетів. Так, даний показник протягом

2008–2018 років мав стійку тенденцію до збільшення: в 2008 році він дорівнював 29,0 %, а в 2018 році – 52,3 %, досягнувши найвищого значення. Відсоткове співвідношення між податковими доходами місцевих бюджетів і трансфертами, що характеризує фінансову самостійність та стабільність доходів місцевих органів влади, становило: у 2008 році – 59,1 : 29,0; у 2009 році – 58,3 : 31,2; у 2010 році – 54,2 : 34,2; у 2011 році – 46,2 : 42,5; у 2012 році – 44,0 : 43,5; у 2013 році – 40,8 : 47,5; у 2014 році – 41,7 : 45,5; у 2015 році – 43,1 : 46,3; у 2016 році – 44,0 : 47,2; у 2017 році – 42,4 : 49,5, у 2018 році – 40,3 : 52,3.

Поступово зменшується в Україні частка неподаткових надходжень місцевих бюджетів. Так, у 2008 році вона становила 8,7 %, у 2011 році – вже 5,5 %, у 2012 році – збільшилась до 6,6 %, і далі – знову зменшилась до 5,9 % у 2018 році. В Україні традиційно частка неподаткових надходжень є низькою, порівняно із європейськими країнами з перехідною економікою, про що свідчать дані табл. 2.2.

Таблиця 2.2

Структура поточних доходів бюджетів
місцевих урядів європейських країн у 2018 році (без урахування грантів)

Країна	Податкові надходження	Неподаткові надходження
Болгарія	77,6	22,4
Чеська республіка	76,6	23,4
Естонія	85,0	15,0
Угорщина	67,5	32,5
Латвія	78,2	21,8
Литва	97,5	2,5
Польща	29,3	30,5
Румунія	89,5	10,5
Словакія	69,6	27,9
Словенія	80,1	19,8
Україна	84,0	16,0

З табл. 2.2 видно, що меншою, ніж в Україні є частка неподаткових надходжень лише в Литві – 2,5 % та Румунії – 10,5 %. В усіх інших країнах наведеної групи даний показник є значно вищим – від 15 % в Естонії до 30,5 % - у Польщі. Основну частку в неподаткових надходженнях в Україні займають власні надходження бюджетних установ – більше 70 %, тоді як частка доходів

від власності та підприємницької діяльності і адміністративних зборів та платежів залишається низькою. Натомість, в більшості європейських країн, ці статті доходів дають більшу частину неподаткових надходжень в місцеві бюджети. Так, наприклад, доходи від підприємницької діяльності і власності в структурі неподаткових надходжень за даними 2017 року дорівнювали: в Чеській республіці – 32,6 %, в Словенії – 44,7 %, в Естонії – 45,8 %, в Польщі – 76,1 % [37]. Отже, в Україні потрібно шукати шляхи збільшення доходів від власності та підприємницької діяльності і адміністративних зборів та платежів, що поступають до місцевих бюджетів.

Протягом 2008–2011 років спостерігалось поступове зростання частки доходів від операцій з капіталом в структурі місцевих бюджетів України. Даний показник зріс з 0,4 % в 2008 р. до 4,3 % в 2011 р. Протягом наступних двох років частка доходів від операцій з капіталом зменшилась до 3,5 %, а в 2014 р. знову зросла до 4,3 %. В 2008-2018 роках даний показник зменшувався і досяг значення 1,0 % в 2018 році.

Незначною залишається роль цільових фондів у формуванні доходів місцевих бюджетів: протягом 2008–2018 років їх частка поступово зменшувалась від 2,7 % у 2008 р. до 0,5 % у 2018 р. або на 2,2 відсоткових пункти.

Основним джерелом доходної частини місцевих бюджетів є податкові надходження, структура яких відображена у табл. 2.3.

Як видно із табл. 2.3, основним бюджетоутворюючим податком у 2008–2018 роках був податок на доходи фізичних осіб, при чому його вплив на формування доходної частини місцевих бюджетів поступово зростав. Так, частка цього податку в податкових надходженнях місцевих бюджетів складала: 59,5 % у 2008 році, 65,8 % у 2009 році, 72,7 % у 2010 році, 68,7 % у 2011 році, 69,9 % у 2012 році, 73,7 % у 2013 році, 78,0 % - у 2014 році (найвище значення), 77,4 % - у 2015 році, 75,2 % - у 2016 році, 75,5 % - у 2017 році, 74,5 % - у 2018 році.

Таблиця 2.3

Структура податкових надходжень місцевих бюджетів України у 2008–2018 роках, %

Показник	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Податок на доходи фізичних осіб	59,5	65,8	72,7	68,7	69,9	73,7	78,0	77,4	75,2	75,5	74,5
Податок на прибуток	14,3	7,5	0,8	0,7	0,8	1,0	1,0	0,7	0,8	0,6	0,5
Податок з власників транспортних засобів	3,7	3,6	3,2	3,6	3,5	3,5	3,0	2,6	2,6	2,8	0,9
Плата за землю	11,0	11,0	10,9	12,5	11,5	10,1	8,7	11,3	14,1	14,1	14,6
Внутрішні податки на товари і послуги	4,0	4,1	3,7	4,8	4,9	4,5	3,5	2,9	2,3	2,4	1,2
Плата за ліцензії на певні види господарської діяльності	0,2	0,9	1,1	1,7	1,8	1,8	1,3	1,0	1,0	0,9	-
Плата за торговий патент	1,9	1,9	1,9	2,8	2,8	2,5	2,0	1,6	0,7	0,4	-
Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	3,1	3,9	4,8	5,7	5,8	4,4	3,6	3,1	3,0	2,8	2,7
Місцеві податки і збори	3,5	3,3	3,2	3,0	2,5	2,1	1,6	1,4	1,4	1,2	0,8
Інші податки	0,9	0,8	0,7	1,0	1,1	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	4,8
Податкові надходження - усього	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Другим за величиною бюджетоутворюючим податком, що поступає в місцеві бюджети є плата за землю. Частка цього податку в податкових надходженнях місцевих бюджетів поступово зростала: у 2008 році вона дорівнювала 11,0 %, у 2014 році зменшилась до 8,7 % (найменше значення), а у 2018 році зросла до 14,6 % (найбільше значення). Середнє значення частки плати за землю дорівнює 11-12 % в структурі податкових надходжень місцевих бюджетів.

Разом податок на доходи фізичних осіб та плата за землю складають понад 80 % усіх податкових надходжень місцевих бюджетів України: наприклад: в 2012 році – 81,4 %, в 2013 році – 83,8 %, в 2014 році – 86,7 %, в 2015 році - 88,7 %, в 2016 році – 89,3 %, в 2017 році – 89,6 %, в 2018 році – 89,1%. Як видно, протягом останніх років спостерігається чітка тенденція до

збільшення частки цих податків в доходах і податкових надходженнях місцевих бюджетів. Зазначимо, що ці два податки відносяться до закріплених податків, тобто закріплюються органами вищої ланки влади за місцевими бюджетами як джерела фінансування, в основному, делегованих повноважень. Це означає, що органи місцевої влади та самоврядування суттєво не можуть впливати на збільшення надходжень від цих податків, а отже, суттєво не можуть за допомогою одержаних коштів від цих податків регулювати соціально-економічний розвиток своїх територій.

Як видно з таблиці 2.3 протягом досліджуваного періоду спостерігалась тенденція до зменшення частки місцевих податків і зборів у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів України. Так, у 2008 році цей показник дорівнював 3,5 %, у 2009 році – 3,3 %, у 2010 році – 3,2 %, у 2011 році – 3,0 %, у 2012 році – 2,5 %, у 2013 році – 2,1 %, у 2014 році – 1,6%, у 201 році – 1,4 %, у 2016 році – 1,4 %, у 2017 році – 1,2 %, у 2018 році – 0,8 %. Частка місцевих податків і зборів в доходах місцевих бюджетів України є ще меншою, наприклад: у 2005 році вона дорівнювала 1,1 %, у 2013 році – 0,8 %, у 2014 році – 0,7 %, у 2015 році – 0,6 %, у 2016 році – 0,6%, у 2017 році – 0,5 %, у 2018 році – 0,3 %. Для порівняння, в країнах Європейського Союзу частка місцевих податків і зборів у податкових надходженнях місцевих бюджетів складає: у Данії – 35,6 %, Швеції – 32,2 %, Фінляндії – 20,7 %, Польщі – 18,0 %, Франції – 11,5 %, Німеччині – 7,8 % [48, 49, 55-58].

Аналіз свідчить, що вплив рішень органів місцевого самоврядування на формування власних податкових надходжень в Україні здійснюється у межах встановлення місцевих податків і зборів, питома вага яких у загальній структурі доходної частини місцевих бюджетів складає від 0,5 до 1,5 відсотка. Основою власних доходів є доходи від операцій з капіталом та власні надходження бюджетних установ. Щодо першого джерела, то зазначимо, що доходи від операцій з капіталом формуються за рахунок приватизації майна та земельних ділянок, що перебувають в комунальній власності. Вважаємо, що такий ресурс є обмеженим і тимчасовим. Власні доходи не можуть постійно поповнюватись

за рахунок продажу майна територіальних громад, так як у майбутньому цей ресурс себе вичерпає. Отже, необхідно шукати нові джерела власних доходів місцевих бюджетів, на обсяги яких місцева влада могла б реально впливати. На наш погляд, для зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування доцільно доповнити перелік місцевих податків податком на прибуток комунальних підприємств, податком на розкіш (багатство), удосконалити механізм справляння податку на нерухоме майно.

2.2. Видатки місцевих бюджетів як фінансове забезпечення функцій органів місцевого самоврядування

За своєю економічною сутністю видатки бюджету є інструментом розподілу і перерозподілу централізованого грошового фонду держави і його використання за цільовим призначенням для задоволення суспільних потреб. Склад і структура державних видатків напряму пов'язані із обсягом та переліком функцій держави, які затверджені законодавчо в Конституції та інших законах. Видатки держави покликані, в першу чергу, задовольнити суспільні потреби в державному управлінні, обороні, освіті, охороні здоров'я, соціальному захисті та забезпеченні, економічній діяльності, обслуговуванні державного боргу та інших напрямках функцій держави.

Обсяг і структура бюджетних видатків відображають пріоритети суспільного розвитку на даному етапі, ступінь децентралізації бюджетної системи, рівень життя населення, економічні аспекти розвитку територій та, у кінцевому підсумку, дають уявлення про рівень соціально-економічного розвитку держави у майбутньому. Роль бюджетних видатків не обмежується лише фінансовим забезпеченням функцій держави, вони є вагомим важелем регулювання та стимулювання різних сфер державного механізму в територіальному, галузевому аспектах та в розрізі різних соціальних груп населення.

Особливе місце в системі державних видатків належить видаткам, що фінансуються з місцевих бюджетів. Від повноцінного та якісного фінансування з останніх залежать рівень добробуту населення регіонів, рівень його освіти,

охорони здоров'я, культури – складових повноцінного розвитку людини, які впливають, в кінцевому підсумку, на продуктивність праці. З місцевих бюджетів фінансуються видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення непрацездатних, малозабезпечених, інвалідів, ветеранів війни, реалізуються різного роду соціальні програми стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї. Специфіка видатків місцевих бюджетів полягає в тому, що в них закладена частина видатків, які не фінансуються з державного бюджету – це видатки на місцеву пожежну охорону, розвиток житлово-комунального господарства та благоустрій населених пунктів, охорону місцевих пам'яток архітектури, розвиток місцевого транспорту, утримання і будівництво місцевих доріг, природоохоронні заходи місцевого значення та деякі інші.

