

ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ПОЛИНЮК НАТАЛІЯ ІГОРІВНА

УДК 336.14:352](477)(043.5)

ДИСЕРТАЦІЯ

**ФОРМУВАННЯ РЕСУРСІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ
В УКРАЇНІ**

08.00.08 – гроші, фінанси і кредит

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Н.І. Полинюк

Науковий керівник: Крупка Михайло Іванович, доктор економічних наук,
професор, заслужений діяч науки і техніки України

Львів – 2017

АНОТАЦІЯ

Полинюк Н.І. Формування ресурсів місцевих бюджетів в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю 08.00.08 – “гроші, фінанси і кредит”. – Львівський національний університет імені Івана Франка, Львів, 2017.

Дисертацію присвячено дослідженню механізму формування ресурсів місцевих бюджетів в Україні. У сучасних умовах господарювання розвиток економіки України характеризується динамічними змінами, які охопили усі сфери суспільного життя, у тому числі й систему органів місцевої влади. Все більш відчутною стає їх роль в економічному і соціальному розвитку територій. Проведення бюджетної децентралізації та фактичне поширення автономності органів місцевої влади вимагають належного наукового обґрунтування подальших реформ у цій сфері.

У науковій праці висвітлено теоретико-методологічні засади формування та використання ресурсів місцевих бюджетів, охарактеризовано їхню сутність та економічне значення. З'ясовано, що в існуючих економічних дослідженнях вченими неоднозначно тлумачиться економічний зміст поняття «місцеві бюджети». З огляду на це уточнено категорійно-понятійний апарат фінансових ресурсів місцевих бюджетів, зокрема сформульовано авторське визначення терміну, який змістовно розкриває сутність фінансових ресурсів.

Визначено інститути системи управління фінансами місцевих бюджетів, здійснено структурно-логічний аналіз моделей управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, встановлено джерела їхнього надходження, основними з яких є: податкові та неподаткові, а також доходи від операцій з капіталом, міжбюджетні трансферти, інвестиції, кредити та боргові зобов'язання місцевих органів влади.

Розкрито особливості впливу міжбюджетних трансфертів на дохідну частину місцевих бюджетів. Встановлено, що структура доходів місцевих бюджетів за джерелами їх формування характеризується високою питомою вагою міжбюджетних трансфертів, що є доказом значної фінансової залежності органів місцевого самоврядування. Обґрунтовано, що збільшення частки власних доходів місцевих бюджетів створить умови для фінансової незалежності місцевих органів влади.

Акцентовано увагу на актуальності питання зміцнення фінансової стійкості місцевих бюджетів, обґрунтовано авторське бачення важливості використання показників підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, проаналізовано особливості бюджетного процесу на місцевому рівні та проблеми його розвитку в умовах фінансової децентралізації.

Дослідження системи управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів сприяло удосконаленню формування його механізму. На основі результатів проведеного комплексного аналізу встановлено особливості існуючих моделей фінансового управління і доведено вплив сформованої моделі управління на соціально-економічний розвиток країни з урахуванням зовнішніх та внутрішніх чинників.

Здійснений аналіз місцевих бюджетів в розрізі джерел їхнього формування як об'єкту дослідження свідчить, що раціональність розподілу та первинного перерозподілу ВВП на локальному рівні набуває особливого значення для економіки регіону. Зважаючи на функціонування в Україні централізованої моделі управління формуванням фінансовими ресурсами місцевих бюджетів повноваження органів місцевої влади з мобілізації вільних коштів були обмежені, що передбачало значну залежність місцевих бюджетів. Реалізація бюджетної політики таким чином призвела до фінансової диспропорції адміністративно-територіальних одиниць, тому в дисертаційній роботі сформовано критерії перебудови механізму формування фінансових ресурсів та сприяння розвитку належної управлінської роботи органів місцевої влади з допомогою реформ децентралізації.

Обґрунтовано, що проведення реструктуризації доходів місцевих бюджетів полягає у розмежуванні кола повноважень центральних і місцевих органів влади відповідно до чинного законодавства. Передбачається, що сфери діяльності й завдання органів місцевого самоврядування доцільно розподілити відповідно до власних та делегованих повноважень і у зв'язку з виконанням поставлених завдань органи місцевого самоврядування в межах компетенції повинні об'єктивно визначати достатній обсяг фінансових ресурсів. В дисертаційній роботі зазначено ключові елементи оцінювання рівня достатності фінансування місцевих бюджетів й необхідність врахування змінних факторів.

Удосконалено концептуальні підходи щодо з'ясування економічної природи власних та закріплених доходів місцевих бюджетів, зазначено їхні особливості з допомогою проведення багатофакторної оцінки та аналізу динаміки доходів місцевих бюджетів усіх рівнів, досліджено склад та структуру джерел їх формування. Запропоновано комплекс практичних рекомендацій щодо оптимізації формування власних доходів місцевих бюджетів та виявлення резервів їх зростання.

Дисертантом застосовано кореляційно-регресійну модель аналізу джерел надходжень місцевих бюджетів, використання якої дасть можливість органам місцевого самоврядування вчасно реагувати на зміни у законодавстві, відносинах власності, реальних доходах населення, соціальній сфері при плануванні надходжень до відповідних видів місцевих бюджетів.

Обґрунтовано необхідність розробки удосконаленої системи формування ресурсів місцевих бюджетів України з допомогою застосування критеріїв оцінювання ефективності управління фінансовими потоками місцевих бюджетів. Використання сукупності сформованих показників дасть змогу проаналізувати ефективність такого управління. Результати проведеного багатофакторного дослідження дали змогу виявити, що ключову роль в процесі надання населенню суспільних благ покладено на громаду, що повинна володіти достатнім обсягом фінансових ресурсів, необхідних для покриття своїх функціональних видатків за рахунок акумульованих власних надходжень. З огляду на це вважаємо, що одним

із пріоритетних завдань є розвиток ринкової інфраструктури на місцях, що призведе до збільшення доходів від власності, підприємницької та інвестиційної діяльності. Надано рекомендації щодо посилення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування за рахунок спрямування частини бюджетних коштів відповідного територіального бюджету, що попередньо підлягає вилученню на фінансову підтримку місцевих бюджетів територій.

Оцінка ефективності формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів проведена за допомогою їх аналізу як об'єкта управління та ефективності дії механізму управління і комплексної оцінки результатів управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування. Дисертантом встановлено низький рівень показників соціально-економічного розвитку впродовж аналізованого періоду, незадоволеність населення якістю наданих йому благ і послуг, що зумовлено недостатнім рівнем ефективності формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

Одним із важливих джерел бюджетних надходжень на місцевому рівні є власність, яка знаходиться у розпорядженні місцевих органів влади і використовується недостатньо ефективно. З цією метою запропонована приватизація об'єктів комунальної власності, продаж та довгострокова оренда. Оскільки проаналізувавши дані за 2010-2016 рр. автор дійшов висновку, щодо статистичної переваги збиткових комунальних підприємств в Україні. Зважаючи на це, у дисертації запропоновано напрями вирішення даної проблеми.

Аргументовано, що в сучасних умовах важливим джерелом акумулювання коштів місцевих бюджетів є запозичення органів місцевого самоврядування, що повинні здійснюватися шляхом емісії боргових фінансових інструментів. Для стабільного розвитку ринку муніципальних цінних паперів в Україні важливим є вивчення та узагальнення світового досвіду щодо використання даного фінансового інструменту. Водночас зазначено, що ринок муніципальних цінних паперів буде органічною складовою фондового ринку України, який передбачає забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів. Вирішення зазначених

вище проблем сприятиме розвитку даного сегмента фондового ринку, його ліквідності та підвищить довіру інвесторів до фінансових інструментів.

Запропоновані рекомендації та пропозиції сприятимуть підвищенню ефективності формування ресурсів органів місцевого самоврядування в Україні. Їхня практична імплементація дасть змогу забезпечити стабільність бюджетної системи країни та сприятиме активізації стимулювання економічного зростання територіальних громад в Україні. Зокрема, науково-методичний підхід щодо підвищення ефективності формування доходів місцевих бюджетів з допомогою використання аналізу фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах трансформаційних змін економіки.

Ключові слова: бюджетна система, фінансова децентралізація, бюджетні ресурси, місцеві бюджети, бюджетна політика, доходи місцевих бюджетів, міжбюджетні відносини, трансформаційні зміни, інституційна інфраструктура, фінансові інструменти, органи місцевого самоврядування, бюджет розвитку.

ANNOTATION

Polyniuk. N.I. Formation of resources of local budgets in Ukraine. - Qualifying research with manuscript copyright.

The dissertation for the Scholarly Degree of Candidate of Economic Sciences in Specialty 08.00.08 – “Money, Finance and Credit”. – Ivan Franko National University of Lviv, Lviv, 2017.

The thesis deals with the research of the mechanism of formation of resources of local budgets in Ukraine. The current stage of Ukraine’s economic development is characterized by dynamic changes that grasped all spheres of public life, including the system of local authorities. Their role in the economic and social development of the territories becomes increasingly tangible. Budget decentralization and the actual spread of the autonomy of local authorities require proper scientific justification for further reforms in this area.

The theoretical and methodological principles of formation and use of resources of local budgets have been described; their essence and economic value have been characterized in the thesis paper. We have found that the economic sense of the concept of «local budgets» is ambiguously interpreted in the existing economic studies, in view of this, the categorical and conceptual apparatus of financial resources of local budgets has been specified, in particular the author's definition of the term that substantially reveals the essence of financial resources has been worded.

The institutions of the system of managing local budgets finance have been determined, structural and logical analysis of the models of management of financial resources of local budgets has been carried out. The thesis summarizes and establishes the sources of their income, the main of which are tax and non-tax ones, as well as income from capital transactions, intergovernmental transfers, investments, loans and debt obligations of the local authorities.

The features of the impact of intergovernmental transfers on the revenue side of local budgets have been determined. It has been established that the structure of local budget revenues by sources of their formation is characterized by a high proportion of intergovernmental transfers, which is an evidence of a significant financial dependence of local self-government bodies. It has been justified that an increase in a share of personal revenues of local budgets will create the conditions for financial independence of local authorities.

The emphasis is placed on the relevance of the issue of strengthening the financial stability of local budgets, the author's vision of the importance of using indicators of increasing the financial autonomy of local self-government bodies has been substantiated, features of the budget process at the local level and problems of its development in the context of financial decentralization have been discovered.

The study of the financial resources management system of local budgets contributed to the improvement of its mechanism. On the basis of the results of the complex analysis the peculiarities of the existing models of financial management have been established and the influence of the developed model of management on the social

and economic development of the country has been proved, taking into account external and internal factors.

The analysis of local budgets in the context of the sources of their formation as an object of research shows that the rationality of distribution and primary redistribution of GDP at the local level becomes of particular importance for the region's economy. Given the fact of functioning in Ukraine of a centralized model for managing the formation of financial resources of local budgets, the powers of local authorities to mobilize free funds were limited, which provided for a significant dependence of local budgets. Implementation of fiscal policy thus led to financial imbalance of administrative and territorial units; therefore, the criteria for restructuring the mechanism of financial resources formation and promoting the development of proper managerial work of local authorities with the help of decentralization reforms have been formed in the thesis work.

It has been justified that restructuring of local budget revenues consists in differentiating the powers of central and local authorities in accordance with the current legislation. It is supposed that it is expedient to allocate areas of activity and tasks of local self-government bodies in accordance with their own and delegated powers, and in connection with the fulfillment of tasks local self-government bodies should objectively determine sufficient scope of financial resources within the limits of their jurisdiction. The key components of assessing the level of sufficiency of financing of local budgets and the necessity of considering the variable factors have been specified in the thesis.

The conceptual approaches to determination of the economic nature of own and fixed revenues of local budgets have been improved, their features have been stated with the use of multiple-factor assessment and analysis of the dynamics of incomes of local budgets at all levels, the composition and structure of the sources of their formation have been studied. A set of recommended practices for optimizing the formation of own revenues of local budgets and identifying reserves of their growth has been suggested.

The candidate for a degree applied a correlation and regression model of the analysis of sources of local budgets revenues, the use of which will allow local self-

government bodies to respond in a timely manner to changes in legislation, property relations, real incomes of the population, social sphere in planning revenues to the corresponding types of local budgets.