Бюджетний кодекс України розрізняє терміни „видатки бюджету” і „витрати бюджету”. Згідно його редакції, видатки бюджету – це „кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу, надання кредитів з бюджету, розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів, повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування” [9]. Витрати бюджету – це „видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів” [9]. Таким чином, видатки бюджету не включають кошти на погашення основної суми боргу, але включають кошти на його обслуговування.

У той час, як визначення видатків бюджету поширене в науковій літературі, термін „видатки місцевих бюджетів” мало досліджений і тому потребує уточнення. На наш погляд, видатки місцевих бюджетів – це законодавчо затверджені кошти централізованих фондів місцевих органів влади та самоврядування, що спрямовуються на планове фінансування їх делегованих та власних повноважень з метою комплексного та ефективного розвитку підвідомчих територій та населених пунктів.

Доходи і видатки місцевих бюджетів тісно пов'язані між собою. Від обсягу зібраних доходів, рівня виконання планових показників поступлень, від структури доходної частини бюджетів будуть залежати кількісні та якісні показники бюджетних видатків. Кількісні показники дають уявлення про величину видатків, а якісні показники характеризують економічну природу і суспільне призначення окремих їх складових.

В свою чергу, за допомогою видатків можна активно впливати на бюджетні доходи. Повне та якісне фінансування освіти, охорони здоров'я, культури, яке можна розглядати як інвестиції в людський капітал, в подальшому дадуть зростання продуктивності праці. Фінансування органів місцевого управління сприятиме пошуку нових джерел доходів, більш раціональному їх витрачання. Видатки на економічні потреби виробництва будуть сприяти підвищенню його ефективності, рентабельності, збільшенню виробництва і товарообороту, підвищенню рівня науково-технічного прогресу. В сукупності всі ці фактори позитивно вплинуть на збільшення обсягу поступлень до бюджетів.

Бюджетні видатки за Бюджетним кодексом України класифікують за наступними напрямками [9]: бюджетними програмами (програмна класифікація видатків та кредитування бюджету); ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету); функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету); за економічною характеристикою операцій, що здійснюються при їх проведенні (економічна класифікація видатків бюджету).

Програмна класифікація видатків передбачає розподіл коштів бюджету по головних розпорядниках з деталізацією за програмами, відповідно до планування за програмно-цільовим методом. Програмна класифікація видатків та кредитування місцевого бюджету формується з урахуванням типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету, яка затверджується Міністерством фінансів України.

Відомча класифікація видатків та кредитування бюджету містить перелік головних розпорядників бюджетних коштів для систематизації видатків та кредитування бюджету за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів.

Функціональна класифікація відображає напрямки використання бюджетних коштів на виконання основних функцій держави: загальнодержавні функції; оборону; функції охорони громадського порядку, безпеки та судової влади; економічну діяльність; охорону навколишнього природного середовища; житлово-комунальне господарство; охорону здоров'я; духовний та фізичний розвиток; освіту; соціальний захист та соціальне забезпечення.

За цією ознакою видатки місцевих бюджетів мають свою специфіку: до них не включаються видатки на оборону, безпеку та судову владу, зовнішньоекономічну діяльність та деякі інші. У свою чергу, сфера житлово-комунального господарства є прерогативою фінансування із місцевих бюджетів.

За економічною ознакою бюджетні видатки поділяються на поточні і капітальні. Поточні видатки, в свою чергу, діляться на три категорії: видатки на товари і послуги; виплати процентів за зобов'язаннями; субсидії та поточні трансферти.

Під капітальними видатками розуміють платежі з метою придбання капітальних активів, стратегічних і надзвичайних запасів товарів, землі, нематеріальних активів, або невідплатні платежі, що передаються отримувачам з метою придбання ними подібних активів, компенсацій втрат, пов'язаних з руйнуванням чи ушкодженням основних фондів [9].

У зв'язку із вищезазначеним поділом видатків на поточні і капітальні зазначимо, що подібний поділ існує і у Законі України „Про місцеве самоврядування в Україні” [61]. Згідно статті 64 цього Закону, видаткова частина місцевих бюджетів поділяється на видатки поточного бюджету і видатки бюджету розвитку. Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, і не належать до бюджету розвитку. Кошти бюджету розвитку, в свою чергу, спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного

розвитку відповідної території, пов'язаних із здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних з розширенням відтворення [31].

Специфічною рисою місцевих бюджетів є те, що з них фінансується частина функцій центральних органів влади, переданих на виконання місцевій владі з метою більш якісного їх виконання. Це обумовило поділ видатків місцевих бюджетів на дві групи: видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування і видатки, пов'язані з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади [31]. Видатки першої групи, пов'язані з виконанням власних повноважень, фінансуються за рахунок доходів другого кошика і не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Видатки другої групи, пов'язані з виконанням делегованих законом повноважень, фінансуються за рахунок доходів першого кошика, враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, а також регулюються державою, яка забезпечує їх виконання відповідними ресурсами.

До видатків, пов'язаних з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади, відносяться видатки на фінансування: органів місцевого державного управління, освіти, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, культуру і мистецтво, фізичну культуру і спорт, місцеву міліцію. До видатків, пов'язаних з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування, належать видатки на: пожежну охорону, місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів, місцевий транспорт і дорожнє господарство, обслуговування місцевого боргу, управління комунальним майном, природоохоронні програми і збереження пам'яток архітектури місцевого значення та деякі інші цілі.

Видатки місцевих бюджетів розмежовуються між різними видами бюджетів на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача [18]. Відповідно до цих критеріїв види видатків поділяються на такі групи:

Перша. Видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг, гарантованих державою, і які максимально наближені до споживачів. Здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ та міст.

Друга. Видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних послуг, гарантованих законодавством для всіх громадян України. Здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів.

Третя. Видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані державою послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України. Здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів.

Про роль видатків місцевих бюджетів у розвитку регіонів та бюджетній системі держави свідчить їх частка у валовому внутрішньому продукті та видатках зведеного бюджету держави. Дані показники по Україні наведені у таблиці 2.4.

Таблиця 2.4

Частка видатків місцевих бюджетів (без урахування трансфертів)
у ВВП та видатках зведеного бюджету України, %

Роки	Частка видатків у ВВП	Частка видатків у видатках зведеного бюджету
2000	15,2	39,4
2001	15,9	35,4
2002	17,5	47,3
2003	14,4	43,6
2004	14,8	39,1
2005	14,7	48,1
2006	12,1	45,4
2007	10,0	35,3
2008	11,0	40,7
2009	11,0	41,1
2010	11,8	41,4
2011	11,2	37,8
2012	11,8	36,7
2013	13,3	41,2
2014	13,4	42,4
2015	13,3	41,0
2016	13,9	41,4
2017	13,9	40,2
2018	13,6	42,8
Середнє значення	13,3	41,1

Як видно із табл. 2.4, частка видатків місцевих бюджетів у ВВП та видатках зведеного бюджету з 1993 по 2000 роки мала поступову тенденцію до зменшення. Так, у 1993 році частка видатків місцевих бюджетів у ВВП становила 15,2 %, у 1994 році – 15,9 %, у 1995 році – 17,5 % (найвищий показник), а протягом наступних п'яти років зменшувалась і досягла у 2000 році 10 %, що було найнижчим показником за роки незалежності. Далі, починаючи з 2001 року розпочалось поступове збільшення даного показника до 13,9 % у 2010 році та 13,6 % у 2011 році. Частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету держави була найвищою у 1995 році – 47,3 % та у 1998 році – 48,1 %, а починаючи з 1999 року почалось її зменшення до найнижчого значення у 2000 році – 35,3 %. Починаючи з 2001 року спостерігалось поступове збільшення показника до 42,8 % у 2011 році. Середнє значення частки видатків місцевих бюджетів у ВВП за 1993-2011 роки становило 13,3 %, а у видатках зведеного бюджету держави – 41,1 %. Частка видатків місцевих бюджетів у ВВП в Україні у середньому є вищою, ніж в країнах з перехідною економікою, де даний показник у середньому дорівнює 7-8 %, але є меншою, ніж у країнах з розвинутою економікою, де даний показник у середньому становить 17-18 % [56].

Нижчими від середніх темпів зростання видатків за 2009 - 2018 роки були темпи росту видатків на: житлово-комунальне господарство – 6,2 рази, фінансування загальнодержавних функцій – 5,8 рази, громадський порядок, безпеку та судову владу – 0,6 рази. Всі групи видатків зростали вищими темпами, ніж ВВП, крім видатків на фінансування загальнодержавних функцій та громадський порядок, безпеку та судову владу. У 2011 році порівняно з 2010 роком найбільші темпи росту видатків були на житлово-комунальне господарство та охорону навколишнього природного середовища, а найменші – на загальнодержавні функції та громадський порядок, безпеку та судову владу.

Структура видатків місцевих бюджетів відображена в табл. 2.5.

Таблиця 2.5

Структура видатків місцевих бюджетів України, %

Показник	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Загальнодержавні функції	6,2	6,4	6,6	6,5	7,6	7,0	6,5	6,1	6,4	5,6
Громадський порядок, безпека та судова влада	1,3	0,4	0,4	0,2	0,2	0,1	1,6	0,2	0,2	0,1
Економічна діяльність	5,8	9,0	11,0	9,4	9,1	10,3	9,1	4,7	4,9	6,8
Охорона навколишнього природного середовища	0,5	0,6	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5
Житлово-комунальне господарство	4,9	5,1	6,3	7,1	10,3	4,9	6,1	5,3	2,9	4,6
Охорона здоров'я	21,5	21,8	21,6	22,4	20,6	19,4	18,8	21,3	22,5	21,4
Духовний та фізичний розвиток	3,6	4,2	4,2	4,1	3,9	3,5	3,6	3,8	4,0	3,8
Освіта	26,2	27,3	27,6	31,5	28,6	27,8	28,3	31,4	31,9	32,6
Соціальний захист та соціальне забезпечення	19,4	18,2	17,7	15,6	14,7	18,5	16,8	20,0	22,0	23,1
Разом видатків	89,4	93,0	96,1	97,3	95,4	92,0	91,2	93,3	95,2	98,5
Міжбюджетні трансферти до державного бюджету	10,6	7,0	3,9	2,7	2,1	4,1	5,6	5,7	4,1	1,5
Кошти, що передаються із загального фонду бюджету до бюджету розвитку	-	-	-	-	2,5	3,9	3,2	1,0	0,7	-
Усього видатків	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Найбільшу частку у видатках місцевих бюджетів України займають видатки на освіту. Як свідчить аналіз, їх частка протягом 2009–2018 років зростає з 26,2 % до 32,6 %. Значне місце в структурі видатків займають видатки на охорону здоров'я. Протягом 2009–2018 років їх частка зазнала незначних коливань в межах від 18,8 % до 22,5 %, із середнім значенням показника 21,0%. В останні роки збільшуються суми фінансування з місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення.

Вагоме місце у видатках місцевих бюджетів України займають видатки на економічну діяльність та загальнодержавні функції. Видатки на економічну діяльність склали у 2009 році 5,8 % усіх видатків, але у 2003-2004 роках зросли

до 9,0 % та 11,0 % відповідно. У 2012 році вони зменшилися до 9,4 %, у 2013 – склали 9,1 %, а у 2014 році знову зросли до 10,3 %. Починаючи з 2008 року частка цих видатків зменшувалась, досягши у 2017 році значення 4,9 %, що було негативним, оскільки зменшення фінансування на цю мету не стимулює економічний розвиток та оновлення матеріально-технічної бази регіонів. У 2018 році частка видатків на економічну діяльність склала 6,8 %. Частка видатків на загальнодержавні функції протягом 2009–2018 років залишалась стабільною на рівні 6,0–7,0 %.

Частка видатків на духовний та фізичний розвиток протягом аналізованого періоду залишалась стабільною і коливалась від найнижчого значення 3,5 % у 2011 році до найвищого - 4,2 % у 2010 та 2011 роках.

Як свідчить попередній аналіз, найбільшу питому вагу у видатках місцевих бюджетів України займають видатки на соціальні цілі.

Видатки на соціальні цілі складають три чверті усіх видатків місцевих бюджетів України. Так, у 2009 році їх частка складала 79,1 %, а протягом наступних років поступово зменшувалась: у 2010 році склала 76,9 %, у 2011 році – 74,0 %, у 2012 році – 75,6 %, у 2013 році – 71,1 % (найменше значення), у 2014 році – 75,3 %, у 2015 році – 74,0 %. У 2016, 2017 та 2018 роках частка соціальних видатків зростала і досягла значень 82,0 %, 84,4 % та 82,2 % відповідно. Проте, разом із зменшенням питомої ваги, частка соціальних видатків у ВВП держави поступово зростала: від 8,6 % у 2009 році до 11,8 % у 2017 році та 11,2 % у 2018 році.

Протягом 2009-2018 років поступово зростала і частка окремих складових соціальних видатків у валовому внутрішньому продукті. Так, частка видатків на освіту зросла з 3,2 % у 2009 році до 4,7 % у 2017 році та 4,5 % у 2018 році, частка видатків на охорону здоров'я зросла з 2,6 % у 2009 році до 3,3 % у 2017 році та 3,0 % у 2018 році, частка видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення зросла з 2,4 % у 2009 році до 3,2 % у 2017-2018 роках, частка видатків на духовний та фізичний розвиток зросла з 0,4 % у 2009 році до 0,6 % у 2017 та 0,5 % у 2018 роках. Дана тенденція є позитивною, оскільки

підвищення соціальних стандартів життя людей поліпшує якість життя громадян і їх добробут і, в кінцевому випадку, підвищує продуктивність праці. Таким чином, аналіз свідчить про посилення протягом останніх років соціальної спрямованості видатків місцевих бюджетів [55-58].

Для збільшення ефективності фінансування видатків з місцевих бюджетів доцільно передати заклади соціально-культурної сфери у підпорядкування місцевим радам на власне фінансування, закріпивши за відповідними місцевими бюджетами необхідні доходні джерела. Такими закладами є заклади охорони здоров'я, освіти, культури та деякі інші. Частка власних видатків у структурі видатків місцевих бюджетів повинна складати не менше 70 %. З іншого боку, для запобігання дублюванню функцій, коли заклади одного профілю фінансуються з різних бюджетів, доцільно, на наш погляд, передати деякі заклади соціально-культурної сфери із відомчого підпорядкування у підпорядкування місцевим радам народних депутатів.

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Пріоритети бюджетної політики щодо зміцнення фінансового забезпечення місцевого самоврядування

Першим позитивним кроком у напрямі реформування місцевих бюджетів та приведення вітчизняного законодавства до європейських та світових норм стала ратифікація Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування. Хартія зобов'язує держави закріпити у внутрішньому законодавстві і застосовувати на практиці сукупність юридичних норм, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність муніципальних утворень. Вона також встановлює необхідність конституційного регулювання автономії місцевого самоврядування.

Крім того, Хартія є першим юридичним документом, що гарантує дотримання принципу субсидіарності державами — членами Ради Європи. Таким чином, місцева влада повинна здійснювати управління і контролювати значну частину публічних зобов'язань в інтересах місцевого населення і під своєю відповідальністю. Відповідно до принципу субсидіарності, Хартія передбачає, що публічні зобов'язання повинні реалізовуватися на найбільш близькому до населення рівні, і повинні відноситися до вищого адміністративного рівня тільки в тому випадку, якщо вирішення таких завдань силами місцевих адміністрацій є неефективним або неможливим. Принципи Хартії застосовуються до всіх видів органів місцевого самоврядування.

Стаття 9 Хартії встановлює вісім базових принципів фінансової незалежності місцевої влади [19]:

- органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень;
- обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим конституцією або законом;

- принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону;
- фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і гнучкий характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань;
- захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягара, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не повинні звужувати свободу дій органів місцевого самоврядування в межах власної відповідальності;
- з органами місцевого самоврядування повинні належним чином проводитися консультації про порядок передачі їм перерозподілених ресурсів;
- у міру можливості, дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції;
- для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

Таким чином, ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування Україна взяла на себе зобов'язання розробляти подальше фінансове законодавство з врахуванням вищезазначених принципів формування та використання місцевих фінансових ресурсів згідно з європейськими принципами демократизації, децентралізації та фінансової автономії місцевих органів влади.

Наступним позитивним кроком у цьому напрямі стало прийняття Кабінетом Міністрів України від 23 травня 2007 року "Концепції реформування місцевих бюджетів". Її метою оголошено зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток і поліпшення добробуту громадян.

Необхідність проведення реформи у сфері місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин та, відповідно, і поява концепції їх реформування, обумовлені наступними проблемами: широкий перелік задекларованих державою соціальних зобов'язань; нерівномірність темпів соціально-економічного розвитку регіонів; недостатній обсяг дохідної частини місцевих бюджетів; високий рівень дотаційності місцевих бюджетів; потреба в удосконаленні системи прогнозування доходів та видатків місцевих бюджетів на наступний бюджетний період і розробленні прогнозу середньострокових показників місцевих бюджетів.

Основні положення Концепції передбачали, що реформування місцевих бюджетів, зокрема зміцнення фінансової основи органів місцевої влади та місцевого самоврядування і розмежування видаткових повноважень органів місцевої влади та місцевого самоврядування, повинне відбуватися поетапно з урахуванням суспільно-політичних та соціально-економічних умов із збереженням збалансованості бюджетної системи в цілому і у взаємозв'язку з проведенням реформ в галузях бюджетної сфери та інших сферах діяльності.

Відповідно до Концепції зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, передбачає: посилення заінтересованості органів місцевого самоврядування у підвищенні рівня власних доходів шляхом стимулювання збільшення обсягів виробництва, валової доданої вартості, обсягу інвестицій та рівня доходів населення відповідно до інноваційного напрямку економічного розвитку; щорічне збільшення питомої ваги загального фонду місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України на декілька відсоткових пунктів; підвищення рівня самодостатності місцевих бюджетів шляхом удосконалення

податкового законодавства відповідно до напрямів реформування податкової системи, зокрема системи місцевих податків і зборів та механізму здійснення зарахування податку з доходів фізичних осіб; оптимальний розподіл податків і зборів (обов'язкових платежів) між державним та місцевими бюджетами, передача окремих джерел доходів місцевим бюджетам (частина податку на прибуток, збір за спеціальне водокористування, плата за видачу ліцензій та інших); перерозподіл доходів між місцевими бюджетами та перегляд складу доходів, які враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (податок з доходів фізичних осіб, плата за землю тощо).

Підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів, децентралізації управління бюджетними коштами передбачено шляхом: чіткого розмежування на законодавчому рівні видатків на виконання делегованих державою і власних повноважень органів місцевого самоврядування; конкретизації видаткових повноважень місцевих бюджетів у галузях бюджетної сфери (окремі видатки на забезпечення функціонування закладів освіти, охорони здоров'я, культури і мистецтва, соціального захисту та здійснення заходів у відповідних сферах); перерозподілу видатків між державним та місцевими бюджетами; перегляду складу видатків місцевих бюджетів, які враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів; завершенню формування бази Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги, для отримання детальної інформації про таких осіб (у тому числі членів їх сімей, що мають право на пільги), перелік пільг, якими вони користуються чи мають на них право, та розмір пільг.

Удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин було передбачено шляхом: удосконалення методики обчислення видатків місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, у результаті перегляду існуючих і введення нових коригуючих коефіцієнтів з метою врахування особливостей адміністративно-територіальних

одиниць та методики обчислення обсягів субвенцій соціального характеру з державного бюджету місцевим бюджетам; передбачення у державному бюджеті коштів для місцевих бюджетів на зменшення диференціації у забезпеченні місцевих бюджетів коштами для виконання делегованих повноважень; запровадження нового механізму формування місцевих бюджетів шляхом передачі на договірних засадах повноважень відповідних рад щодо складання та виконання бюджетів територіальних громад сіл, селищ і міст районного значення, в яких питома вага дотації вирівнювання на плановий бюджетний період становить понад 70 відсотків обсягу загального фонду відповідного бюджету, відповідній райдержадміністрації (міському виконавчому комітету); посилення стимулювання органів місцевого самоврядування до нарощування дохідної бази, для чого необхідно: здійснити обчислення додаткового фінансового ресурсу, який залишається у розпорядженні місцевих бюджетів, з урахуванням стану виконання прогнозного обсягу доходів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, за три останніх звітних періоди; передбачити у державному бюджеті кошти для розподілу між місцевими бюджетами, які отримують дотацію вирівнювання та щороку нарощують свою дохідну базу; спрямувати частину коштів від збільшення надходжень до державного бюджету на соціально-економічний розвиток регіонів, що забезпечили таке збільшення.

Удосконалення бюджетного механізму фінансового забезпечення територіальних громад виступає важливою складовою фінансово-економічного регулювання, що впливає на процес формування та виконання місцевих бюджетів, забезпечення дієвого механізму міжбюджетних відносин та стан соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. На сучасному етапі розвитку місцевих фінансів потребує посилення ролі видатків місцевих бюджетів у процесі розподілу фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Розширення місцевим органам влади повноважень в управлінні фінансовими ресурсами підвищує ефективність та дієздатність місцевої влади, що сприятиме розвитку фінансового потенціалу територій.

Важливим при цьому є оптимізація розподілу видаткових повноважень між різними рівнями бюджетів з метою якісного надання суспільних послуг на рівні місцевого самоврядування, стимулювання соціально-економічного розвитку територій шляхом збільшення питомої ваги видатків розвитку у місцевих бюджетах та підвищення рівня їх інвестиційної складової.

Принципо новим завданням Концепції було запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу, для чого передбачено: конкретизувати цілі, завдання, види планування, перелік показників; визначити порядок взаємодії всіх учасників процесу середньострокового бюджетного планування; забезпечити врахування показників, передбачених програмами соціально-економічного розвитку на середньострокову перспективу, під час середньострокового планування; урегулювати процедуру врахування показників розвитку місцевих бюджетів на середньострокову перспективу під час підготовки проекту Державного бюджету України на відповідний рік, проведення моніторингу їх виконання з подальшим коригуванням зазначених показників; розробити теоретико-методологічних засади програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів на середньострокову перспективу; провести експеримент із запровадження елементів програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів в окремих регіонах; розробити програмні класифікації видатків і кредитування місцевих бюджетів; скласти типовий перелік бюджетних програм та показників їх виконання органами місцевого самоврядування у частині делегованих повноважень; удосконалити процедуру казначейського обслуговування місцевих бюджетів [72].