The necessity of elaborating an improved system of formation of resources of local budgets of Ukraine has been substantiated by application of criteria of estimation of efficiency of management of financial flows of local budgets. The use of a set of developed indicators will allow you to analyze the effectiveness of such management. The results of the multiple-factor study made it possible to determine that the community, which must have sufficient financial resources to cover its functional expenditures at the expense of its own tax revenues, has a key role to play in delivering public goods to the public. In view of this, we consider that one of the priority tasks is the development of market infrastructure locally, which will lead to an increase in property, business and investment activity income. We have provided recommendations on increasing the financial autonomy of local self-government bodies at the expense of directing a part of the budget funds of the corresponding territorial budget, which is subject to preliminary withdrawal for financial support of the local budgets of territories.

An assessment of the effectiveness of formation of financial resources of local budgets was carried out through their analysis as an object of management and effectiveness of the mechanism of management and integrated assessment of the results of management of financial resources of local self-government bodies. The candidate for a degree revealed the low level of indicators of social and economic development during the analyzed period, dissatisfaction of the population with the quality of the benefits and services provided to them, due to the inadequate level of effectiveness of the formation of financial resources of local budgets.

One of the important sources of budgetary receipts at the local level is property, which is owned by local authorities and used not enough effectively. To this end, privatization, sale and long-term lease of objects of community property has been proposed. The author, after analyzing data for 2010-2016, came to the conclusion about

the statistical prevalence of unprofitable public utility companies in Ukraine. In view of this, the thesis suggests the directions for solving this problem.

It has been argued that under current conditions an important source of accumulation of local budget funds is the borrowing of local self-government bodies, which should be carried out through the issuance of debt financial instruments. For a stable development of the municipal securities market in Ukraine, it is important to study and generalize the global experience regarding the use of this financial instrument. At the same time it has been specified that the market of municipal securities will be an integral constituent of the stock market of Ukraine, which provides for the social and economic development of the regions. Settlement of these issues will contribute to the development of this segment of the stock market, its liquidity, and will improve investors' confidence in financial instruments.

The suggested recommendations and proposals will enhance the effectiveness of the formation of resources of local self-government bodies in Ukraine. Their practical implementation will ensure stability of the budget system of the country and will stimulate the economic growth of territorial communities in Ukraine. In particular, the research and methodological approach to improving the efficiency of the formation of local budget revenues by using the analysis of the financial sustainability of local budgets in the context of transformational changes in the economy.

Keywords: budget system, financial decentralization, budgetary resources, local budgets, fiscal policy, local budget revenues, intergovernmental fiscal relations, transformational changes, institutional infrastructure, financial instruments, local self-government authorities, development budget.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Полинюк Н.І. Аналіз доходів місцевих бюджетів в Україні та оцінка рівня їх фінансової самостійності // Вісник Одеського національного університету.

Економіка: зб. наук. праць. Одеський національний університет імені І. І. Мечникова. Одеса, 2016. Том 21. Вип. 11 (53). С.89-94.

2. Полинюк Н.І. Перспективи впровадження зарубіжного досвіду міжтериторіального фінансового вирівнювання в Україні // Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії: зб. наук. праць Запоріжжя: Запорізька державна інженерна академія. Запоріжжя, 2016. Вип. № 6. С. 132-137.

3. Полинюк Н.І. Податкові надходження як ключовий елемент доходів місцевих бюджетів в Україні // Формування ринкової економіки в Україні: зб. наук. праць. ЛНУ імені Івана Франка. Львів, 2017. Вип. 37. Ч.1. С. 111-115.

4. Полинюк Н.І. Роль місцевих бюджетів в економічному розвитку регіонів // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки». Херсон, 2016. Вип. 17. С. 146-149.

5. Полинюк Н.І. Бюджетна політика держави в умовах децентралізаційних реформ в Україні // Формування ринкової економіки в Україні: зб. наук. праць. ЛНУ імені Івана Франка. Львів, 2016. Вип. 35. Ч. 2. С. 132-137.

6. Полинюк Н.І. Зарубіжний досвід міжбюджетних відносин та можливість його використання в Україні // Науковий вісник НЛТУ України: Збірник науково-технічних праць. Львів, 2016. Вип. С. 269-275.

7. Михасюк І.М., Петик М.І., Полинюк Н.І. Зарубіжний досвід адміністрування податку з доходів громадян та можливості його застосування в Україні // Формування ринкової економіки в Україні: зб. наук. праць. ЛНУ імені Івана Франка. Львів, 2014. Вип. 31. Ч. 2. С. 62-68.

8. Полинюк Н. Механізм формування фінансових ресурсів місцевих органів управління в умовах демократизації суспільства // Економічний аналіз: зб. наук. праць. Тернопільський національний економічний університет. Теннопіль, 2016. Том 26. Вип. 1. С. 65-72.

9. Krupka M.I., Polyniuk N. I. Prospects use of municipal loans as a part local budget revenues for Ukraine // Trends in the development of national and world science: Collection of scientific articles. Nuremberg, Germany, 2016. С.152-157.

10. Polyniuk N. Estimation of efficiency of use of financial potential of local budget in conditions of changes of transformation changes of economy // World scientific extent: Collection of scientific articles. Coventry, United Kingdom. 2017. С. 126-130.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

- 11.** Полинюк Н.І. Фінансова самостійність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації // Стратегії інноваційного розвитку економіки України: проблеми, перспективи, ефективність “Форвард-2016”: щорічна міжнародна Internet-конференція студентів та молодих вчених. Харків, 2016. С. 232-234.
- 12.** Полинюк Н.І. Місцеві бюджети у структурі бюджетної системи України в умовах децентралізації // Актуальні проблеми функціонування господарської системи України: XXII міжнародна наукова конференція студентів, аспірантів та молодих учених. Львів, 2015. С. 166-167.
- 13.** Полинюк Н.І. Необхідність оцінки фінансової стабільності місцевих бюджетів // Сучасний стан і тенденції розвитку економіки країни: матеріали доповідей міжнародної науково-практичної конференції Запоріжжя, 2016. С. 156-159.
- 14.** Полинюк Н.І. Бюджетна політика та проблеми формування місцевих фінансових ресурсів в Україні // Актуальні проблеми функціонування господарської системи України: XXIII Міжнародна наукова конференція студентів, аспірантів та молодих учених. Львів, 2016. С.131-132.
- 15.** Крупка М.І., Кульчицький М.І., Полинюк Н.І. Стратегічні орієнтири підвищення ефективності використання фінансового потенціалу як чинника самостійності місцевих бюджетів // Світові тенденції та перспективи розвитку фінансової системи України: XIV міжнародна науково-практична конференція. Київ, 2017. С. 90-95.
- 16.** Крупка М.І., Полинюк Н.І. Роль місцевих бюджетів у структурі бюджетної системи України в умовах децентралізації // Проблеми та перспективи розвитку науки на початку третього тисячоліття у країнах Європи та Азії: XVIII

Міжнародна науково-практична інтернет-конференція. Переяслав-Хмельницький, 2015. С. 37-39.

- 17.Крупка М.І., Полинюк Н.І. Особливості оподаткування доходів громадян в Україні // Світові тенденції та перспективи розвитку фінансової системи України: XI Міжнародна науково-практична конференція. Київ, 2014. С. 31-33.
- 18.Полинюк Н.І. Зарубіжний досвід міжбюджетних відносин та перспективи його використання в Україні // Соціально-економічний розвиток України та її регіонів: проблеми науки та практики: Міжнародна науково-практична конференція. Одеса, 2016. С. 77-80.
- 19.Полинюк Н.І. Місцеві бюджети та зміни у їх формуванні з проведенням адміністративно-територіальної реформи в Україні // Наука, освіта, суспільство: актуальні питання і перспективи розвитку: II міжнародна науково-практична конференція. Київ, 2016. С. 78-80.
- 20.Крупка М.І., Полинюк Н.І. Проблеми розвитку системи оподаткування доходів фізичних осіб в Україні // Організація управління: витоки, реалії та перспективи розвитку: науково-практична конференція. Львів, 2014. С. 121–125.
- 21.Полинюк Н.І. Фінансова незалежність місцевих бюджетів України // Наукові підходи до модернізації національної економіки: вектор розвитку: міжнародна науково-практична конференція. Київ, 2017. С. 82-84.

ЗМІСТ

ВСТУП	16
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	25
1.1 Гносеологія становлення місцевих бюджетів.....	25
1.2 Теоретична концептуалізація місцевих бюджетів у фінансовій системі держави.....	41
1.3 Особливості бюджетної політики формування місцевого самоврядування.....	54
Висновки до розділу 1.....	76
РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ НАПОВНЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ.....	78
2.1 Сучасні реалії розподілу доходів між ланками бюджетної системи України.....	78
2.2 Аналіз практики формування ресурсів місцевих бюджетів.....	98
2.3 Міжбюджетні трансферти як інструмент впливу на дохідну базу місцевих бюджетів в Україні.....	118
Висновки до розділу 2.....	136
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМУВАННЯ РЕСУРСІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	139
3.1 Модернізація системи формування фінансових ресурсів місцевих органів самоврядування в умовах демократизації суспільства	139
3.2 Напрями імплементації міжнародного досвіду механізмів формування ресурсів місцевих бюджетів та їх впровадження в Україні.....	166
Висновки до розділу 3.....	195

ВИСНОВКИ.....	197
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	201
ДОДАТКИ.....	221

ВСТУП

Актуальність теми. Важливою умовою побудови демократичної держави є самостійність і фінансова незалежність органів місцевого самоврядування у здійсненні покладених на них функцій. Водночас з особливою гостротою постає проблема удосконалення механізму формування ресурсів місцевих бюджетів, якому властиве чітке розмежування повноважень між усіма рівнями влади та розподілу доходів між ланками бюджетної системи країни.

Нині показники соціально-економічного розвитку України свідчать, що існуюча система централізованого управління країною та її економікою не змогла комплексно забезпечити оптимальних взаємозв'язків територіальних інтересів із загальнодержавними. З огляду на це особливої значущості набуває впровадження реформ децентралізації в цілому та у регіонах зокрема. Необхідною передумовою здійснення процесу розширеного відтворення та соціального забезпечення територіальної громади є наявність фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Обґрунтування сутності, природи виникнення, особливостей формування, розподілу та використання фінансових ресурсів нерозривно пов'язано з розумінням змісту місцевого самоврядування та місцевих бюджетів.

Концептуальні підходи до формування ресурсів місцевих бюджетів та ефективного механізму його функціонування досліджували такі вітчизняні учені-фінансисти, як В. Андрущенко, В. Базилевич, Н. Бак, О. Барановський, С. Буковинський, А. Буряченко, Д. Ванькович, О. Василик, О. Ватаманюк, І. Волохова, А. Даниленко, В. Данилишин, В. Дем'янишин, В. Зайчикова, М. Карлін, О. Кириленко, В. Коваленко, О. Ковалюк, В. Кравченко, А. Крисоватий, М. Крупка, М. Кульчицький, І. Луніна, І. Лютий, О. Музика-Стефанчук, Ц. Огонь, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, О. Підхомний, О. Романенко, С. Слухай, В. Федосов, І. Чугунов, О. Шевчук, С. Юрій, А. Яковлєв та ін.

Питанням розвитку системи формування ресурсів органів місцевого самоврядування різних країн присвячені праці зарубіжних вчених, зокрема таких як: Е. Аткинсон, М. Афанасьєв, О. Богачов, Р. Берд, Дж. Б'юкенен, А. Вагнер, Т. Веблен, Е. Вендунг, С. Вітте, А. Ігудін, А. Іларіонов, Дж. Галбрейт, Т. Горварт, Дж. М. Кейнс, А. Лавров, А. Лаффер, С. Лід, Е. Лінд, С. Лушин, А. Маршалл, Р. Масгрейв, В. Озеров, В. Парето, Е. Пейдж, Г. Райт, В. Родіонова, П. Самуельсон, Ж. Сімонді, А. Сміт, М. Сперанський, Дж. Стігліц, С. Фішер, Ф. Фрідмен, Дж. Хікс, В. Христенко, Й. Шумпетер, Ф. Юсті.

Водночас у науковій літературі немає єдиного підходу щодо реалізації механізму формування ресурсів, як ключового елементу бюджетної політики на місцях. Особливо це стосується питань ефективного розподілу бюджетних повноважень та визначення джерел формування стабільної власної фінансової бази органів місцевого самоврядування. Необхідність розв'язання цих проблем, їх теоретичне та практичне значення зумовили вибір теми дисертації, її мету та завдання.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація є складовою частиною науково-дослідної роботи кафедри фінансів, грошового обігу і кредиту Львівського національного університету імені Івана Франка за темою “Формування фінансового потенціалу національної економіки” (державний реєстраційний номер 0116U001677), у межах якої автором досліджено механізм формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів, виявлено проблеми їх організації в умовах євроінтеграції та процесу децентралізації влади в Україні.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є поглиблення теоретико-методологічних підходів і розроблення практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності організації та функціонування механізму формування ресурсів місцевих бюджетів в економічній системі України.