Завдання посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів передбачали: удосконалення порядку та умов надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів і визначення єдиного підходу до розподілу фінансового ресурсу держави з цією метою, системи моніторингу та аналізу використання таких субвенцій; надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів на засадах конкурентності та фінансової участі місцевих бюджетів у їх реалізації з

урахуванням наступних критеріїв: економічна ефективність досягнення цілей проекту із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів для його реалізації; спрямованість субвенцій на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності; рівень забезпечення адміністративно-територіальної одиниці об'єктами соціально-культурної сфери; забезпечення інвестиційних програм, строк виконання яких перевищує бюджетний період, необхідними коштами з державного та місцевих бюджетів для завершення їх виконання; програмний підхід до здійснення видатків для реалізації інвестиційних проектів згідно із затвердженими програмами соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці; оптимізацію переліку субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів, забезпечення їх спрямування на фінансування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку регіонів; удосконалення процедури здійснення запозичень до місцевих бюджетів з метою забезпечення ефективності механізму фінансування органами місцевого самоврядування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку.

Забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів передбачено шляхом: надання прозорості інформації про порядок складання бюджетів усіх рівнів, фінансовий стан органів місцевого самоврядування, підготовленої на основі єдиної методики збору, обробки та надання інформації; визначення порядку збору та узагальнення інформації, яка характеризує стан і якість управління коштами місцевих бюджетів; удосконалення інформаційно-статистичної бази соціально-економічних показників розвитку регіонів; запровадження публічного обговорення щорічних звітів про виконання місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування; запровадження міжнародних стандартів фінансової і статистичної звітності для проведення незалежної фінансової експертизи та зовнішнього аудиту на місцевому рівні.

Згідно програмних документів уряду підвищення доходів місцевих бюджетів передбачало виконання наступних кроків: перерозподіл доходів між державним і місцевими бюджетами, а саме передання на місцевий рівень таких додаткових доходів: плата за ліцензії й сертифікати, державну реєстрацію; плата за використання природних ресурсів; плата за надані в оренду ставки, що перебувають у басейнах рік загальнодержавного значення; збільшення доходів, що не враховуються при розрахунках міжбюджетних трансфертів, шляхом включення до їх списку: плати за землю в повному обсязі; адміністративних штрафів; плати за торговий патент на проведення деяких видів підприємницької діяльності.

Підвищення інвестицій та оновлення інфраструктури на місцях передбачило здійснення таких кроків: створення основних законодавчих принципів і критеріїв розподілу інвестиційних субвенцій; запровадження стандартних процедур конкурсного відбору проектів, що мають реалізовуватися за рахунок бюджетних коштів; спрощення доступу місцевих бюджетів до кредитних ресурсів (удосконалення законодавчої бази, що регулює питання залучення коштів місцевими органами влади, посилення прав кредиторів щодо своєчасного погашення й обслуговування місцевого боргу); зарахування до місцевого бюджету розвитку частини податку на прибуток підприємств (крім комунальних та державних підприємств) і частини податку з доходів фізичних осіб; збільшення власних доходів місцевих бюджетів шляхом реформування місцевих податків і зборів (скасування податків з низьким потенціалом, зміна правил адміністрування), запровадження податку на майно; проведення пов'язаних реформ у секторі ЖКГ (планомірне підвищення тарифів до економічно обґрунтованого рівня).

Процеси децентралізації та фінансової незалежності місцевих бюджетів вимагають реформування міжбюджетних відносин. В контексті цих процесів виникає питання: наскільки бюджетна система держави повинна бути централізованою і в яких співвідношеннях розподілити бюджетні повноваження між різними рівнями влади.

На користь децентралізації державних функцій існують два основних підходи: децентралізація повноважень із надання бюджетних послуг підвищує ефективність бюджетних видатків, оскільки дозволяє більш повно врахувати потреби мешканців, наближує органи влади до населення, підвищує оперативність рішень; децентралізація повноважень із формування доходів бюджету дозволяє більш повно врахувати специфіку і склад податкової бази, чим забезпечується більша наповнюваність місцевого бюджету.

У кожній країні процес децентралізації проходить по-різному, враховуючи особливості політичної системи. Зокрема, детальному аналізу підлягають адміністративні важелі впливу центральної влади. Особливо це стосується бюджетного законодавства в частині норм складання та виконання місцевих бюджетів, оскільки фінансування делегованих повноважень здійснюється за рахунок трансфертів з центрального бюджету. Ефективне застосування інструментів децентралізації можливе лише за умови врахування двох критеріїв: економічної ефективності; політичної стабільності.

Економічну ефективність слід розглядати в двох аспектах: ефективності розподілу ресурсів та ефективності виробництва суспільних благ. Щодо першого аспекту, то розглядається відповідність створеного та очікуваного споживачами набору суспільних товарів та послуг, і як результат - рівень задоволення споживачів. Другий аспект ґрунтується на собівартості виробництва суспільних благ, зниження або підвищення якої є підставою до перегляду інструментарію децентралізації. Макроекономічна ситуація у державі свідчить про загальні результати політики децентралізації. І навпаки, застосовуючи макроекономічний інструментарій, держава може не тільки узгоджувати, але й покращувати результативність цієї політики. Основним критерієм є результати перерозподілу ресурсів, товарів та послуг між членами суспільства, а також між адміністративно-територіальними одиницями.

Децентралізація також впливає на основні елементи політичної системи держави. Це проявляється насамперед у наданні органам місцевого самоврядування повноважень щодо участі у прийнятті політичних рішень.

Таким чином, в процесі реалізації бюджетної політики на місцевому рівні наданий час важливо здійснювати подальші кроки в напрямі реформування місцевого самоврядування, децентралізації управління бюджетними коштами та підвищення самостійності органів місцевого самоврядування.

Запровадження європейських стандартів місцевого самоврядування для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць передбачає формування ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування; реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу; утворення об'єднаних територіальних громад; створення можливостей для взяття довгострокових бюджетних зобов'язань за проектами державно-приватного партнерства, що спрямовані на проекти розвитку, пов'язані з розбудовою, відновленням та модернізацією інфраструктури.

Досягнення оптимального рівня розподілу ресурсу між державним та місцевими бюджетами для забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, у тому числі об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад передбачає зміцнення податкового потенціалу територій шляхом застосування механізму горизонтального фіскального вирівнювання; поліпшення системи адміністрування податків, зборів та інших платежів, що зараховуються до місцевих бюджетів.

Упорядкування видаткових повноважень між державним та місцевими бюджетами передбачає делегування органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноважень з надання базових послуг; зміну у підходах до реалізації галузевих політик; спрямування додаткового власного ресурсу місцевих бюджетів, отриманого внаслідок впровадження реформи міжбюджетних відносин, на здійснення повноважень щодо: підготовки кадрів у державних вищих навчальних закладах I - II рівня акредитації; підготовки робітничих кадрів у професійно-технічних та інших навчальних закладах; закладів культури.

Удосконалення системи планування показників бюджету та їх прогнозування на середньострокову перспективу на місцевому рівні передбачає: підвищення якості бюджетних прогнозів; перехід на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом бюджетів громад, що об'єднуються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад; застосування формульних розрахунків галузевих трансфертів, побудованих на оновлених стандартах надання послуг та фінансових нормативах бюджетної забезпеченості на одного отримувача послуги.

Система міжбюджетних відносин потребує подальшого удосконалення виходячи з динаміки фінансово-бюджетних та соціально-економічних показників розвитку адміністративно-територіальних одиниць на основі вартісних і якісних стандартів забезпечення місцевого населення достатнім рівнем соціального забезпечення. Дієвим інструментом вирішення цього важливого завдання може стати збалансування фінансів територій як основа для розроблення комплексу заходів щодо активної муніципальної економічної політики у сфері бюджету, податків та інвестицій. Зазначене дасть змогу підвищити ефективність фінансових відносин, розвитку економіки на рівні місцевого самоврядування, що сприятиме упорядкуванню міжбюджетних відносин. Важливим при цьому є обґрунтований розрахунок бюджетних видатків на фінансування розвитку соціальної, гуманітарної сфери, місцевої інфраструктури. Важливим є запровадження методологічних підходів до визначення рівня самодостатності бюджетів територіальних громад сіл, селищ, міст, що ґрунтуються на системі відповідних інтегрованих показників, які характеризують ресурсний потенціал територій, з метою врегулювання принципів розподілу фінансових ресурсів між відповідними бюджетами та закріплення за ними джерел доходів для забезпечення видаткових повноважень.

Фінансове забезпечення територіальних громад можливо підвищити за умови забезпечення відповідності між завданнями органів місцевого самоврядування і ресурсами, необхідними для їх виконання, збільшенням питомої ваги власних бюджетних надходжень у загальному обсязі доходів

місцевих бюджетів. Підходи щодо удосконалення структури місцевих фінансів повинні розроблятися з урахуванням пріоритетних напрямів бюджетної, податкової політики на середньострокову перспективу. При впровадженні перспективного планування бюджету на місцевому рівні необхідно враховувати пріоритетність відповідних соціально-економічних завдань місцевого самоврядування та фінансових можливостей територіальних громад. Важливим є формування фінансово дієздатних територіальних громад, спроможних здійснити надання громадянам якісних соціальних та суспільних послуг, забезпечити ефективне використання бюджетних коштів.

Подальше вдосконалення міжбюджетних відносин доцільно проводити з урахуванням особливостей соціально-економічного розвитку територій, досвіду реформ країн з розвинутою та перехідною економікою. Підхід розвинутих країн є важливим в частині впровадження системи моніторингу й оцінки доходів і видатків місцевих бюджетів на основі результативних показників їх виконання та практики регулювання міжбюджетних відносин за допомогою системи вирівнювання, надаючи повноваження щодо управління фінансами громади місцевому самоврядуванню. В умовах трансформаційних перетворень важливим є визначення основних напрямів фінансово-бюджетної політики, у тому числі в частині міжбюджетного регулювання на середньострокову перспективу, що посилить керованість управління місцевими бюджетами.

Фінансове забезпечення територіальних громад потребує удосконалення та поступового приведення принципів його функціонування до норм європейських стандартів. Основними напрямками удосконалення міжбюджетного регулювання мають бути впорядкування переліку джерел доходів бюджетів місцевого самоврядування, у тому числі в частині доходів на виконання власних повноважень, перерозподіл видаткових повноважень та розрахунок показників видатків місцевих бюджетів з метою підвищення рівня стійкості бюджетів місцевого самоврядування.

Формування місцевих бюджетів у системі бюджетного регулювання є вагомим інструментом реалізації фінансово-економічної політики держави,

складовою механізму міжбюджетних відносин, основним важелем соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Бюджетна політика у сфері формування місцевих бюджетів включає заходи, пов'язані із мобілізацією доходів, перерозподілом, використанням, забезпеченням фінансового вирівнювання територіальних та муніципальних суспільних фондів грошових коштів у процесі збалансованого управління бюджетними ресурсами держави.

Покращення якісного рівня системи міжбюджетних відносин можливе за умови удосконалення розподілу функцій та повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування на засадах збалансування загальнодержавних і територіальних інтересів. Розмежування видаткових та доходних повноважень повинно базуватись на обґрунтованих засадах, доцільним є удосконалення механізму розподілу міжбюджетних трансфертів для бюджетів місцевого самоврядування. Подальший розвиток системи формування місцевих бюджетів доцільно здійснювати із урахуванням досвіду країн з розвинутою та трансформаційною економікою в частині підвищення ролі власних доходів, збільшення фінансової основи місцевого самоврядування.

У перспективах подальших розробок необхідно дослідити вплив системи фінансового забезпечення місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток території шляхом створення сприятливих умов для сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць, а також існує необхідність розроблення теоретико-методологічного підґрунтя імплементації концепції розвитку місцевого самоврядування як автономного інституту.