Для досягнення мети у роботі поставлено такі завдання:

- охарактеризувати етапи становлення місцевих бюджетів та теоретичні засади формування їхніх ресурсів;
- з'ясувати сутність, зміст та основи організації місцевих бюджетів в Україні;
- уточнити особливості проведення вітчизняної бюджетної політики в контексті фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць;
- визначити тенденції розподілу доходів між окремими ланками бюджетної системи України та вплив цього розподілу на показники діяльності органів місцевого самоврядування з дотриманням принципів фіскальної децентралізації;
- проаналізувати практику формування ресурсів місцевих бюджетів у забезпеченні фінансової незалежності органів місцевого самоврядування;
- розкрити значення міжбюджетних трансфертів як інструменту впливу на дохідну базу місцевих бюджетів в Україні та розвинути підходи щодо вдосконалення механізму управління в сфері надходжень фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування з огляду на загальноекономічну ситуацію в країні;
- узагальнити зарубіжний досвід формування ресурсів бюджетів місцевого рівня і запропонувати способи імплементації економічних стандартів країн Європейського Союзу в контексті реалізації політики бюджетної децентралізації в Україні;
- визначити напрями модернізації системи формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та виокремити систему порогових значень показників фінансової стійкості місцевих бюджетів;
- сформулювати інституціональні засади випуску боргових цінних паперів як джерела наповнення місцевих бюджетів з урахуванням законодавчих змін в Україні.

Об'єктом дослідження є процес формування місцевих бюджетів України.

Предметом дослідження є теоретико-організаційні та практичні засади формування ресурсів місцевих бюджетів в умовах трансформаційних змін.

Методи дослідження. Методологічною основою роботи є загальнонаукові та спеціальні методи пізнання процесів формування ресурсів місцевих бюджетів в умовах трансформаційних змін. Зокрема, застосовувались методи наукової абстракції аналізу, індукції і дедукції, узагальнення та системний метод – при дослідженні понятійного апарату; метод порівняльного аналізу – під час вивчення змісту наукової літератури та законодавчої бази і узагальненні основних напрямів сучасних досліджень з обраної проблематики; метод статистичних порівнянь показників – для визначення ролі місцевих бюджетів при забезпеченні формування зведеного бюджету; метод економічного аналізу – при визначенні механізму формування ресурсів місцевих бюджетів та його оцінки; поєднання історичного та логічного підходів, а також методу еволюційної теорії – при дослідженні процесів становлення та розвитку місцевих бюджетів в Україні; методи економіко-математичного моделювання і експертних оцінок – для оцінки ефективності механізму формування фінансових ресурсів на місцевому рівні. Окрім того, при аналізі окремих економічних явищ застосовувалися методи групування та класифікації результатів.

Інформаційну базу дослідження становлять законодавчі, нормативно-правові акти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України з питань публічних фінансів, наукові публікації вітчизняних і зарубіжних вчених з теорії, методології, методики та практики формування ресурсів місцевих бюджетів, інструктивно-методичні документи, матеріали науково-практичних конференцій, звіти, інформаційно-аналітичні та статистичні матеріали Рахункової палати України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної служби статистики України, інших центральних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, статистичні збірники провідних міжнародних фінансових організацій (Міжнародного валютного фонду, Світового банку, Банку

міжнародних розрахунків), статистичні дані центральних банків і статистичних служб інших країн, власні публікації автора, інформаційні ресурси мережі Інтернет.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у поглибленні теоретико-організаційних і прикладних засад формування ресурсів місцевих бюджетів та обґрунтуванні методичних положень щодо підвищення ефективності формування й реалізації державної бюджетної політики в Україні. Результати та ключові положення дисертації, які характеризують її наукову новизну і відображають внесок автора в розвиток економічної науки, полягають у такому:

удосконалено:

– концептуальні підходи до оцінювання взаємозв'язку окремих статей доходів місцевих бюджетів з показниками надходжень до фондів соціального страхування на основі кореляційно-регресійної моделі, що дало змогу обґрунтувати механізм вибору пріоритетів формування структури доходів місцевих бюджетів залежно від загальноекономічної ситуації в країні;

– узагальнення теоретичних основ розуміння сутності ресурсів органів місцевого самоврядування. Виокремлено напрями використання місцевих фінансових ресурсів на забезпечення соціально-економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць, що дасть змогу модернізувати процес акумулювання фінансових ресурсів та їх оптимальний розподіл;

– теоретичні положення щодо формування понятійного апарату фінансової науки, зокрема уточнено сутність місцевих бюджетів, які комплексно відображають економічні відносини між територіальною громадою, суб'єктами господарювання та фізичними особами, спрямовані на формування централізованого фонду грошових коштів органів місцевого самоврядування та фінансування місцевих і громадських потреб, підвищення рівня соціально-економічного розвитку територій та поліпшення добробуту територіальної громади з урахуванням організаційно-управлінських чинників;

– науково-методичні засади розподілу доходів між ланками бюджетної системи як основного елементу організації міжбюджетних відносин. Розроблено пропозиції, спрямовані на збільшення частки власних доходів місцевих бюджетів в частині збільшення надходжень від місцевих податків і зборів та конкретизовано стратегічні орієнтири бюджетної політики держави в процесі проведення фіскальної децентралізації;

– науково-методичні підходи щодо реалізації на інвестиційному ринку боргових цінних паперів органів місцевого самоврядування шляхом внесення змін до законодавчої бази та використання інструментів збільшення інвестиційної привабливості облігацій, що сприятиме підвищенню дієвості механізму залучення фінансових ресурсів місцевих бюджетів;

– теоретичні положення стосовно сутності механізму розподілу ресурсів зведеного бюджету України, як невід’ємної складової бюджетної політики, що включає спеціальні форми, види, інструменти та важелі для досягнення належного ефекту децентралізації в Україні;

одержали подальший розвиток:

– науково-методологічні засади зміцнення фінансової стійкості органів місцевого самоврядування зокрема, орієнтація на фінансову самостійність та адміністративно-територіальну незалежність місцевих органів влади, урахування змін в бюджетному процесі в ході реалізації бюджетної політики щодо місцевих бюджетів сприятиме збільшенню обсягів бюджетів органів місцевого самоврядування. Удосконалення методичного підходу до оцінки рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів за рахунок показників рівня залежності дохідної бази органів місцевого самоврядування, рівня самостійності місцевих бюджетів, фінансової автономії, податкової спроможності, співвідношення власних доходів місцевих бюджетів і трансфертних надходжень дасть змогу проводити аналіз ефективності розподілу ресурсів в розрізі державного і бюджетів окремих адміністративно-територіальних одиниць.

– теоретико-організаційні підходи до формування механізму бюджетних відносин на місцевому рівні за умов впровадження адміністративних, бюджетних

та соціальних реформ, які на відміну від існуючих, узагальнюють особливості, переваги та недоліки існуючих моделей управління органів місцевого самоврядування;

– науково-методичні положення щодо впровадження нових підходів у організації міжбюджетних відносин на основі законодавчо встановленого бюджетного федералізму та фіскальної автономії місцевої влади, що на відміну від існуючих, передбачають зменшення питомої ваги бюджетних трансфертів та зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

Практичне значення отриманих результатів полягає в обґрунтуванні рекомендацій щодо вдосконалення формування місцевих бюджетів в Україні. Концептуальні висновки і практичні рекомендації забезпечать подальший розвиток механізму формування ресурсів місцевих бюджетів і є науковим підґрунтям для вдосконалення чинного законодавства та нормативно-правових актів, що регламентують механізм формування доходів місцевих бюджетів України. Зокрема, ключові положення і пропозиції дисертаційної роботи, які мають практичну значущість, пройшли апробацію та прийняті до впровадження в діяльності:

– Зимноводівської Сільської ради в частині вирішення проблем реалізації бюджетної політики та здійсненні аналізу дієвості організації міжбюджетних відносин в умовах фінансової децентралізації на місцевому рівні (довідка №16 від 12.07.2017 р.);

– Департаменту економічного розвитку Львівської міської ради в частині удосконалення механізму наповнення дохідної частини, розподілу та використання видатків місцевих бюджетів (довідка № 230 від 16.01.2017 р.);

– Львівської обласної ради в частині розроблення стратегії бюджетної політики на період до 2020 р. та здійсненні аналізу дієвості організації бюджетних відносин в умовах фінансової децентралізації на окремих адміністративно-територіальних одиницях (довідка № 02 від 20.04.2017 р.).

Науково-методичні положення дисертаційної роботи використано у навчальному процесі на економічному факультеті Львівського національного

університету імені Івана Франка під час викладання дисциплін: “Фінансовий менеджмент”, “Фінансова політика”, “Бюджетна система”, “Місцеві фінанси”, “Стратегічне управління фінансами” (довідка № 1492Н від 13.12.2016 р.).

Особистий внесок здобувача. Викладені у роботі результати, висновки і пропозиції одержані автором особисто. З наукових праць, які опубліковані у співавторстві, використані лише ті ідеї та положення, які є результатом власних досліджень. Внесок автора в праці у співавторстві конкретизований у списку публікацій.

Апробація результатів дисертації. Основні положення й результати наукового дослідження доповідалися, обговорювалися та отримали позитивну оцінку на міжнародних, всеукраїнських науково-практичних конференціях, зокрема: Щорічна міжнародна Internet-конференція студентів та молодих учених “Стратегії інноваційного розвитку економіки України: проблеми, перспективи, ефективність “Форвард-2016”” (Харків, 2016 р.); XXII міжнародна наукова конференція студентів, аспірантів та молодих учених “Актуальні проблеми функціонування господарської системи України” (Львів, 2015 р.); Матеріали доповідей міжнародної науково-практичної конференції “Сучасний стан і тенденції розвитку економіки країни” (Запоріжжя, 2016 р.); XXIII Міжнародна наукова конференція студентів, аспірантів та молодих учених “Актуальні проблеми функціонування господарської системи України” (Львів, 2016 р.); XIV міжнародна науково-практична конференція “Світові тенденції та перспективи розвитку фінансової системи України” (Київ, 2017 р.); XVIII Міжнародна науково-практична інтернет-конференція “Проблеми та перспективи розвитку науки на початку третього тисячоліття у країнах Європи та Азії” (Переяслав-Хмельницький, 2015 р.); XI Міжнародна науково-практична конференція “Світові тенденції та перспективи розвитку фінансової системи України ” (Київ 2014 р.); Міжнародна науково-практична конференція “Соціально-економічний розвиток України та її регіонів: проблеми науки та практики” (Одеса, 2015 р.); II міжнародна науково-практична конференція “Наука, освіта, суспільство: актуальні питання і перспективи розвитку” (Київ, 2016 р.); Науково-практична

конференція “Організація управління: витоки, реалії та перспективи розвитку” (Львів, 2014 р.); Міжнародна науково-практична конференція “Наукові підходи до модернізації національної економіки: вектор розвитку” (Київ, 2017 р.).

Публікації. Основні наукові результати дисертаційної роботи опубліковані у 21 праці загальним обсягом 7,03 д. а. (особисто автору належить 6,26 д.а.), з них: 10 статей у наукових періодичних виданнях, у тому числі 8 статей у наукових фахових виданнях України, з них 1 – у виданні, що включено до наукометричних баз та 2 – у закордонних виданнях; 11 – у збірниках матеріалів тез доповідей на конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Повний обсяг дисертації становить 243 сторінки (в тому числі основний текст – 186 сторінок), робота містить 21 таблицю і 14 рисунків. Список використаних джерел включає 196 найменувань на 22 сторінках; 8 додатків подано на 14 сторінках.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

1.1 Гносеологія становлення місцевих бюджетів

Місцеві бюджети займають одне з центральних місць в економічній системі кожної держави, відіграють вагомую роль у перерозподілі валового національного продукту, фінансуванні державних програм, зокрема соціальної спрямованості і є найбільш чисельною ланкою бюджетної системи країни, в них зосереджується значна частина державних фінансових ресурсів.

На наш погляд, місцеві бюджети доцільно розглядати в двох аспектах: як організаційну форму мобілізації частини фінансових ресурсів у розпорядженні органів місцевого самоврядування і як систему фінансових відносин, які виникли у процесі формування та використання фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування. Аналіз розвитку науки про місцеві бюджети дає змогу стверджувати, що її становлення нерозривно пов'язано з науковими дослідженнями інституту місцевого самоврядування. Наука про місцеві бюджети бере свій початок з другої половини XIX ст., саме тоді завершився процес остаточного формування місцевого самоврядування.

Витоки запровадження місцевого самоврядування сягають родоплемінного устрою, що існував ще до виникнення держави. Елементи місцевого самоврядування відомі з античних часів. Наприклад, Закон Юлія Цезаря 45 року до н.е. закріплював організацію міської влади (муніципального устрою), принципи якої визначили головний напрям розвитку місцевого самоврядування у світі. Так, вищим органом міського управління були народні збори всіх громадян - членів міської громади. Збори обирали муніципальних магістратів і вирішували найважливіші питання міського життя [50].

Кожне місто мало муніципальний сенат (представницький орган), судову та адміністративну владу здійснювала муніципальна магістратура. Зокрема, муніципалітетами в Стародавньому Римі називали міста, що користувалися самоврядними правами, **а сьогодні ж** обрані населенням міські та сільські органи місцевого самоврядування – уповноважені громадою органи управління, що з дозволу уряду беруть на себе тягар виконання громадських завдань та функцій.

Революції у Західній Європі XI-XIII ст. призвели до появи комунального самоврядування і мають ключове значення в становленні місцевого самоврядування. Вагоме значення для становлення місцевого самоврядування як самостійного правового інституту і системи органів влади мало скасування феодалізму і створення місцевих органів самоврядування – виборної ради та магістрату, що були незалежними від центральної влади [73].

В епоху комунальних революцій розпочалась систематизація норм муніципального права, в яких засобом правового закріплення комунального самоврядування були перші хартії середньовічних міст Італії (Мантуя, Феррара, Піза, Кремона), Франції (Сент-Омер, Камбаре, Арбуа), Англії (Лондон), за ними закріплювались на створення виборних органів міського самоврядування, привілеїв міської громади, особистої свободи та майнових прав її членів, системи управління містом, повноважень структури та порядку формування органів міського самоврядування [73].

Створення середньовічної комуни зробило вагомий внесок у становленні нового типу управління, яке засноване на поєднанні колективних та приватних інтересів. Комунальна (муніципальна) організація середньовічних міст характеризувалася тим, що на чолі більшості комун стояла міська рада, яка обирала мерів (Франція) чи синдаків (Італія), у підпорядкуванні яких перебувала міська адміністрація [73].

Система жорстко регламентованих прав і обов'язків разом з податковою системою була основним засобом управління. Міські комуни відіграли

надзвичайно важливу роль у світовій історії, така форма влади в подальшому стала прототипом місцевого самоврядування сучасних демократичних держав.

Наступним етапом у історії місцевого самоврядування стало запровадження Магдебурзького права у Західній Європі. Більшості науковців визнають Магдебурзьке право середньовічним міським правом, за яким міста частково звільнялися від центральної адміністрації або влади феодала та створювали органи місцевого самоврядування (модель сучасної децентралізації). Місто було не зв'язане обмеженнями з сторони центральної адміністрації, могло вільно функціонувати й набувати повного господарського розвитку.

Привілеї на самоврядування від архієпископа першим отримало німецьке місто Магдебург. Ним закріплювались права міських станів, купців, міщан, ремісників, встановлено порядок обрання і функціонування органів міського самоврядування, регулювання питань торгівлі, опіки, успадкування визначення покарання за окремі види злочинів.

Отримавши Магдебурзьке право, місто сплачувало в державну казну певну суму грошей, частина натуральних повинностей ліквідувалася, встановлювались єдині податки з ремесел та торгівлі, місто звільнялося від управління і суду королівських чи великокнязівських намісників. Така практика використовувалась спершу у інших містах Німеччини, а з часом розпоширилась Польщею, Литвою, Чехією, Угорщиною, Україною.

Дослідження сутності, ролі, конкретизованих принципів існування стосовно місцевих фінансів сягає кінця XIX ст. В той час німецькою школою сформувалося вчення про фінансове господарство громади, згідно з яким громада визначалася приватно-публічним союзом. Так, тогочасний економіст К. Рау визначав, що господарство громад належить до фінансів – це в малому вигляді державне господарство через інші свої сторони воно походить на величезне приватне господарств [157].

В. Фокке поділяв цю думку, хоча і наполягав на застосуванні фінансової науки, проте не в повному обсязі. Державне господарство може поширюватися

лише на діяльність сконцетровану на державні цілі і на кошти, що витрачаються на ці цілі. Все решта є приватне господарство або повинно бути розглянуто таким же чином, як останнє [157].

Однак Л. Штейн, на противагу поглядам К. Рау та В. Фокке, довів, що в організамах, що здійснюють самоврядування, присутні такі самі публічні особи, якими є держави, а організація їхніх фінансів тим досконаліша, чим більше вона ввібрала в себе порядки та правовідносини державних фінансів.

Поглядам Л. Штейна надав закінчення А. Вагнер. Він ввів проблеми місцевих фінансів до сфери фінансової науки, розглядав їх як частину державних фінансів. Відповідно дискусійним було визначення кола суб'єктів фінансового господарства. Вчений визначив державні об'єднання та самоврядні організми, територіальні та загально територіальні союзи, натомість Л. Штейн зазначив, що вся сфера самоврядування на відміну від уряду поділяється на дві суттєво різні основні форми – самоврядні органи земство, громада, загальнотериторіальні союзи, корпорації, цільові організації, товариства, громадські підприємства, що виконують відому функцію управління на основі власного капіталу та разом з тим створюють шляхом виконання цієї функції дохід для своїх членів. Науковець Е. Закс розрізняв загальні або територіальні союзи та союзи спеціальні або особисті. Ф. Нітті у своїх працях стверджував, що наука про фінанси досліджує, якими способами держава й органи місцевого самоврядування здобувають необхідні для їхнього існування та діяльності кошти та як вони їх витрачають, тобто зосереджена на економічну діяльність самої держави, а також нижчих і проміжних колективних органів, наприклад, громад, областей, департаментів, графств тощо [112].

Варто виокремити повноваження, які перейшли до місцевих бюджетів згідно проведених реформ::

освіта;

медична та ветеринарна допомога;

утримання доріг та благоустрій населених пунктів;

опіка над бідними й сиротами.

Вченими обґрунтовано декілька теорій, що пояснюють сутність місцевого самоврядування, що подано в табл.1.1.

Таблиця 1.1.

Теорії виникнення місцевого самоврядування

Історична назва теорії	Опис
Теорія вільної громади (теорія природних прав громади)	Громада самостійно вирішує питання, що стосуються її територіального округу (повна автономія від центральних органів влади).
Громадівська теорія	Місцеве самоврядування розглядається з точки зору громадського стану, а не публічно-правового.
Державницька теорія	Місцеве самоврядування є частиною державного управління.
Теорія муніципального соціалізму	Надання громадам автономії, за рахунок законодавчих та нормативних актів.

Джерело: Складено автором на основі [3,73,112]

Враховуючи зазначені пункти вважаємо за можливе стверджувати, що кожна з країн залежно від умов розвитку належить до певної соціально-економічної поведінкової моделі. На нашу думку, в умовах економічного становлення Україна найбільш використовує теорію муніципальну соціалізму. Тому нам варто детальніше розглянути країни, що використавши реформи на рівні законодавства, перейшли від пострадянського простору до країни з розвиненою ринковою економікою.

На етапі досліджень розвитку та становлення місцевого самоврядування виокремлено наступні моделі здійснення публічної влади на місцях:

– англосаксонська;

- французька (континентальна);
- змішана (іберійська);
- радянська.

За англосаксонської моделі управління, яка переважно поширена у Великобританії, США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії, характерні такі ознаки: значна автономія органів муніципального управління; відсутність на місцевому рівні повноважних представників центральної влади та відсутність контролю через центральні міністерства, суди тощо; виборність посадових осіб в органи влади на місцевому рівні; повноваження органів муніципального управління визначаються у відповідності із позитивним принципом правового регулювання [73].

Французька (континентальна) модель управління була поширена насамперед у країнах континентальної Європи, франкомовних країнах Африки, більшості країн Латинської Америки. Для неї характерний високий ступінь централізації, наявність вертикального підпорядкування. У рамках цієї моделі спостерігається поєднання муніципального самоврядування і прямого державного управління на місцях. Повноваження органів муніципального управління визначаються у контексті негативного принципу правового регулювання [73].

Іберійська модель управління набула розповсюдження у Бразилії, Португалії, Мексиці, Іспанії. У контексті базових принципів цієї моделі, управління здійснюється представницькими органами муніципального управління, що обрані міською громадою, та відповідними головними посадовими особами. Посадові особи, призначаючись центральною владою в якості представників державної влади, мають право контролю за діяльністю ради. Вони одночасно є головами рад та їх виконавчих органів [73].

Комбінована модель управління набула поширення в Австрії, Німеччині, Російській Федерації України. Цій моделі управління притаманні сумарні характеристики англосаксонської та французької (континентальної) моделей [73].

Друга половина XIX ст. характеризувалась запровадженням місцевого самоврядування під час падіння кріпацтва в Російській імперії, що спричинило

самовладно-поміщицький лад зі збереженням курсу капіталістичного розвитку як такого.

Місцеве самоврядування кожної країни відображає традиції народу, рівень розвитку суспільства та умови його існування. Це стосується і самоврядування України, яке існує з найдавніших часів і має давні демократичні традиції, що видозмінювались в залежності від політики влади того часу.

В період становлення та процвітання Київської Русі самоврядування набуває значення громадянського, тобто в його основу покладено виробничу та територіальну ознаки. Це означає, що громадяни, які самовпорядкувались, формувалися на виробничій (група купців, ремісників тощо) або територіальній основах (сільська, міська та регіональна). Територіальне громадянське самоврядування базувалося на звичаєвому праві і знаходило свій вияв у народних вічах, на яких вирішували найважливіші питання. Віче було найвищим органом самоврядування міських громад. Також обиралися в'їт (голова) та інші посадові особи, до відання яких були віднесені судочинство, адміністративне управління, збір податків тощо. Економічну основу територіального самоврядування становила спільна власність членів громади, в тому числі і на землю. Група самостійно встановлювала правила господарювання, місцеві податки, платежі та інші повинності [73].

Суб'єктом міського самоврядування бала міська група, а сільського – сільська група, так звана «верв», яка об'єднувала жителів кількох сусідніх сіл, мала землю в корпоративній власності, представляла своїх членів у відносинах з іншими групами, феодалами, державною владою. Подальший розвиток у формі в'їства – міська влада належала в'їту елементи місцевого самоврядування, особливо в містах та містечках, отримали з часу входження українських земель до складу Великого Князівства Литовського. На таку регламентацію життя зважали всі, в тому числі й великий князь і держава. Завдяки громадському самоврядуванню в містах розвивалися ремесло і торгівля. Міста були осередком

незалежності від феодальної сваволі. Місцеве самоврядування відіграло значну роль у культурному та економічному розвитку Київської Русі.

Новою сторінкою в історії місцевого самоврядування в Україні стало Магдебурзьке право [78], яке поширилося на українські міста. З середини XIV ст. Магдебурзьке право передбачало: скасування звичаєвих норм, виведення міста з-під юрисдикції місцевої державної адміністрації (феодалів, воєвод, намісників тощо) та запровадження власного органу міського самоврядування – магістрату, який складався з двох колегій – ради (адміністративний орган) та лави (судовий орган).

Магдебурзьке право надавалося українським містам Галицьким князем, Великим князем Литовським або Королем Польським і оформлювалося так званими магдебурзькими грамотами, які, по суті, були хартією західноєвропейських середньовічних міст. Своєрідних форм набуло місцеве самоврядування за часів Української козацької держави, що було обумовлено її полково-сотенним устроєм (XVII - XVIII ст.). Полки та сотні одночасно були військовими та адміністративно-територіальними одиницями і користувалися військово-адміністративним самоврядуванням. Запорізька Січ мала свій військовий та адміністративно-територіальний поділ: 38 військових куренів і 5-8 територіальних паланок, а також оригінальну систему органів управління із трьох ступенів: військові начальники; військові чиновники; похідні та шлангові начальники.

Норми козацького права затверджували:

військово-адміністративну організацію Січі;

встановлювали правила військових дій;

діяльність судових органів;

порядок землекористування;

укладення договорів;

види злочинів і покарань.

Після підписання в 1654 р. договору між Україною та Московською державою починався процес поступової ліквідації українських форм місцевого самоврядування. З липня 1711 р. в Україні запроваджена так звана комендантська система, що передбачала адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку призначених російських комендантів.

У 1764 р. з ліквідацією гетьманства скасовується і полково-сотенний устрій України. 11 квітня 1785 р. були створені нові станові органи міського самоврядування - міські думи і процес уніфікації форм міського самоврядування в Україні за російським зразком було фактично завершено. Внаслідок муніципальної реформи в Україні були запроваджені нові установи міського самоврядування. При цьому міське управління поділялося на загальноміське та станове. Загальноміськими органами стали:

міський голова;

загальна міська дума;

розпорядча міська дума (виконавчий орган) .