До основних перешкод для досягнення ефективності фінансового забезпечення розвитку територіальних громад на сучасному етапі віднесено: невідповідність сучасних тенденцій формування доходів місцевих бюджетів сільських територіальних громад цілям підвищення їх фінансової спроможності; відсутність стимулів ефективного використання власного фінансового потенціалу територій; суттєва диференціація територіальних громад за рівнем бюджетної забезпеченості; неефективна структура місцевих бюджетів регіону, а також їх вертикальна та горизонтальна розбалансованість;

мізерні обсяги видатків місцевих бюджетів територіальних громад на фінансування розвитку територій; недосконалий механізм проведення Державною казначейською службою бюджетних платежів, що здійснюються органами місцевого самоврядування.

Підвищення прозорості та ефективності витрачання бюджетних коштів передбачає: застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі під час складання проектів місцевих бюджетів на плановий бюджетний рік; законодавче урегулювання питання проведення аудиту місцевих бюджетів та їх прозорості звітності [35, 53].

Створення нової системи державного управління регіональним розвитком з урахуванням досвіду та відповідно до стандартів регіональної політики європейських держав шляхом підвищення ефективності інструментів Державного фонду регіонального розвитку; виконання завдань і здійснення заходів з реалізації [Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року](#); застосування механізму державно-приватного партнерства під час реалізації проектів розвитку; надання державної підтримки для стимулювання проектів співробітництва та об'єднання територіальних громад.

3.2. Середньострокове планування видатків місцевих бюджетів

Обґрунтована державна фінансова політика у сфері формування місцевих бюджетів є вагомим умовою соціально-економічного розвитку територій, здійснення результативних економічних перетворень. Протягом останніх років фінансова політика формування бюджетів місцевого самоврядування не у достатній мірі забезпечувала економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць. Виходячи із зазначеного актуальним є питання подальшого розвитку системи середньострокового планування видатків місцевих бюджетів.

Одним із основних чинників забезпечення збалансованості соціально-економічного розвитку територій є досягнення стабільності та прогнозованості

місцевих бюджетів. Важливим інструментом державного регулювання розвитку територій є видатки бюджету, від результативності яких залежить виконання центральними та місцевими органами влади закріплених за ними повноважень. Ефективне використання коштів місцевих бюджетів є передумовою забезпечення розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Для здійснення економічного розвитку місцеві органи влади повинні мати відповідні фінансові можливості, вагомого значення набуває питання запровадження дієвої системи управління видатками місцевих бюджетів, особливо в умовах обмеженості фінансових ресурсів.

Становлення системи планування видатків місцевих бюджетів в Україні, реформування її складових, у тому числі принципів, процедур, методів, механізму взаємодії учасників планування, відбувалося одночасно із розвитком інституту місцевого самоврядування, удосконаленням нормативно-правової та методологічної бази у сфері бюджетного планування.

Основним завданням у сфері управління видатками місцевих бюджетів є дотримання принципів економності, ефективності та дієвості. Підвищення результативності видатків місцевих бюджетів вимагає нових децентралізованих підходів до управління ними, що передбачає встановлення відповідних цілей, стандартів якості та засобів контролю.

Забезпечення збалансованості місцевих бюджетів досягається за рахунок перерозподільчих процесів у межах бюджетної системи, які полягають у наданні фінансової підтримки у формі дотацій та субвенцій місцевим бюджетам.

Вітчизняна система упорядкування бюджетних видатків характеризується не у достатній мірі чітким розподілом функцій та повноважень між органами центральної та місцевої влади, спрямуванням переважної частини фінансових ресурсів місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень. Враховуючи, що зазначене у певній мірі обмежує фінансову самостійність органів місцевого самоврядування, розширення їх власних видаткових повноважень та усунення дублювання функцій між рівнями влади мають стати

одними з основних заходів у напрямі удосконалення формування видаткової частини місцевих бюджетів[63].

Бюджетним кодексом України закладено законодавчі підстави для запровадження середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні та застосування програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів, визначено ключові підходи до розробки середньострокового бюджетного прогнозу як загалом для бюджету, так і на рівні головних розпорядників бюджетних коштів. Передбачено взаємоузгодженість бюджетної політики із завданнями та пріоритетами соціально-економічного розвитку, врегульовано питання щодо формування прогнозу показників зведеного та державного бюджетів на наступні за плановим два бюджетні періоди; створено підґрунтя для переходу в перспективі до формування середньострокового бюджету на всіх рівнях бюджетної системи, що відповідатиме кращій міжнародній практиці.

Запровадження прогресивних методик планування та виконання видаткової частини місцевих бюджетів, однією з яких є програмно-цільовий метод, є особливо актуальним в умовах обмеженості фінансових ресурсів, оскільки зазначене надасть можливість підвищити ефективність використання бюджетних коштів та забезпечити їх зв'язок із стратегічними цілями бюджетної політики. Враховуючи, що планування видатків місцевих бюджетів, у тому числі на середньострокову перспективу, повинно здійснюватись із урахуванням результатів їх виконання у попередніх бюджетних періодах, запропоновано використовувати чотири групи показників для проведення моніторингу, оцінки та рейтингування рівня ефективності виконання органами місцевої влади видаткових повноважень, зокрема: планові та фактичні бюджетні показники, фінансові коефіцієнти, показники результативності використання бюджетних коштів, показники вартості одиниці послуги, продукту. Реалізація зазначеного дозволить оцінити якість надання суспільних послуг, визначити обґрунтований обсяг їх бюджетного фінансування.

Удосконалення системи планування видатків місцевих бюджетів шляхом запровадження програмно-цільового методу сприятиме підвищенню прозорості бюджетних потоків, оскільки бюджетний процес розглядається як ефективний комплекс заходів, направлених на виконання поставлених соціально-економічних вагомих завдань. Цей метод дозволяє ув'язати стратегію та пріоритети розвитку держави й адміністративно-територіальних одиниць з фінансово-економічною складовою управлінської діяльності як на державному, так і на місцевому рівнях. Запровадження програмно-цільового методу дозволить підвищити ефективність використання коштів місцевого бюджету, виходячи з оцінювання досягнутих результатів конкретної бюджетної програми.

Формування місцевого бюджету має ґрунтуватись на пріоритетах регіональної бюджетної політики. Прогнозні та програмні документи соціально-економічного розвитку території, прогноз фінансового балансу на наступні роки мають бути підставою для визначення пріоритетних напрямів бюджетних видатків. У бюджетному процесі повинні бути враховані середньострокова та довгострокова перспектива, встановлений зв'язок із загальними цілями соціально-економічного розвитку країни та адміністративно-територіальних одиниць.

Ефективність і послідовність діяльності органів місцевого самоврядування залежить від системного стратегічного бачення основних напрямів розвитку місцевих громад у перспективі. Такий підхід дозволяє врахувати галузеві особливості, скоординувати дії всіх учасників бюджетного процесу для досягнення поставлених стратегічних цілей.

Середньострокове планування видатків місцевого бюджету полягає у визначенні розпорядниками бюджетних коштів плану своєї діяльності на середньостроковий період та обсягу коштів, необхідних для досягнення цілей на цей період у відповідності до програмних документів соціально-економічного розвитку держави та територій. Метою середньострокового планування видатків місцевого бюджету є забезпечення більш ефективного

використання обмежених бюджетних ресурсів завдяки реалістичній оцінці майбутніх бюджетних надходжень та визначенню пріоритетів у фінансуванні видатків бюджету шляхом прогнозування на декілька бюджетних періодів.

Запровадження середньострокового планування видатків місцевих бюджетів передбачає так зване «ковзне триріччя», зміст якого полягає у тому, що бюджет затверджується на поточний рік, проекти бюджетів на два подальші роки затверджуються окремо. Після завершення першого року триріччя раніше затверджені проектування стають основою для нового бюджету і до них додається наступний третій рік. Таким чином зазначене планування забезпечує бюджетну стабільність, передбачуваність та можливість реагування на змінну ситуацію, реструктуризацію зобов'язань, реалізацію нових пріоритетів бюджетної політики.

Перехід до середньострокового планування видатків місцевих бюджетів надасть учасникам бюджетного процесу можливість узгодити свої стратегічні плани діяльності з наявними бюджетними коштами як у рамках підготовки проекту місцевого бюджету на плановий рік, так і на наступні за плановим бюджетні періоди. Зазначене сприятиме переходу до формування довгострокової бюджетної політики на рівні місцевого самоврядування. Місцеві органи влади можуть застосовувати середньострокове планування бюджетних видатків для того, щоб зосередити увагу на довгострокових цілях, оцінити свої можливості та визначити стратегію досягнення результатів. Якщо процес планування здійснюється ефективно, він допомагає органам місцевого самоврядування визначити пріоритети у спрямуванні фінансових ресурсів; розробити ефективні заходи реалізації бюджетної політики; проаналізувати можливі наслідки прийнятих рішень; ефективно реагувати на обставини, які змінюються; удосконалити управління установою і підвищити результативність її роботи.

Середньострокове планування видатків місцевого самоврядування є безперервним, багаторівневим і централізованим процесом, який спрямований на уникнення дисбалансу між видатками та потребою для реалізації заходів

бюджетної політики з надання місцевими органами влади суспільних послуг згідно визначених пріоритетів[187].

Запровадження системи середньострокового планування видатків місцевих бюджетів відкриває такі можливості: підтримка збалансованості державного та місцевих бюджетів, узгодження стратегічних планів діяльності головних розпорядників коштів з наявними бюджетними ресурсами; посилення контролю за дотриманням принципу результативності видатків та доцільності продовження їх фінансування у перспективі; прогнозування майбутніх тенденцій і впровадження необхідних заходів для досягнення запланованого результату, підвищення передбачуваності державної та місцевої бюджетної політики; підвищення відповідальності головних розпорядників за ефективне та раціональне використання бюджетних коштів.

При плануванні видатків місцевих бюджетів на середньострокову перспективу важливо, щоб учасники бюджетного процесу розуміли важливість та необхідність кожного етапу середньострокового бюджетного планування та його взаємозв'язок з бюджетом на поточний рік. Здійснення середньострокового планування видатків місцевого самоврядування передбачає два основних етапи: розробка та схвалення бюджетного прогнозу на основі макроекономічного прогнозу на перспективу; коригування показників планового або поточного року, уточнення показників на наступні роки.

Першим кроком у здійсненні середньострокового планування видатків місцевого бюджету є оцінка наявних ресурсів з урахуванням макроекономічних тенденцій, зокрема динаміки реального валового внутрішнього продукту, індексу споживчих цін, соціальних стандартів. На основі прогнозного обсягу валового внутрішнього продукту розроблено середньостроковий прогноз видатків місцевих бюджетів на 2020-2024 роки (табл.3.1).

Таблиця 3.2.1.