З метою вирішення справ міських станів створилися управи:

купецька; міщанська; ремісницька; іноземних ремісницьких цехів; найманих служителів; робочих.

У загальній думі також існували відділення, які відображали її становий склад. Регіональне самоврядування на загально імперських засадах запроваджено в Україні після проведення Олександром II земської реформи 1864 р.. В систему земських установ входили: земські виборчі з'їзди, які кожні три роки обирали земських гласних; земські збори; земські управи. Земська система функціонувала лише на двох адміністративних рівнях: губернія та повіт [50].

На рівні губерній формувалися представницькі органи місцевого самоврядування – губернські земські збори. Вони обиралися за куріальною системою на трьох виборчих з'їздах.

У виборах брали участь три курії: повітові поміщики і промисловці, міські купці і власники нерухомості в містах, селяни.

Губернські збори на своєму першому засіданні обирали губернську земську управу у складі шести членів і голови, які вирішували поточні справи, а контроль за діяльністю земств здійснював губернатор. Земські і міські органи самоврядування мали свою власність і зробили великий внесок у розвиток освіти, культури, охорони здоров'я, аграрних відносин, наукових досліджень. Про ефективність їх діяльності свідчить те, що наприкінці ХІХ століття витрати на соціальні потреби на душу населення в земських губерніях були вдвічі більші, ніж у тих, що не мали самоврядування.

Створення у 1905 р. рад (органів класового представництва, органів пролетарської диктатури на відповідній території) значно загальмувало розвиток місцевих фінансів і самого вчення про них, оскільки радянська влада не визнавала інституту місцевого самоврядування, а разом з ним і місцевих фінансів.

Важливим документом, який визначив повноваження місцевих рад у галузі фінансів у Російській радянській республіці, було Положення «Про грошові збори та видатки місцевих Рад», затверджене Радою Народних Комісарів від 3 грудня 1918 р. Формально це означало надання місцевим радам певної фінансової автономії, яка однак проіснувала недовго [73].

Певне відновлення системи місцевих фінансів розпочалося запровадженням нової економічної політики (10-і рр. ХХ ст.). 11 листопада 1913 р. ЦВК СРСР затвердив «Тимчасове положення про місцеві фінанси».

Наступним значним кроком у питанні розвитку місцевих фінансів можна вважати Тимчасове положення про місцеві фінанси від 19 жовтня 1914 р. [114], яким уперше запроваджено елементи фінансового регулювання у міжбюджетних відносинах.

Місцеві фінанси повністю ототожили з місцевими бюджетами, про що свідчать інші акти, які приймалися в СРСР і, зокрема, в Україні радянського періоду.

Розвиток місцевого самоврядування на територіях сучасної України виділялися з державного бюджету як самостійна одиниця, хоча й охоплювалися бюджетом СРСР, що було притаманно для радянської моделі (рис.1.1)

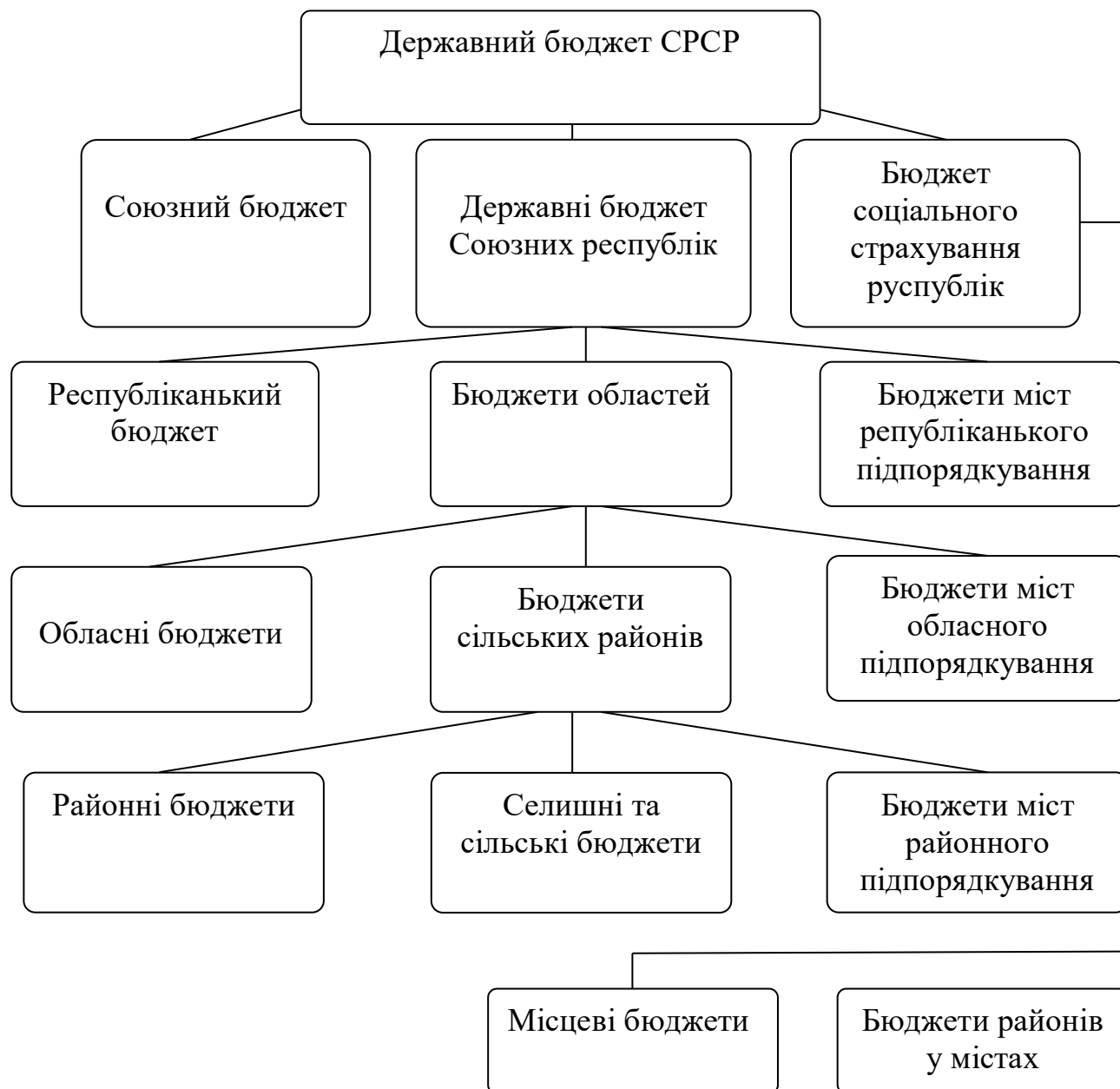


Рис.1.1. Структура бюджетної системи України за часів СРСР

Джерело: складено автором на основі [57; 73]

Формування вітчизняної бюджетної системи розпочалося прийняттям Закону від 5 грудня 1990 р. «Про бюджетну систему України» [131]. Зазначений Закон можна вважати реальним кроком на шляху до децентралізації бюджетної

системи, утвердження принципу самостійності місцевих бюджетів і, відповідно, розвитку інших місцевих фінансових інститутів [Додаток А].

Отже, виділимо такі основні етапи розвитку місцевих бюджетів України:

1864-1917 рр. створені земства, та визначено їх організаційно-правові повноваження.

1. 1918-1930 рр. відбулося відновлення інституту місцевого самоврядування;

Характерним для нього є:

законодавче оформлення інституту місцевих бюджетів;

впорядкування місцевого оподаткування, бюджетних процедур, механізму надання бюджетних субсидій;

удосконалення структури доходів і видатків місцевих бюджетів та забезпечення бездефіцитності останніх;

визначення засад бюджетного регулювання.

1930-1959 рр. – одночасне зростання обсягів надходжень до місцевих бюджетів та централізація бюджетної системи. Проводилось поступове скорочення переліку місцевих податків та зборів.

2. 1960-1990 рр. – послабилось централізоване управління, проведено економічну реформу, розширено права місцевих рад, прийняті зміни у структурі доходів бюджетному процесі загалом.

3. 1990 і триває до сьогодні.

Відродження місцевого самоврядування в Україні було започатковане 1990 р. Прийняла Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», яким відновлено використання терміну «місцеве самоврядування» визначено його [136]. Також соціально-економічними передумовами його виокремлення є проголошення незалежності України, відновлення інституту місцевого самоврядування та розширення прав місцевих рад. Редакція Закону “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 26.03.1992 р. закріпила місцеве та регіональне самоврядування як основу демократичного устрою влади в Україні. Це фактично

означало повну відмову від радянської моделі територіальної організації влади, хоча на конституційному рівні вона продовжувала існувати.

Протягом 1990-х рр. в системі бюджетних виникли проблеми, які вимагали теоретико-практичного розв'язання. Скоротилася частка доходів і видатків місцевих бюджетів у ВВП. В той же час розширилось коло питань, за які відповідають місцеві органи влади. Виникли суперечності між функціями, сферами відповідальності місцевих органів влади і фінансовими можливостями їх реалізації. Це розбалансувало бюджетну систему країни, обумовило потребу її реформування і, зокрема, реформування системи міжбюджетних відносин.

У 1996 р. Україна приєдналась до Європейської хартії місцевого самоврядування, що сьогодні налічує понад 30 країн. Приєднання свідчить про участь місцевого самоврядування у розв'язанні актуальних проблем розвитку держави, про певну обмеженість функцій центральних органів влади. Однією із важливих передумов побудови демократичної держави є самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування. Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає його – відокремленість від державної влади, повну незалежність і самостійність покладених на нього функцій у межах своєї компетенції, де частка місцевих бюджетів у перерозподілі валового внутрішнього продукту, а також у зведеному бюджеті поряд з економічним і соціальним має важливе політичне значення. Саме це було взято Україною як фундамент побудови ефективної та сучасної бюджетної системи.

Визначальні положення місцевого самоврядування, які закріплені у Європейській хартії і мають безпосереднє відношення до місцевих бюджетів, зводяться до наступного:

- органи місцевого самоврядування мають право, у межах національної економічної політики, на володіння достатнім обсягом власних фінансових ресурсів, якими вони можуть розпоряджатися для виконання своїх функцій;

- обсяги фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування повинні відповідати їхнім функціям, визначеним конституцією та іншими законами;

– частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування повинна поступати зарахунок місцевих податків і зборів, ставки яких ці органи мають право встановлювати у порядку, визначеному законом;

– системи мобілізації фінансових ресурсів, необхідних для виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій, повинні бути різноманітними і гнучкими;

– захист слабших у фінансовому плані органів місцевого самоврядування вимагає застосування процедур фінансового вирівнювання або інших еквівалентних заходів, спрямованих на коригування результатів нерівномірного розподілу потенціальних джерел фінансування місцевих органів іпокладених на них видатків. Так і процедури не повинні обмежувати вільний вибір органів місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції;

– порядок надання державою перерозподілених ресурсів повинен узгоджуватися з органами місцевого самоврядування;

– надані місцевим органам самоврядування субсидії, у міру можливостей, не повинні використовуватися на фінансування чітко визначених проектів. Процес надання субсидій не повинен наносити шкоду праву вибору політикою рганів місцевого самоврядування у галузії хньої власної компетенції;

– для фінансування видатків по капітальних вкладеннях місцеві органи самоврядування повинні мати доступ донаціонального оринку позикового капіталу.

У прийнятому на основі Конституції України Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. визнання місцевого самоврядування наближене до норм Європейської хартії. Відповідно до цього Закону місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність жителів територіальної громади–села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста– самостійно або за відповідальністю органів посадовихо сіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення вмежах Конституціїі законів України [66]. Держава чітко визначила принципи, на основі яких функціонує місцеве самоврядування вУкраїні, зокрема: народовладдя,

законність, гласність, колегіальність, поєднання місцевих і державних інтересів, виборність, правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їхніх органів і посадових осіб, державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування, судовий захист прав місцевого самоврядування.

З проголошенням у 1991 р. незалежності України та зміною соціально-економічного і політичного устрою, змінилися підходи до використання економічних категорій, понять, важелів, інструментів, форм методів і в управлінні. Незважаючи на зовнішню схожість окремих категорій і понять, включаючи чи державний та місцеві бюджети, їхнє використання було спрямовано на розбудову демократичної держави з ринковою економікою, тобто вирішення зовсім інших, ніж прикомандно-адміністративній системі завдань. Закон України “Про бюджетну систему України” [131] визначив нову структуру бюджетної системи незалежної Української держави відповідно до чинного бюджетного устрою [додаток Б].