**Середньостроковий прогноз видатків місцевих бюджетів
на 2020-2024 роки**

Функціональна класифікація	Питома вага видатків місцевих бюджетів у валовому внутрішньому продукті, відсотки				
	2020	2021	2022	2023	2024
Загальнодержавні функції	0,78	0,78	0,76	0,76	0,74
Економічна діяльність	0,72	0,72	0,73	0,74	0,75
Житлово-комунальне господарство	0,76	0,78	0,78	0,80	0,80
Охорона здоров'я	3,38	3,40	3,44	3,46	3,48
Духовний та фізичний розвиток	0,56	0,56	0,57	0,57	0,58
Освіта	5,15	5,18	5,24	5,30	5,32
Соціальний захист та соціальне забезпечення	3,85	3,87	3,90	3,94	3,96
Інші видатки	0,22	0,22	0,23	0,23	0,24
Всього видатки	15,42	15,51	15,65	15,80	15,87

Прогнозний середній показник питомої ваги видатків місцевих бюджетів у валовому внутрішньому продукті за 2020-2024 роки становить 15,65 відсотка, найбільше середнє значення цього показника за наведений період становлять видатки на освіту – 5,24 відсотка; соціальний захист та соціальне забезпечення – 3,90; охорону здоров'я – 3,43 відсотка; найменше – видатки на духовний та фізичний розвиток – 0,57 відсотка, економічну діяльність – 0,73; загальнодержавні функції – 0,76; житлово-комунальне господарство – 0,78 відсотка.

Під час перспективного планування видатків місцевих бюджетів важливим є визначення обсягів прийнятих видаткових зобов'язань на середньостроковий період та їх врахування при формуванні видаткової частини місцевих бюджетів планового року. Таким чином забезпечується зв'язок річного та середньострокового планування видатків місцевих бюджетів, що є

необхідним для підвищення прозорості бюджетного процесу та відповідальності всіх його учасників.

Видаткова частина місцевих бюджетів здійснює достатньо відчутний вплив як на розвиток окремих галузей і економіки в цілому, так і на рівень соціального добробуту населення країни. У зв'язку з цим важливого значення набуває проблема оптимального розподілу обмежених бюджетних ресурсів за напрямками соціально-економічного розвитку та забезпечення відповідності структури видатків місцевих бюджетів визначеним стратегічним пріоритетам. Бюджетна політика повинна бути орієнтована на перспективу, виходити з чіткого розуміння фінансових можливостей адміністративно-територіальних одиниць, забезпечувати передбачуваність умов формування бюджетів усіх рівнів. Річний бюджет повинен бути результатом тривалих розробок і напрацювань, науково обґрунтованих і узгоджених оцінок перспектив соціально-економічного розвитку держави та регіонів.

Наступним етапом у процесі управління видатками місцевих бюджетів є їх виконання, яке базується на принципах плановості, цільового спрямування коштів, ефективного та результативного їх використання, додержання режиму економії та здійснення постійного контролю за використанням бюджетних коштів місцевого самоврядування. Принцип плановості означає, що бюджетні призначення головним розпорядникам коштів визначаються рішенням про місцевий бюджет та виділяються відповідно до нього, встановлені повноваження мають кількісні та часові обмеження. Принцип цільового спрямування передбачає результативність діяльності головних розпорядників коштів, тобто виконання завдань з найменшими витратами фінансових ресурсів. Принцип постійного контролю надає можливість виявити недоліки, своєчасно їх усунути, а також оцінити правильність визначення обсягів фінансових ресурсів.

Основним принципом контролю є відповідальність розпорядників бюджетних коштів за належне й ефективне використання фінансових ресурсів. Своєчасне отримання інформації дозволяє відслідковувати за виконанням видаткової частини місцевих бюджетів, отримувати інформацію про стан

фінансування, напрями та обсяги видатків, відхилення фактичних асигнувань від планових. Для представників місцевих органів влади така інформація є основою для прийняття своєчасних управлінських рішень щодо перерозподілу бюджетних коштів. Результатом обґрунтованої бюджетної політики є бюджетна рівновага, яка має забезпечити відповідність між видатками та наявністю фінансових ресурсів, виконання органами місцевого самоврядування відповідних повноважень, здійснення структурних перетворень економіки.

Ефективність бюджетної політики на місцевому рівні залежить від результативності виконання місцевих бюджетів, яку визначають шляхом оцінки ефективності їх видатків, що є основним інструментом впливу на соціально-економічні процеси. З огляду на зазначене, необхідними складовими у системі управління видатками місцевих бюджетів мають стати контроль за використанням бюджетних коштів з метою оцінки рівня ефективності виконання місцевими органами влади видаткових повноважень.

Реалізація принципів бюджетного планування на практиці може забезпечуватись використанням таких його методів, як балансовий, нормативний, метод коефіцієнтів, прямого рахунку, економіко-математичного моделювання, екстраполяції, експертних оцінок, програмно-цільовий. Система моніторингу та оцінки результативності управління коштами місцевих бюджетів повинна дозволити оцінити, наскільки місцеві органи влади здатні формувати необхідні ресурси для виконання власних та делегованих повноважень, ефективно здійснювати їх перерозподіл з метою надання населенню гарантованих державою суспільних послуг на достатньому рівні та забезпечення соціально-економічного розвитку відповідної території; забезпечити прозорість виконання місцевих бюджетів [30].

Порівняння результатів виконання місцевими органами влади покладених на них повноважень доцільно здійснювати щорічно, в кінці бюджетного періоду. Результати таких досліджень є важливим джерелом інформації для органів державної влади, зокрема Міністерства фінансів України, Державної

казначейської служби України, Державної фінансової інспекції України, Рахункової палати України, Державної податкової служби України.

Сукупність бюджетних програм місцевого самоврядування в галузях освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства та інші повинні розроблятися з урахуванням єдиних методологічних підходів до формування місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом.

Здійснення оцінки результативності бюджетних програм з метою забезпечення якісного та кількісного аналізу стану їх виконання потребує розробки і впровадження цілісної концепції, використання якої забезпечить прийняття відповідних рішень стосовно коригування програм, стратегії їх реалізації. Розроблено та запропоновано методологічні засади оцінки результативності бюджетних програм при складанні та виконанні місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом, що ґрунтуються на системі відповідних інтегрованих показників.

Реалізація бюджетних програм місцевого самоврядування забезпечила наступні результати: у галузі охорони здоров'я – збільшення тривалості життя, скорочення термінів перебування хворого у лікарні, у тому числі за рахунок придбання сучасного обладнання; у галузі освіти – модернізацію навчально-матеріальної бази, покращення технічних умов перебування дітей у навчальних закладах; у житлово-комунальній сфері – реконструкцію та ремонт електричних мереж зовнішнього освітлення, поліпшення благоустрою та озеленення міста, утримання та поточний ремонт мереж водопостачання та водовідведення, поліпшення експлуатаційних якостей та технічного стану дорожнього господарства, економію електричної енергії завдяки впровадженню енергозберігаючих заходів та технологій.

У напрямі подальшого запровадження програмно-цільового методу формування та виконання місцевих бюджетів доцільним є затвердження методологічних засад оцінки результативності бюджетних програм місцевого

самоврядування, удосконалення казначейського обслуговування місцевих бюджетів, системи звітності про виконання місцевих бюджетів.

Підвищення рівня обґрунтованості бюджетного планування, забезпечення послідовності та передбачуваності у проведенні бюджетної політики на місцевому рівні в сучасних умовах набувають особливої значущості. З метою реалізації зазначеного доцільним є запровадження середньострокового планування видатків місцевих бюджетів, яке повинно ґрунтуватись на забезпеченні взаємозв'язку бюджетних показників зі стратегічними цілями бюджетної політики. Зазначене сприятиме підвищенню ефективності розподілу та використання коштів місцевих бюджетів, досягненню стабільності у проведенні фінансово-економічної політики, посиленню контролю за дотриманням принципу результативності видатків місцевого самоврядування та доцільності продовження їх фінансування у наступних бюджетних періодах. Планування видатків місцевих бюджетів повинно здійснюватись із урахуванням результатів їх виконання у попередніх бюджетних періодах. Для проведення оцінки рівня ефективності виконання органами місцевої влади видаткових повноважень доцільно використовувати такі групи показників: планові та фактичні бюджетні показники, фінансові коефіцієнти, показники результативності використання бюджетних коштів, показники вартості одиниці послуги, продукту. Під час перспективного планування видатків місцевих бюджетів важливим є визначення обсягів прийнятих видаткових зобов'язань на середньостроковий період та їх врахування при формуванні видаткової частини місцевих бюджетів планового року. Таким чином забезпечується зв'язок річного та перспективного планування видатків місцевих бюджетів, що є необхідним для підвищення прозорості бюджетного процесу та відповідальності всіх його учасників.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

У результаті проведеного дослідження теоретико-методологічних засад фінансового забезпечення розвитку територіальних громад зроблені наступні висновки:

1. Фінансове забезпечення територіальних громад у системі міжбюджетних відносин є ефективним інструментом оцінки діяльності місцевого самоврядування як первинного суб'єкту соціально-економічних відносин, що забезпечує функціонування комунальної власності, акумулювання в бюджеті місцевого самоврядування місцевих податків і зборів, надання суспільних місцевих послуг, відповідній території. Основною формою фінансового забезпечення територіальних громад залишається бюджетне фінансування, від якості якого залежить рівень їх економічного та соціального розвитку.

2. Дослідження підходів щодо фінансового забезпечення місцевого самоврядування у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою, дозволило виявити основні тенденції щодо розвитку місцевих фінансів, у тому числі реформування місцевих бюджетів. Органи місцевого самоврядування більшості розвинутих країн відіграють істотну роль у наданні державних послуг, активно вкладають кошти в інфраструктуру та місцевий економічний розвиток. Рівень дотаційності місцевих бюджетів в країнах з розвинутою економікою значно нижчий ніж в Україні. В структурі міжбюджетних трансфертів переважає дотація вирівнювання, яка надає змогу органам місцевого самоврядування ефективно використовувати та перерозподіляти відповідні кошти. У європейських країнах на одного жителя з місцевих бюджетів витрачається коштів значно більше, ніж в Україні, при цьому частка видатків у структурі вітчизняних місцевих бюджетів, що спрямовується на виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень суттєво перевищує відповідний показник розвинутих країн.

Зарубіжний досвід фінансового забезпечення місцевого самоврядування доводить, що реформування цієї сфери повинно здійснюватись із врахуванням особливостей соціально-економічного розвитку регіонів, державного та

адміністративно-територіального устрою, рівня розвитку фінансово-економічних відносин. Визначеною тенденцією в останні десятиліття є удосконалення механізму міжбюджетного регулювання, подальше зміцнення фінансового забезпечення та посилення самостійності органів місцевого самоврядування, що сприяє підвищенню ефективності формування місцевих бюджетів.

3. Протягом 2008-2018 років вплив податкових і неподаткових надходжень на формування доходної частини місцевих бюджетів України мав тенденцію до зменшення, про що свідчить зниження питомої ваги цих груп доходів. Так, в досліджуваному періоді частка податкових надходжень зменшилась з 59,1 % до 40,3 %, а неподаткових надходжень - з 8,7 % до 5,9 %. Частка офіційних трансфертів в доходній частині місцевих бюджетів України постійно зростала – з 29,0 % у 2008 році до 52,3 % у 2018 році. Дана тенденція свідчить про звуження фінансової автономії органів місцевого самоврядування та посилення їх фінансової залежності від трансфертної допомоги центрального уряду.

Вплив рішень органів місцевого самоврядування на формування власних податкових надходжень в Україні здійснюється у межах встановлення місцевих податків і зборів, питома вага яких у загальній структурі доходної частини місцевих бюджетів складає до двох відсотків. Основою власних доходів місцевих бюджетів є доходи від операцій з капіталом та власні надходження бюджетних установ. В умовах послаблення фіскального та регулюючого значення місцевих податків і зборів потрібні дієві заходи щодо посилення їх впливу на формування вітчизняної системи доходів місцевих бюджетів. Для зміцнення фінансової основи доходів місцевого самоврядування доцільно доповнити перелік місцевих податків податком на прибуток комунальних підприємств, податками на розкіш (багатство), удосконалити механізм справляння податку на нерухоме майно.

4. Обсяг, склад і структура видатків місцевих бюджетів залежать від обсягу та складу власних і делегованих функцій органів місцевої влади та самоврядування. Специфіка видатків місцевих бюджетів полягає у тому, що до них не включаються видатки на фінансування вищих органів державного

управління, оборону, безпеку та судову владу, зовнішню політику держави; одночасно сфера житлово-комунального господарства є прерогативою фінансування органів місцевого самоврядування, інші види видатків розподіляються між державним і місцевими бюджетами в різних пропорціях.

Середній показник питомої ваги видатків місцевих бюджетів України у валовому внутрішньому продукті за період 2009-2018 років становив 12,73 відсотка. Частка видатків на освіту в загальному обсязі видаткової частини місцевих бюджетів за наведений період складає 29,32 відсотка, охорону здоров'я – 21,13 відсотка, соціальний захист та соціальне забезпечення – 18,60 відсотка, економічну діяльність – 8,01 відсотка, загальнодержавні функції – 6,49 відсотка, житлово-комунальне господарство – 5,75 відсотка, духовний та фізичний розвиток – 3,87 відсотка.

Найбільшу частку у видатках місцевих бюджетів України займають видатки на соціальні цілі – освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, духовний та фізичний розвиток, які складають три чверті усіх видатків; частка цих видатків у ВВП зросла протягом 2009-2018 років з 8,6 % до 11,2 %. Позитивною є тенденція зростання бюджетних видатків на розвиток людського капіталу, які посилюють інноваційний потенціал галузей суспільного виробництва, що сприяє розвитку національної економіки.

5. Удосконалення бюджетного механізму фінансового забезпечення територіальних громад виступає важливою складовою фінансово-економічного регулювання, що впливає на процес формування та виконання місцевих бюджетів, забезпечення дієвого механізму міжбюджетних відносин та стан соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. На сучасному етапі розвитку місцевих фінансів потребує посилення ролі видатків місцевих бюджетів у процесі розподілу фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Розширення місцевим органам влади повноважень в управлінні фінансовими ресурсами підвищує ефективність та дієздатність місцевої влади, що сприятиме розвитку фінансового потенціалу територій. Важливим при цьому є оптимізація розподілу видаткових повноважень між

різними рівнями бюджетів з метою якісного надання суспільних послуг на рівні місцевого самоврядування, стимулювання соціально-економічного розвитку територій шляхом збільшення питомої ваги видатків розвитку у місцевих бюджетах та підвищення рівня їх інвестиційної складової.

6. Середньострокове планування видатків місцевого самоврядування є безперервним, багаторівневим і централізованим процесом, який спрямований на уникнення дисбалансу між видатками та потребою для реалізації заходів бюджетної політики з надання місцевими органами влади суспільних послуг згідно визначених пріоритетів.

Запровадження системи середньострокового планування видатків місцевих бюджетів відкриває такі можливості: підтримка збалансованості державного та місцевих бюджетів, узгодження стратегічних планів діяльності головних розпорядників коштів з наявними бюджетними ресурсами; посилення контролю за дотриманням принципу результативності видатків та доцільності продовження їх фінансування у перспективі; прогнозування майбутніх тенденцій і впровадження необхідних заходів для досягнення запланованого результату, підвищення передбачуваності державної та місцевої бюджетної політики; підвищення відповідальності головних розпорядників за ефективне та раціональне використання бюджетних коштів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адаменко І.П., Собчук С.І. Формування видатків бюджету в умовах інституційної модернізації економіки. Бізнес Інформ. 2018. № 5. № 5. С. 303–312.
2. [Богма О. С.](#) Розвиток інституціональної складової державного регулювання забезпечення бюджетної безпеки України : монографія ; Класич. приват. ун-т. - Запоріжжя : Класич. приват. ун-т, 2017. 367 с.
3. Боголіб Т.М., Малишко В.В. Бюджетна система України. К. : Пан Тот, 2013. 570 с.
4. Бюджетна політика: прагматичні підходи до стратегічних рішень : Аврамченко К. В. та ін.; Ін-т суспіл.-екон. дослідж. Київ: СТ-ДРУК, 2016. 110 с.
5. Бюджетна система /за ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. К.: Центр учбов. літер.; Тернопіль: Екон. Думка, 2012. 871 с.
6. Бюджетна система: Андрейків Т. Я., Оліярник В. В. Львів : Вид-во Львів. торг.-екон. ун-ту, 2016. 287 с.
7. Бюджетна система [І. І. Кичко та ін.] ; Чернігів. нац. технол. ун-т. 2-ге вид., перероб. і допов. Чернігів ; Ніжин : Лук'яненко В. В. : Орхідея, 2016. 256 с.
8. Бюджетна складова реалізації домінантних напрямів суспільного розвитку / за ред. Л.В. Лисяк. Дніпропетровськ: ДДФА, 2015. 396 с.
9. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. Бюджетно-податкова політика у системі регулювання економіки: монографія / І.Я. Чугунов, Т.В. Канєва, М.Д. Пасічний та ін.; за заг. ред. І.Я. Чугунова. Київ: Глобус-Пресс, 2018. 354 с.
11. Бюджетно-податкова політика України: нові виклики: монографія / І.Лук'яненко, М.Сидорович ; Нац. ун-т "Києво-Могилян. акад.". Київ : НаУКМА, 2014. 229 с.
12. [Возняк Г.В.](#) Бюджетна політика розвитку регіонів України: сучасна парадигма та орієнтири подальших реформ : монографія ; НАН України, ДУ "Ін-т регіон. дослідж. ім. М. І. Долішнього НАН України". Львів : ДУ "Ін-т регіон. дослідж. ім. М. І. Долішнього НАН України", 2016. 519 с.

13. Городецька Т.Е., Поровой А.С. Аналіз податкових надходжень в системі доходів бюджету. Молодий вчений. 2017. №2. С. 243–247.
14. Городецька Т.Е., Ківшик Ю.І. Зарубіжний досвід формування фінансових ресурсів на місцевому рівні. Молодий вчений. 2017. №1. С. 559–563.
15. Городецька Т. Е., Сухова А.О. Формування місцевих бюджетів в умовах розвитку самоврядування. Молодий вчений. 2017. №1. С. 563–567.
16. Державні фінанси і сталий людський розвиток : концептуальні домінанти та діалектична єдність: моногр. / О.Тулай. Тернопіль: Екон. думка ТНЕУ, 2016. 414 с.
17. Дмитровська В.С. Теоретичні засади формування доходів місцевих бюджетів. Вісник Житомирського державного технологічного університету. Сер.: Економічні науки. 2013. Т. 1. С. 349–353.
18. Евтушенко Н.Н., Царук А.Ю. Основные направления бюджетной политики Украины на 2017 год. Молодий вчений. 2017. №2. С. 247–253.
19. Європейська хартія місцевого самоврядування : Міжнародний документ від 15 лип. 1997 р. (Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР). URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
20. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн / В. В. Зайчикова. К. : НДФІ, 2007. 299 с.
21. Зінченко М. А. Фінансові потоки місцевих бюджетів України: теорія та практика управління: монографія ; Одес. нац. екон. ун-т. Одеса : Кримполіграфпапір, 2016. 258 с.
22. Зубенко В. В. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2015-2017 рік / В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін.; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи впровадження», USAID. К., 2017. 77 с.
23. Інституційна трансформація фінансово-економічної системи України в умовах глобалізації: Сіденко В. Р., Скрипниченко В. Р., Пономаренко В. С., Чугунов І. Я. та ін.; за ред. В.Р.Сіденка. Київ: Київ.нац.торг.-екон.ун-т, 2017. 648 с.

24. Кириленко О. П. Дохідна база місцевих бюджетів в умовах реформування бюджетної та податкової системи / О. П. Кириленко. Тернопіль: Вектор, 2011. С. 6-10.
25. Козачишина Т. О. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад. Молодий вчений. 2017. №2. С. 262-267.
26. [Коляда Т. А.](#) Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика : монографія ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь : Ун-т ДФС України, 2016. 395 с.
27. Коніна М. О., Мрічка А.А. Напрями зміцнення фінансової бази та незалежності органів місцевого самоврядування. Молодий вчений. 2016. №12. С. 800–803.
28. Консолідація державних фінансів України : кол. моногр. / за ред. І.О. Луніної ; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогноз. НАН України". К., 2017. 344 с.
29. Кравченко В. В. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку / В. В. Кравченко, Н. В. Кравченко. К. : Арарат-Центр, 2000. 206 с.
30. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України / В. І. Кравченко. К. : Знання, 1999. 487 с.
31. Крайник О. П. Місцеві бюджети / Крайник О. П. Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2007. 184 с.
32. Кучер Г.В. Державні фінансові ресурси. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. 608 с.
33. Ливдар М. В., Макар О.П., Чубка О.М. Проблеми та напрями організації міжбюджетних відносин в контексті підтримки соціально-економічного розвитку регіонів. Молодий вчений. 2017. №3. С. 780–783.
34. Макарчук І.М., Малишко В.В., Пучко А.О. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації. Молодий вчений. 2017. №1. С. 640–647.
35. Макогон В. Д. Бюджетна політика в умовах посилення євроінтеграційних процесів. Бізнес-Інформ. 2017. № 11. С. 323–327

36. Макогон В. Д. Бюджетна стратегія держави: монографія. Київ: КНТЕУ, 2018. 373 с.
37. Макогон В. Д. Бюджетне прогнозування як інструмент державного регулювання економічних процесів. Бізнес-Інформ. 2017. № 10. С. 314–318.
38. Макогон В.Д., Адаменко І.П. Формування видатків бюджету як складової суспільного розвитку. Економічний вісник університету. 2019. № 40. С. 140–147.
39. Методологія управління бюджетними програмами : С. Д. Бушуєв та ін. ; за ред. С. Д. Бушуєва, С. В. Цюцюри ; Київ. нац. ун-т буд-ва і архітектури. Київ : КНУБА, 2016. 195 с.
40. Мироненко А. О., Серьогін С.С. Функції державних та місцевих фінансів України. Молодий вчений. 2016. №12. С. 877–881.
41. Міжнародний досвід сереньострокового бюджетного планування: уроки для України. / Financial and econ. analysis office in the VRU (FEAO) ; [підгот. М. Стадник ; за заг. ред. В. М. Мазярчука]. [Київ] : Лопатіна О. О. [вид.], трав. 2017. 31 с.
42. Міжнародний досвід формування основних напрямів бюджетної політики / Financial and econ. analysis office in the VRU (FEAO) ; [підгот.: Д. Серебрянська, М. Стадник ; за заг. ред. В. М. Мазярчука]. [Київ] : Лопатіна О. О. [вид.], трав. 2017. 27 с.
43. Місцеві фінанси / за ред. О. П. Кириленко. К. : УБС НБУ, 2015. 579 с.
44. Надал С.В., Спасів Н.Я. Доходи місцевих бюджетів у контексті децентралізації в Україні. Вісник ТНЕУ. 2016. № 2. С. 102–112.
45. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
46. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/>
47. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
48. Офіційний сайт Євростату. URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>.