З прийняттям у 2001 р. і Верховною Радою України Бюджетного кодексу України бюджетна система набула подальшого розвитку і нової якості. До складу бюджетної системи України були включені державний бюджет та місцеві бюджети. Місцевими бюджетами було визнано бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування (бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань). У Бюджетному кодексі були також сформульовані одинадцять принципів, на яких ґрунтується бюджетна система України, зокрема принципи єдності, збалансованості, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості і неупередженості, публічності та прозорості, відповідальності учасників бюджетного процесу [26].

У 2010 р. ухвалено нову редакцію Бюджетного та Податкового кодексів, а вже у 2014-2015 рр. відбулись реформаторські зміни, пов'язані з децентралізацією влади та зростанням ролі місцевих органів влади в управлінні власними

фінансовими ресурсами. Розроблено і затверджено відповідну методологічну базу щодо складання бюджетних програм, результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів за галузями: державне управління; охорона здоров'я; освіта; культура; соціальний захист, соціальне забезпечення; фізична культура і спорт; житлово-комунальне господарство

Функціонування соціально-економічної системи має багато проблем, вирішення яких лежать в площині місцевих бюджетів. Тому потреба в удосконаленні і реформуванні державних фінансів є актуальною, де основне місце мають зайняти місцеві фінанси країни. Такі зміни доцільно проводити шляхом вирішення певних завдань, зокрема:

створення ефективної системи управління громадами регіону на принципах самоврядування;

розширення фінансової бази та забезпечення фінансової самостійності територіальних громад;

визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків і зборів, які пов'язані із відповідною територією; надання органами місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків, зборів до своїх бюджетів, залучати кредитні ресурси для інноваційно-інвестиційного розвитку територій.

Вирішення завдань зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування у теоретико-методологічній площині передбачає вдосконалення фінансового законодавства, що забезпечить цілісність, послідовність і стабільність фінансової політики у сфері місцевих фінансів країн, що розвиваються.

1.2. Теоретична концептуалізація місцевих бюджетів у фінансовій системі держави

Процес формування ефективної фінансової системи та здійснення фінансових реформ пов'язані з розвитком усіх ланок фінансової системи. Важливою ланкою цього процесу є функціонування місцевих фінансів як важливого соціально-економічного об'єкта, де основою місцевих фінансів є місцеві бюджети.

Розглядаючи сутність та значення місцевих бюджетів, необхідно розпочати дослідження з визначення структури “фінансової системи” із різних позицій учених. Дана категорія вживається в різних джерелах у різних значеннях, що суперечать один одному. Проте, незважаючи на ці розбіжності, при розгляді категорії “фінансова система” щодо її сутності та структури, не можна не звернути увагу на економічний, матеріальний та правовий аспекти, за якими зміст даної категорії змінюється.

Матеріальне розуміння фінансової системи – це сукупність елементів фінансової системи, що мають форму фондів і схожих із ними з організації ланок фінансів.

Економічне розуміння фінансової системи як сукупності елементів у формі фінансових (грошових та інших) відносин, що розвиваються у зв'язку з функціонуванням елементів фінансової системи, тобто відносин, пов'язаних з утворенням, розподілом та використанням фондів, як приватних, так і публічних.

На думку А.Т. Ковальчука, важливою складовою фінансової системи України є державні фінанси, які включають наступне:

- 1) бюджетну систему, тобто державний бюджет, бюджети місцевого самоврядування;
- 2) позабюджетні централізовані цільові фонди;
- 3) фінанси господарюючих суб'єктів, галузей і відомств;
- 4) кредитні ресурси (міністерства фінансів, державних банків);
- 5) емісійні ресурси, що продукуються Центральним банком країни [84].

Правове розуміння фінансової системи передбачає (рис.1.2) сукупність установлених нормативними правових актів, які її формують, що мають форму нормативних вимог до режиму функціонування. Фінансове законодавство, передбачене в нормах засоби та способи стабілізації фінансової системи, фінансової політики в її правових формах, функції, а також методи діяльності в рамках фінансової системи, що реалізуються в діях конкретних уповноважених суб'єктів щодо формування, розподілу та використання фондів грошових коштів.



Рис.1.2. Структура фінансової системи

Джерело: складео автором на основі: [9; 83; 86;]

З огляду на багатогранність фінансів як відносин, що опосередковують інші види економічних дій, доцільно відзначити існування взаємозв'язку державних та приватних фінансів, їх залежності від інституту фінансового регулювання як сукупності відносин з формування, розподілу і використання фондів грошових коштів для забезпечення функціонування органів державної влади, державних та комунальних підприємств. Приватні фінанси як сукупність відносин з формування, розподілу і використання фондів грошових коштів для забезпечення функціонування суб'єктів підприємництва та життєдіяльності фізичних осіб та домогосподарств. Приватні фінанси як сукупність відносин з перерозподілу фондів грошових коштів з приватного сектору у державний і зворотно та їх

використання для забезпечення реалізації державними суб'єктами функцій держави і власних функцій.

Бюджетна система є головною ланкою фінансової системи, що організаційно залежить від форми державного устрою і, як правило, складається з державного та місцевих бюджетів. Відносини між державним і місцевими бюджетами будуються на основі єдності бюджетної системи та засад фінансової політики держави загалом.

Бюджетний устрій країни, іншими словами кількість рівнів бюджетної системи, залежить від державного устрою та адміністративно-територіального поділу, котрі сформувалися під впливом політичних, історичних і національних чинників. При цьому для унітарних держав властиві два основних види бюджетів: центральний та місцеві, а для країн із федеративним державним устроєм — три: центральний, федеральні й місцеві. Наявність кожного з цих розподілів породжує фінансові потоки між рівнями бюджетної системи та необхідність постійного вдосконалення законодавчої регламентації процесу визначення обсягів міжбюджетних потоків.

Бюджетна система України – це сукупність державного бюджету і місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіального устрою та врегульована нормами права [50]. Кожне адміністративно-територіальне утворення самостійно встановлює порядок та положення про бюджет, виходячи з юридичних норм Бюджетного кодексу. Організація функціонування бюджетної системи включає:

- зведений (консолідований) бюджет;
- законодавчу та нормативну базу;
- органи управління;
- комплекс міжбюджетних відносин між платниками податкових і неподаткових платежів, державою і отримувачами бюджетних коштів, державним і місцевими бюджетами.

Місцеве самоврядування на сьогодні є способом децентралізації влади, при якому її нижчий рівень найбільш наближений до населення, має значну

самостійність у вирішенні питань місцевого значення, залежить від рівня фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування. Роль місцевого самоврядування в сучасному суспільстві передусім визначає рівень його фінансового забезпечення.

Основу бюджетно-правового статусу державних органів влади, органів управління та їхніх територіальних підрозділів, органів місцевого самоврядування становить право на самостійний бюджет. Бюджетно-правовий статус державних і місцевих органів влади узагальнено є сукупністю таких прав, як:

- на власний бюджет;
- на отримання бюджетних доходів і включення їх до складу певного бюджету;
- на використання бюджетних коштів на потреби держави, місцевих органів влади за призначенням;
- розподілу бюджетних доходів між бюджетами певної території;
- утворення і використання в межах бюджету цільових або резервних фондів.

Збільшення диспропорцій у соціально-економічному розвитку територій України актуалізує питання розробки ефективних механізмів їх скорочення. Збалансованість міжтериторіального розвитку досягається різними засобами державного регулювання, серед яких важливе місце надається механізму фінансового вирівнювання місцевих бюджетів. Теоретичне обґрунтування сутності механізму фінансового вирівнювання, чітке розуміння його структури, місця і мети окремих елементів має непересічне значення, оскільки може сприяти визначенню слабких ланок у цьому механізмі, а отже, і шляхів їхнього зміцнення, посилення їхньої позитивної дії тощо. Світовою практикою визначено підходи до розрахунку видаткових потреб місцевих бюджетів. Цим методикам притаманні як переваги, так і недоліки, але вибір того чи іншого підходу, як правило, залежить від якості статистичної інформації та моделі фінансового вирівнювання.

В час становлення та розвитку фінансової системи й усього державного управління країни, місцеві бюджети відіграють важливу роль в соціально-економічному житті суспільства (табл.1.2.). У нинішніх умовах вони є одним із джерел задоволення потреб населення, з їх допомогою виконуються

загальнодержавні програми, пов'язані з розвитком галузей народного господарства, здійснюється підтримка вітчизняних виробників, фінансуються програми з підвищення життєвого рівня населення, створення нових робочих місць. За рахунок місцевих бюджетів фінансується проведення превентивних, оздоровчих, спортивних, культурних заходів. Майже половина видатків зведеного бюджету України здійснюється через місцеві бюджети.

Таблиця 1.2.

Суспільна роль місцевих бюджетів

Місцеві бюджети	
Вплив	Інструмент
на соціально-економічний розвиток держави та окремих регіонів	перерозподіл ВВП
соціальні стандарти життя населення	фінансової політики
фінансову безпеку та стабільність	регіональної політики

Джерело: складено автором на основі [24; 25]

Недостатності фінансових ресурсів для здійснення видаткових повноважень. Навіть за умов найефективнішого розподілу видаткових та доходних повноважень по вертикалі управління державою будуть існувати територіальні одиниці з надлишковими фінансовими ресурсами та територіальні одиниці, в яких бюджетних коштів не вистачає. Це відбувається через різний рівень соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць при тому, що первинний розподіл видаткових та доходних повноважень орієнтується на середній рівень їхнього розвитку.

Місцеві бюджети це важливі фінансові питання, основу якого становить система фінансових відносин, а саме відносин – між:

- державою і підприємствами в процесі мобілізації доходів, накопичень і фінансування з бюджету;
- державою і населенням в процесі розподілу і перерозподілу ВВП;

– ланками бюджетної системи при бюджетному регулюванні [25].

Однак, стосовно визначення сутності поняття “місцеві бюджети” в економічній літературі немає єдиної точки зору. Деякі вчені за основу їх визначення приймають територіальний принцип, розглядаючи їх як бюджети окремих адміністративно-територіальних одиниць, та характеризують місцеві бюджети як економічні відносини. Наприклад, І. Ходорович розглядає місцеві бюджети як “сукупність економічних відносин, що забезпечують фінансову базу місцевих рад щодо розвитку і утримання головним чином галузей господарства, які безпосередньо спеціалізуються на підвищенні доброту населення” [27]. В свою чергу, Н. Васильєва визначає місцеві бюджети як “обумовлену адміністративно-територіальним поділом і бюджетним устроєм частину економічних відносин у суспільстві, пов’язаних з формуванням, розподілом і використанням фондів грошових коштів, призначених для задоволення суспільних потреб” [33]. Безумовно, на сьогодні це свідчить про різні підходи до розуміння сутності поняття місцевих бюджетів, що, передусім, позначається на визначенні їхньої ролі у фінансовій системі держави.

Особливістю місцевих бюджетів як економічної категорії є те, що вони:

- є робочим господарським планом, за яким діє виконавчий орган і від якого він самостійно може відхилитись лише у чітко визначених незначних межах. Тобто, бюджет можна вважати демократичним засобом регулювання, який впроваджує політичні плани ради (представницького органу) в реальність життя;
- дають можливість відобразити фінансовий стан і розвиток громади, оскільки порівняння доходів і видатків бюджету засвідчує загальні тенденції і проблеми громади. Отже, з’являються підстави для визначення причин і пошуку засобів подолання фінансових проблем самоврядування;
- є носієм політичних пріоритетів правлячої більшості представницького органу, а окремі статті надходжень до бюджету, наприклад промисловий податок, характеризують потенціал місцевих підприємств. Бюджет обшин приймається представницьким органом у вигляді бюджетного статусу, який

містить основні показники муніципального господарства, а також загальні суми доходів і видатків .

У Положенні про фінанси 1926 р. зазначається таке визначення: “Місцеві фінанси складають частину єдиної системи фінансів Союзу РСР перебувають в безпосередньому віданні місцевих рад та їх виконавчих комітетів”. Аналогічне визначення поняття «місцеві фінанси» дає професор В. Твердохлібов [157].

Пізніше місцеві бюджети стали розглядатися як “засіб задоволення місцевих потреб ... за рахунок дохідних джерел, наданих відповідним місцевим комітетам та радам”. Спільне в цих визначеннях полягає в тому, що вони характеризують місцеві бюджети як фонд грошових коштів та відображають їхню економічну сутність [65]. Г. Поляк характеризує “місцеві бюджети як сукупність економічних відносин, що сприяють перерозподілу національного доходу країни, забезпечують створення фінансової бази місцевих рад” [157]. В. Кравченко зазначає, що місцеві бюджети – «це економічна категорія, оскільки бюджет є закономірним економічним атрибутом будь-якої самостійної територіальної одиниці, наділеної відповідним правовим статусом” [157], з чим не можна не погодитись.