49. Офіційний сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень. URL: www.ibser.org.ua.
50. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: www.minfin.gov.ua.
51. Пантелєєв В. П. Бюджетна система : Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. Харків : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2016. 377 с.
52. Пасічний М.Д. Фінансова політика держави: монографія/ М.Д.Пасічний. Київ: Київ.нац.торг-еконо.ун-т, 2019. 440 с.
53. Письменний, В. В. Місцеві фінанси / В. В. Письменний. Тернопіль : Економічна думка ТНЕУ, 2012. 200 с.
54. Покоłodна О.В., Бойко А.С. Формування доходів місцевих бюджетів в Україні в 2016 році. Вісник економіки транспорту і промисловості. 2016. № 54. С. 203–208.
55. Про Державний бюджет України на 2016 рік: Закон України за станом на 25.12.2015 р. : Верховна Рада України від 25.12.2015 № 928-VIII: URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
56. Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України за станом на 21.12.2016 № 1801-VIII.: Верховна Рада України від 21.12.2016 № 1801-VIII: URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
57. Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України за станом на 07.12.2017 № 2246-VIII. : Верховна Рада України від 07.12.2017 № 2246-VIII: URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>
58. Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України за станом на 23.11.2018 2629-VIII. : Верховна Рада України від 23.11.2018 № 2629-VIII: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>
59. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
60. Про доходи місцевих бюджетів : Закон Польщі від 26 листопада 1998 р. 21с.

61. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон Верховної Ради України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
62. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
63. Про Основні напрями бюджетної політики на 2016 рік : Постанова Верховної Ради України від 31 березня 2015 року № 314-р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/>
64. Про Основні напрями бюджетної політики на 2017 рік : Постанова Верховної Ради України від 24 червня 2016 року № 478-р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/>
65. Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2018-2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 червня 2017 р. № 411-р URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/>
66. Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2019-2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 р. № 315-р URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/315-2018-%D1%80/>
67. Простебі Л.І. Стан доходної частини місцевих бюджетів в контексті трансформаційних процесів в бюджетній сфері. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки». 2016. С. 154–158.
68. Проць Н.В. Формування податкових надходжень місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації. Фінансовий простір. 2015. № 1 (17). С. 221–227.
69. Радіонов Ю. Д. Програмно-цільовий метод бюджетування: проблеми впровадження та перспективи розвитку. Економіка України. 2018. №2. С. 21-38.
70. Рожко О.Д. Державні фінанси України: детермінанти та пріоритети розвитку: монографія / Рожко О.Д. Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. 360 с.

71. Розвиток державних фінансів України в умовах глобалізації: кол. моногр. / за ред. д.е.н. І.О. Луніної; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та про-гнозув. НАН України". Київ, 2014. 296 с.
72. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308 „Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів” / Кабінет Міністрів України. URL: www.rada.gov.ua.
73. Самошкіна О. А. Формування видатків бюджету у системі суспільного розвитку. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 21. С. 79–84.
74. [Станкус Т.](#) Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів : Швейцар.-укр. проект "Підтримка децентралізації в Україні" DESPRO, Swiss resource Centre and consultancies for development Skat. Харків : Фактор, 2017. 126 с.
75. Сторонянська І. З., Беновська Л.Я. Бюджети розвитку місцевих бюджетів: проблеми формування та використання в контексті поглиблення фінансової децентралізації. Фінанси України. 2016. № 5. с. 34-47.
76. Фінанси / за ред. І.О.Лютого. Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. 728 с.
77. Фінанси / за ред. Л. В. Лисяк; Ун-т мит. справи та фінансів. Дніпро : Акцент, 2017. 298 с.
78. Фінансове забезпечення структурної модернізації реального сектора економіки України : кол. моногр. / за ред. В.В. Зимовця ; НАН України, ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України». К., 2017. 396 с.
79. Табінський В.А., Колеснік Є.О., Сіліна І.С.. Формування доходів місцевих бюджетів в умовах фіскальної децентралізації. Молодий вчений. 2016. № 12 (39). С. 902–906.
80. Чугунов І. Я. Планування дохідної частини місцевих бюджетів. Фінанси України. 2001. № 12. С. 38–47.
81. Чугунов І. Я. Планування і виконання дохідної частини місцевих бюджетів у механізмі бюджетного регулювання. Регіональна економіка. 2002. – № 4. С. 194–199.

82. Чугунов І. Я., Макогон В.Д. Теоретико-методологічні засади перспективного прогнозування доходів місцевих бюджетів. Наукові праці НДФІ. 2007. Вип. 2 (39). С. 3–14.
83. Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання / І. Я.Чугунов. К. : НДФІ, 2005. 259 с.
84. Чугунов І.Я., Брижан К.В. Бюджетна політика в умовах трансформації економіки. Економічний вісник університету. 2017. № 32/1. С. 241–251.
85. Чугунов І.Я., Козарезенко Л.В. Державне фінансове регулювання розвитку людського потенціалу. Вісник КНТЕУ. 2017. № 3. С. 116–132.
86. Чугунов І.Я., Макогон В.Д. Бюджетна стратегія в умовах економічних перетворень. Вісник КНТЕУ. 2018. № 5. С. 5–18.
87. Чугунов І.Я., Пасічний М.Д. Бюджетно-податкова політика економічного розвитку. Науковий вісник Полісся. 2018. № 1 (13). Ч. 1. С. 54-61.
88. Чугунов І.Я., Собчук С.І. Формування бюджетної політики економічного розвитку країни. Вісник КНТЕУ. 2018. №3. С. 103-116.
89. Юрій Е. О., Гриник В.Ю. Особливості формування доходної частини бюджету в сучасних умовах. Молодий вчений. 2016. №12.С. 1010–1013.
90. Development of the innovative environmental and economic system in Ukraine: Collective monograph. Edited by: Khudolei V., Ponomarenko T. Oktan print s.r.o. Prague, 2019. 496 p.

ДОДАТКИ

Додаток А

Таблиця А.1

Динаміка доходів місцевих бюджетів України у 2010-2018 роках, млрд.грн.

Показники	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Податкові надходження	31,0	45,0	59,0	59,0	68,0	73,0	86,0	91,0	87,0
Неподаткові надходження	5,0	6,0	8,0	8,0	9,0	11,0	13,0	12,0	12,0
Доходи від операцій з капіталом	3,0	5,0	5,0	3,0	3,0	2,0	2,0	1,0	1,0
Цільові фонди	2,0	3,0	2,0	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	0,0
Офіційні трансферти від органів державного управління	34,0	45,0	59,0	62,0	78,0	95,0	124,0	116,0	131,0
Всього	75,9	107,1	137,5	134,6	159,4	181,5	225,2	221,0	231,7

Додаток Б

Таблиця Б.1

Структура доходів місцевих бюджетів України у 2010-2018 роках, %

Показники	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Податкові надходження	40,8	42,0	42,9	43,8	42,7	40,2	38,2	41,2	37,5
Неподаткові надходження	6,6	5,6	5,8	5,9	5,6	6,1	5,8	5,4	5,2
Доходи від операцій з капіталом	4,0	4,7	3,6	2,2	1,9	1,1	0,9	0,5	0,4
Цільові фонди	2,6	2,8	1,5	1,5	1,3	0,6	0,4	0,5	0,0
Офіційні трансфери від органів державного управління	44,9	41,9	42,9	46,1	48,9	52,3	55,1	52,5	56,5

Додаток В

Таблиця В.1

Частка доходів місцевих бюджетів України у ВВП за 2010-2018 роки, %

Показники	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Податкові надходження	5,70	6,24	6,22	6,46	6,28	5,61	6,09	6,25	5,55
Неподаткові надходження	0,92	0,83	0,84	0,88	0,83	0,84	0,92	0,82	0,77
Доходи від операцій з капіталом	0,55	0,69	0,53	0,33	0,28	0,15	0,14	0,07	0,06
Цільові фонди	0,37	0,42	0,21	0,22	0,18	0,08	0,07	0,07	0,0
Офіційні трансферти від органів державного управління	6,25	6,24	6,22	6,79	7,20	7,30	8,79	7,97	8,36
Всього	13,95	14,86	14,50	14,74	14,72	13,94	15,96	15,19	14,79

Додаток Д

Таблиця Д.1

Видатки місцевих бюджетів України у 2010-2018 роках, млрд.грн.

Функціональна класифікація	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Загальнодержавні функції	5,7	7,4	9,1	8,3	10,2	9,9	10,6	11,6	11,0
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,1	0,1	2,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3
Економічна діяльність	6,9	10,8	12,6	6,5	7,8	12,4	13	9,5	9,2
Охорона навколишнього природного середовища	0,3	0,4	0,5	0,7	0,6	0,9	1,2	1,0	0,9
Житлово-комунальне господарство	7,9	5,2	8,5	7,2	4,6	8,4	19,7	7,6	17,7
Охорона здоров'я	15,6	20,4	26,2	29	36	38,7	47,1	48,7	46,6
Духовний та фізичний розвиток	2,9	3,7	5	5,1	6,4	6,9	8,2	8,5	9,0
Освіта	21,7	29,2	39,4	42,8	51	59	71,2	74,6	71,4
Соціальний захист та соціальне забезпечення	11,3	19,3	23,4	27,4	35,2	41,9	50	56,5	57,5
Разом	72,4	96,5	126,9	127,2	152,1	178,3	221,2	218,2	223,5
Всього	75,8	104,9	139,1	136,3	159,8	181	222,5	219,9	225,7

Додаток Е

Таблиця Е.1

Структура видатків місцевих бюджетів України у 2010-2018 роках, %

Функціональна класифікація	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Загальнодержавні функції	7,52	7,05	6,54	6,09	6,38	5,47	4,76	5,28	4,87
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,13	0,10	1,58	0,15	0,19	0,11	0,09	0,09	0,13
Економічна діяльність	9,10	10,30	9,06	4,77	4,88	6,85	5,84	4,32	4,08
Охорона навколишнього природного середовища	0,40	0,38	0,36	0,51	0,38	0,50	0,54	0,45	0,40
Житлово-комунальне господарство	10,42	4,96	6,11	5,28	2,88	4,64	8,85	3,46	7,84
Охорона здоров'я	20,58	19,45	18,84	21,28	22,53	21,38	21,17	22,15	20,65
Духовний та фізичний розвиток	3,83	3,53	3,59	3,74	4,01	3,81	3,69	3,87	3,99
Освіта	28,63	27,84	28,32	31,40	31,91	32,60	32,00	33,92	31,63
Соціальний захист та соціальне забезпечення	14,91	18,40	16,82	20,10	22,03	23,15	22,47	25,69	25,48

Додаток Ж

Таблиця Ж.1

Частка видатків місцевих бюджетів України у ВВП за 2010-2018 роки, %

Функціональна класифікація	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Загальнодержавні функції	1,05	1,03	0,96	0,91	0,94	0,76	0,75	0,80	0,70
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,02	0,01	0,23	0,02	0,03	0,02	0,01	0,01	0,02
Економічна діяльність	1,27	1,50	1,33	0,71	0,72	0,95	0,92	0,65	0,59
Охорона навколишнього природного середовища	0,06	0,06	0,05	0,08	0,06	0,07	0,09	0,07	0,06
Житлово-комунальне господарство	1,45	0,72	0,90	0,79	0,42	0,65	1,40	0,52	1,13
Охорона здоров'я	2,87	2,83	2,76	3,18	3,33	2,97	3,34	3,35	2,97
Духовний та фізичний розвиток	0,53	0,51	0,53	0,56	0,59	0,53	0,58	0,58	0,57
Освіта	3,99	4,05	4,16	4,69	4,71	4,53	5,05	5,13	4,56
Соціальний захист та соціальне забезпечення	2,08	2,68	2,47	3,00	3,25	3,22	3,54	3,88	3,67
Разом	13,30	13,39	13,38	13,93	14,05	13,69	15,67	15,00	14,27
Всього	13,93	14,56	14,67	14,92	14,76	13,90	15,77	15,11	14,41