Як вважають В. Ігнатов та В. Рудой, “місцеві бюджети – це система економічних відносин, завдяки якій на підставі заздалегідь складеного плану формується та використовується фонд грошових коштів, що належать місцевим органам влади” [65]. М.Кульчицький пропонує розуміти під місцевим бюджетом “систему формування, розподілу та використання фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих” [90].

Вчені І. Сазонець, Т. Гринько, Г. Придатко у своїй праці зазначають, що місцеві бюджети – “це фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань і функцій, які покладаються на органи самоврядування» [65]. За визначенням П. Бечко та О. Ролінського [65], місцеві бюджети як економічна категорія відображають грошові відносини, що виникають між місцевими органами самоврядування та суб'єктами розподілу створеної вартості в процесі

формування територіальних грошових коштів, які використовуються для соціально-економічного розвитку регіонів та поліпшення добробуту населення [65].

О. Кириленко [172] зазначає, що місцеві бюджети є провідною ланкою не лише бюджетної, а й економічної системи держави, зокрема, місцеві бюджети в державних фінансах: складова бюджетної системи; інструмент реалізації загальнодержавних програм; джерело фінансування державних видатків; інструмент фінансового вирівнювання. Місцеві бюджети з позицій головного інструменту місцевих фінансів – фінансова база місцевого самоврядування; фінансові плани територіальних формувань; джерело утримання і розвитку.

Ю. Пасічник характеризує місцеві бюджети як форму існування реальних, об'єктивно зумовлених розподільчих відносин, що виконують специфічне призначення– задоволення потреб у фінансових ресурсах як суспільства в цілому, так і його адміністративно-територіальних одиниць [114].

Зауважимо, за економічним змістом місцевий бюджет як невід'ємний елемент бюджетної системи країни, окреслює економічні відносини між територіальною громадою, суб'єктами господарювання та фізичними особами, спрямовані на формування фонду грошових коштів та фінансування місцевих і громадських потреб, підвищення соціально-економічного розвитку територій та поліпшення добробуту територіальної громади з урахуванням організаційно-управлінських чинників.

Щодо тлумачення цього поняття в Бюджетному кодексі, то варто зазначити, що місцевий бюджет трактується як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які виконують органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим (тимчасово призупинено із-за анексії Російською Федерацією), упродовж бюджетного періоду.

Розгляд різних поглядів щодо визначення сутності поняття «місцевих бюджетів» дає можливість охарактеризувати їх як сукупність економічних

відносин, які сприяють територіальному перерозподілу ВВП країни та забезпечують створення фінансової бази місцевих рад. На нашу думку, необхідно звернути увагу, що критерієм віднесення бюджету до місцевих є не власне адміністративно-територіальна належність, а належність до відповідної громади, тобто форми самоорганізації громадян [додаток В].

Безумовно, адміністративно-територіальна належність відповідної громади є важливою характеристикою місцевих бюджетів, визначаючи сферу їх дії. Однак цим не вичерпується специфіка даної групи бюджетів – їм притаманні суттєві особливості з боку економічного змісту, форми прояву та матеріального змісту.

Зокрема, у роботі, на основі проведеного автором аналізу еволюції інституційних засад формування місцевих бюджетів, визначено напрями вдосконалення державної політики, спрямованої на поліпшення формування місцевих бюджетів (рис. 1.3.), з урахуванням основних чинників впливу на структуру їх джерел. З'ясовано, що ефективність державної бюджетної політики в сфері формування доходів місцевих бюджетів – це збільшення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування.

Бюджетні відносини матеріалізуються у вигляді грошового фонду територіальних громад, який має бути достатнім для належного фінансування місцевого господарства, утримання об'єктів соціально-культурного призначення, проведення інвестиційної політики, здійснення соціального захисту населення, охорони навколишнього природного середовища. Згідно з Бюджетним кодексом до складу місцевих віднесени бюджети Автономної Республіки Крим (незаконно анексованої Російською Федерацією), обласні, районні, райони у містах, місцевого самоврядування. Останні включають бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

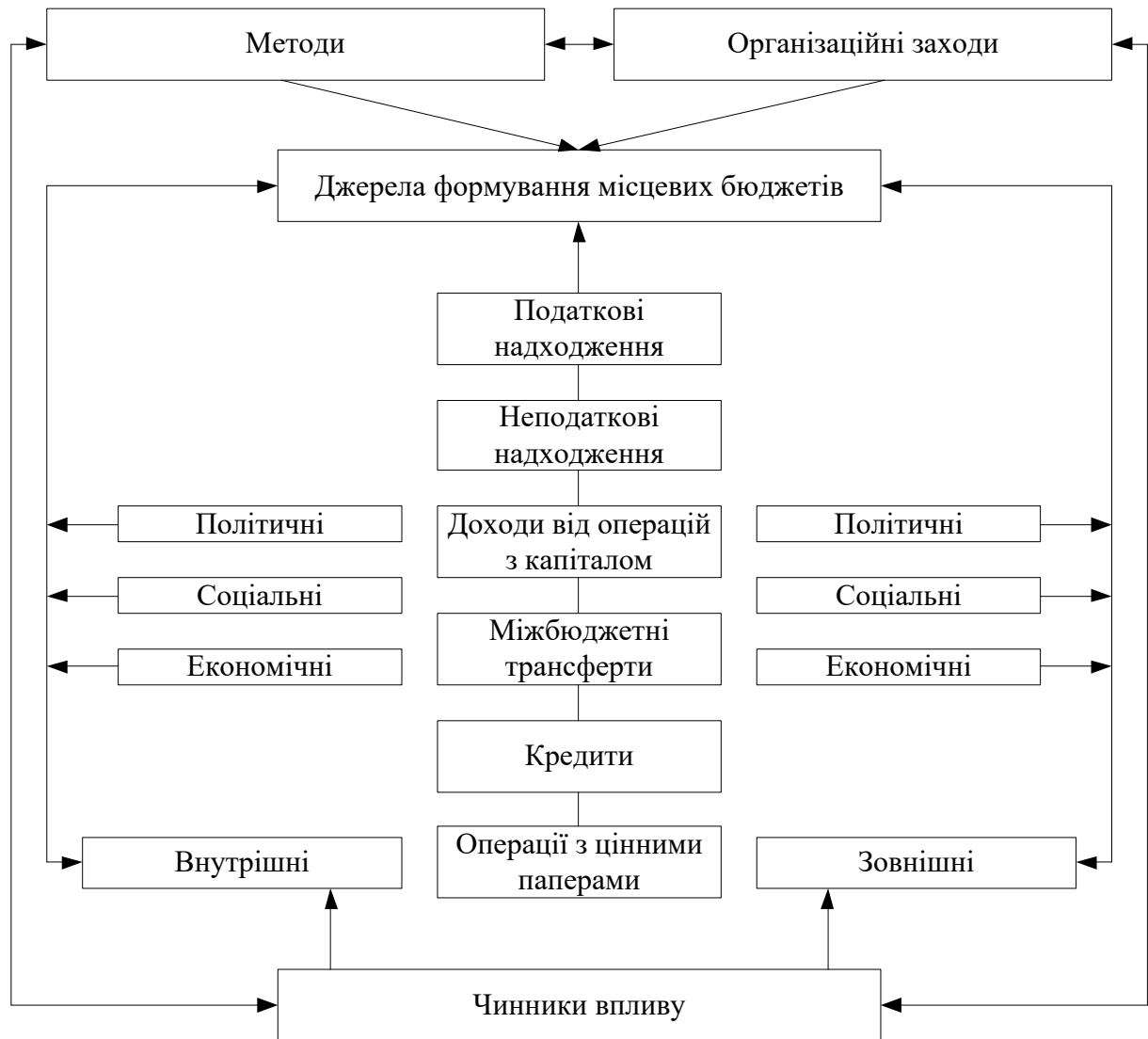


Рис. 1.3. Структурно-логічна схема механізму формування доходів місцевих бюджетів в Україні

Джерело: розроблено автором

Вивчення та аналіз структури бюджетних відносин дає змогу зрозуміти економічний зміст місцевого бюджету, детальніше охарактеризувати його роль у розподільчих процесах. Бюджетом акумулюється і перерозподіляється значна частина фінансових ресурсів держави, в тому числі ВВП, що дає можливість державним органам влади реалізувати зовнішню і внутрішню політику, вирішувати економічні і соціальні проблеми.

Варто також звернути увагу ще на те, що саме бюджетні відносини відображають зміст державного бюджету та функціонують у визначених формах – суспільних і організаційних. Завдяки організаційним формам, що реалізуються

через створення бюджетів місцевих органів самоврядування, стає можливим використання ресурсів, як інструменту управління економікою. Сконцентровані в ньому кошти призначаються для здійснення соціально-економічної політики, в тому числі проводиться підтримка матеріального рівня життя населення та окремих його груп, реалізуються місцеві програми з розвитку і функціонування галузей національного господарства, охорони навколишнього середовища, зміцнення науково-технічного потенціалу та розвитку культури території і країни в цілому [додаток Д].

Для аналізу ролі місцевих бюджетів в соціально-економічному розвитку регіонів та їхнього місця у бюджетній системі України потрібні кількісна та якісна характеристика. Про співвідношення місцевих бюджетів з макроекономічними показниками, насамперед з валовим внутрішнім продуктом (ВВП), це пов'язано із змінами в державному регулюванні розподілу доходів між різними ланками бюджетної системи та свідчить про зміни державного впливу на процес мобілізації коштів та розподіл між різними рівнями влади. Тому питання щодо пошуку оптимального варіанту співвідношення між державними та місцевими бюджетами залишається актуальним. Необхідно враховувати, що мобілізація та використання коштів місцевих бюджетів пов'язані з інтересами різних соціальних груп населення, підприємницьких структур різних форм власності, що зумовлює становлення місцевих бюджетів як важливого фінансового інструменту регулювання господарського й соціального життя регіонів.

Як вже зазначалось раніше, Бюджетний Кодекс визначає основні принципи побудови й функціонування бюджетної системи України, що діють в ході реалізації засад державної бюджетної політики застосовуються в бюджетному процесі в єдності та взаємозв'язку. Жоден принцип бюджетної системи не суперечить іншому. Нормативно-правові акти, які регулюють бюджетні відносини, мають розроблятися на принципах єдиної бюджетної системи, встановлених Бюджетним кодексом України. Всеосяжність принципів бюджетної системи та їх глибинний зміст потребують розвитку бюджетного законодавства та реалізації наступних етапів бюджетної реформи [25].

Кожен елемент бюджетної системи, з однієї сторони, є відносно самостійним, з іншої – пов'язаним з іншими бюджетами. Відносини між бюджетами у межах бюджетної системи встановлюються шляхом регулювання, яке здійснюється за допомогою певних механізмів, серед яких розмежування дохідних джерел, використання міжбюджетних трансфертів, надання бюджетних позик та ін. З метою узагальнення результатів формування і використання ресурсів бюджетної системи, прогнозування її розвитку застосовується поняття зведеного бюджету, який, сукупністю показників бюджетів, що використовуються для аналізу і прогнозування соціально- економічного розвитку держави.

На думку деяких науковців, поняття зведеного бюджету не повною мірою відображає операції, які здійснюються в межах бюджетної системи.

Для цього С. Буковинський пропонує використовувати поняття «бюджету держави», зміст якого не зводиться лише до сукупності показників бюджетів, що мають місце в межах бюджетної системи. Бюджет держави, згідно з думкою автора, слід розуміти, як єдиний фонд фінансових ресурсів, мобілізованих відповідними органами влади згідно до чинного законодавства на виконання зобов'язань держави шляхом здійснення видатків із бюджетів усіх ланок єдиної бюджетної системи України [22]. В. Опарін розглядає бюджетну систему як “сукупність усіх бюджетів, що формуються в даній країні”, щодо бюджетного устрою, то, на його думку, він є “організацією вертикальної структурної побудови бюджету держави за рівнями влади” [11]. Ці визначення, на нашу думку, можливо використовувати не лише в теорії, а й на практиці, однак, характеристика бюджетної системи як простої сукупності бюджетів здається дещо спрощеною.

Поняття бюджетної системи має відображати не лише єдність, а й наявність протиріч між різними її ланками. Важливим є і те, що кожний із бюджетів має бути спроможним виконати закріплені за ним повноваження (власні й передані). Таким чином, справедливим є визначення бюджетної системи як сукупності бюджетів країни, створених на різних рівнях на основі прийнятого бюджетного устрою. Між різними ланками бюджетної системи існують протиріччя як щодо розподілу повноважень, так і джерел їхнього фінансування.

Зведений бюджет України значно менший за обсягом від бюджетів окремих європейських країн, що за територією поступаються багатьом областям України. Нажаль, нинішня українська бюджетна практика частково ґрунтується на старих засадах адміністративно-командної системи. Бюджетна децентралізація зводиться до реформування бюджетної системи у напрямку формування усіх її ланок як відносно автономних і фінансово спроможних для виконання прийнятих бюджетних повноважень. Проведення бюджетного реформування в Україні потребує перегляду розмежування повноважень між урядами, реформування системи оподаткування, збільшення можливостей для фінансово спроможних територій у залученні коштів.

Зміни в економіці, керівництві господарством держави і зміни у структурі й функціях державної влади та управління стосуються і бюджетної системи, змінюють співвідношення між різними ланками бюджетів, їх обсяг і внутрішню структуру.

Одним з вагомих інструментів економічної політики держави є бюджетна політика, яка реалізується шляхом визначення основних цілей, завдань, якісних та кількісних параметрів формування доходів і видатків місцевих бюджетів. Досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку держави залежить від проведення реформ пов'язаних з децентралізацією влади в Україні. Важливими завданнями уряду в даній ситуації є проведення низки заходів для підвищення ефективності використання фіскальних інструментів з метою досягнення заданих параметрів розвитку країни, а також своєчасного реагування на зміни соціально-економічного середовища на місцях з допомогою середньострокового планування. Враховуючи інституційні перетворення, з метою проведення ефективної бюджетної політики потрібен підхід, що інтегрує тенденції та особливості соціально – економічного розвитку країни. Доцільним є подальше посилення системності та послідовності децентралізації діяльності органів місцевого самоврядування, визначення оптимальної структури та змісту бюджетних програм.

1.3. Особливості бюджетної політики формування місцевого самоврядування

В Україні питання оптимізації формування доходів місцевих бюджетів та виявлення резервів їхнього зростання набуло особливої актуальності в період проведення децентралізації. Донедавна система акумулювання доходів бюджетів країни характеризувалась низьким рівнем частки власних доходів місцевих бюджетів, що відображалось збільшенням обсягів міжбюджетних трансфертів. Реальні фінансові можливості місцевих органів влади в попередні роки значно обмежувалися, що було вагомим фактором сповільнення показників соціально-економічного розвитку регіонів в Україні.

Трансформаційні процеси в Україні спричинили значні зміни в механізмі функціонування національної економіки, що призвело до створення нових інститутів, які відповідають зміненим умовам функціонування суспільства. Інституційне середовище складається із різних інститутів, відмінності між якими створюють певну невизначеність в економічному середовищі, а процеси соціально-економічних перетворень зумовлюють одночасне існування усталених та нововведених інститутів.

Особливості функціонування інститутів економічного суверенітету держави представлені одним із найголовніших їх елементом – бюджетом. Він забезпечує не тільки акумулювання коштів, необхідних для фінансування видатків держави, використовується не лише для часткового перерозподілу доходів із метою підтримання сприятливого соціального становища в країні, а й активно впливає на економічні, соціальні, національні, регіональні процеси у суспільстві. Оскільки бюджет є одним із основних інструментів державного регулювання економіки, становлення ефективної бюджетної системи є необхідною умовою для досягнення соціально-економічного розвитку будь-якої країни.

Бюджетна політика держави спрямована на систематизацію розвитку бюджетної системи та її інституцій, створення ефективної системи управління державними фінансами, метою якої є не тільки виконання державою соціальних

зобов'язань на основі національної системи інтересів та цінностей, а й забезпечення економічного зростання та формування інвестиційної привабливості країни в цілому. Неефективна бюджетна політика стимулює негативні процеси у функціонуванні та розвитку економіки країни, що суттєво впливає на фінансові результати діяльності суб'єктів господарювання та громадян, а отже, і на рівень макроекономічних параметрів.

Реалізація бюджетної політики через бюджетний механізм, повинна забезпечувати бюджетну рівновагу та ефективний вплив на соціально-економічні процеси. Механізм формування обсягу та структури доходів і видатків кожного бюджету є важливою складовою бюджетного регулювання для забезпечення всебічного розвитку суспільства. Сьогодні ключовим завданням системи державного регулювання та розроблення концептуальних засад побудови ефективної бюджетної моделі на рівні міст.

За останні роки бюджетна політика в Україні зазнала істотних змін. При цьому вона не відзначалася стабільністю та послідовністю. Це стало основою різноспрямованого її впливу на формування бюджетних відносин в Україні та фінансових основ місцевого самоврядування [126].

Варто звернути увагу, що в умовах погіршення економічної ситуації у світі знижується потужність зовнішніх чинників економічного зростання України, зокрема, бюджетна політика стає інструментом реалізації внутрішнього потенціалу зростання країни. Сьогодні урядом нашої держави впроваджуються та реалізуються концепції бюджетної політики, які враховують економічні, соціальні, політичні та інституційні фактори розвитку держави. В цій ситуації питання реформ бюджетної системи України виходять на перший план, адже фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: зміна процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами і уподобаннями.

Проблема фінансового забезпечення розвитку території властива фактично всім країнам. Впровадження вищими органами влади відповідної національної стратегії розвитку спрямоване на зміцнення державної безпеки. Реалізація ефективної бюджетної політики у сфері місцевих фінансів повинна відігравати значну роль у процесі регулювання соціально-економічного розвитку регіонів. Тому з метою поглиблення процесу децентралізації влади доцільно реалізувати низку заходів за такими основними напрямками, як:

зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів,

- посилення впливу стимулюючих факторів у роботі органів місцевого самоврядування щодо наповнюваності доходів бюджету,
- впорядкування основних видаткових повноважень між рівнями бюджетів на основі принципу субсидіарності тощо.

Хронічна нестача фінансових ресурсів у органів місцевого самоврядування та нестабільність їх дохідних джерел стали проблемою загальнодержавної уваги. Проведення державної бюджетної політики сьогодні забезпечується різними шляхами, серед яких можна вирізнити перегляд податкових ставок, зміну обсягу і структури державних видатків, зміну балансу між доходами і видатками бюджету, заміну джерел фінансування його дефіциту, встановлення граничних обсягів державного боргу, зміну його структури та джерел фінансування, державну підтримку вітчизняних підприємств і підприємців.

Формуванню бюджетної політики передуює процес складання місцевих бюджетів, які узгоджують з планами соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Фактично основним документом, що визначає бюджетну політику на місцевому рівні, є програма економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Забезпечення цілеспрямованого впливу на місцевий бюджет через затвердження основних напрямів бюджетної політики на певний період з метою досягнення встановлених цілей у програмі соціально-економічного розвитку території є пріоритетним.

Цілі місцевої бюджетної політики в сучасних умовах логічно формуються з врахуванням політики держави. Формування місцевих бюджетів доцільно здійснювати таким чином, щоб це давало змогу органам місцевого самоврядування мати фінансову базу для реалізації повноважень, визначених Конституцією України, законами, іншими нормативно-правовими актами, сприяло забезпеченню необхідними ресурсами виконання завдань соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних утворень. Процедура складання місцевих бюджетів повинна давати можливість місцевій владі виявляти фінансово-господарську самостійність у використанні коштів на заходи з утримання та розвитку установ освіти, охорони здоров'я, культури, соціального забезпечення тощо.

Першочерговим завданням для України сьогодні є зростання доходів місцевих бюджетів за рахунок децентралізації системи управління державними фінансами. Вагомою є оцінка стану децентралізації бюджетної системи України, визначення пріоритетів напрямів її проведення та виявлення факторів що уповільнюють процес децентралізації.

В умовах надання більшої фінансової самостійності місцевим громадам виникає можливість вирішити значні проблеми суспільства з максимальним врахуванням інтересів громадян, адже саме це є основною політико-правовою метою нашої держави. На наш погляд, цей процес повинен супроводжуватися подальшою демократизацією управлінського апарату, децентралізацією повноважень і відповідальності, адміністративними реформами, зокрема, зміною структури державної виконавчої влади. Надання широких повноважень органам місцевого управління сприяє наближенню української системи публічної влади до європейських стандартів та пришвидшує інтеграцію України в Європейський економічний простір. Для подальшого успішного реформування системи бюджетних відносин Україні доцільно використати досвід провідних європейських країн, врахувавши при цьому особливості, потенціал та інтереси конкретних регіонів держави.

Очевидно, на місцевому рівні бюджетний механізм, як елемент системи державного управління, має спрямовуватися на формування й реалізацію територіальної бюджетної політики та враховувати наявні можливості використання певних заходів бюджетного регулювання. Децентралізація державного управління закономірно сприятиме об'єктивній тенденції до збільшення економічних повноважень органів місцевого самоврядування, у тому числі у сфері планування бюджету. При цьому місцеві бюджети набувають дедалі більшого значення в процесах підтримки стійкості й оптимізації структурних складових соціально-економічного розвитку територій. Сьогодні важливо чітко розподілити компетенцію щодо розв'язання конкретних завдань між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування і поступово здійснювати перехід до децентралізації державних фінансів. Доцільно також розподілити джерела податкових надходжень між центральними і місцевими органами в прямій залежності з виконуваними ними функціями та відобразити це у законодавстві про місцеве самоврядування. Особливу увагу доречно приділити збільшенню доходів, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Бюджетна політика є провідною складовою єдиної фінансової політики, зокрема, і економічної політики держави. Саме бюджетна політика, що тісно пов'язана з податковою, грошово-кредитною, валютною, інвестиційною, борговою, відіграє провідну роль у забезпеченні економічної та соціальної стабільності, адже в процесі її формування і реалізації лобіюються інтереси різних суб'єктів економічних відносин. В даній ситуації важливим є обґрунтування засад формування бюджетної політики та її взаємоузгодження з економічною і фінансовою політикою держави [38].

Відповідно до забезпечення бюджетної політики положеннями Бюджетного кодексу цього бюджетна система держави побудована на основі адміністративно-територіального поділу України. До складу бюджетної системи входять бюджети адміністративно-територіальних об'єднань як окремі ланки бюджетної системи і фінансові плани відповідної території.

Усі бюджети є складовими бюджетної системи в процесі виконання положень і засад Бюджетного кодексу та мають відповідну самостійність і спрямовані на реалізацію єдиної загальнодержавної фінансової політики. Основна мета і завдання даної системи полягає у створенні дієвих і рівних умов для всіх учасників бюджетного процесу у формуванні бюджетних відносин, забезпеченні єдиних підходів і принципів формування та виконання місцевих бюджетів з метою збалансованого розвитку відповідної території, а також правових норм і механізмів стимулювання приросту доходів та економії видатків бюджетів за підвищеного рівня ефективності використання публічних коштів в інтересах усіх і кожного.

За своїм змістом бюджетна система спрямована на вироблення правових засад, принципів, форм і методів організації бюджетного процесу в державі, забезпечення формування державного бюджету як головного фінансового плану та регулювання бюджетних відносин для збалансованого соціально-економічного розвитку кожної території і держави в цілому [60].

З ухваленням Бюджетного кодексу спостерігається наповнення бюджетної системи. Правові норми і принципи її організації, здійснення бюджетного процесу та формування бюджетних відносин відповідають напрямам реформування суспільно-економічних відносин і створення засад розвитку соціально-ринкового середовища. Також обумовлюються головні фактори впливу на розвиток суспільно-економічних процесів, як важливі інструменти державного регулювання суспільно-економічних інтересів в умовах децентралізації. Прогресивність бюджетної системи, активність її як інструменту державного впливу у збалансованому розвитку всіх територій і держави в цілому сприятиме продовженню бюджетних реформ і прискоренню адаптації національного бюджетного законодавства до законодавства країн Євросони.

Однак, у зв'язку із щорічними змінами, що відбуваються у бюджетному законодавстві, введено не лише нові статті й окремі положення, але й запроваджено нові правила перерозподілу коштів, що є визначальною базою у розробці політики доходів зведеного бюджету, що вимагає більш ретельного

дослідження нових напрямів розвитку засад формування бюджетної політики країни.

Основа бюджетної політики є розроблення напрямів використання ресурсів бюджету відповідно до засад соціально-економічного розвитку суспільства. Тобто, узагальнено бюджетну політику варто розглядати з позиції як соціально-політичного, так і макроекономічного ефекту.

Згідно з визначенням Н. Граціонової, «бюджетна політика - це сукупність рішень, що приймаються органами законодавчої (представницької) та виконавчої влади, пов'язаних з визначенням основних напрямків розвитку бюджетних відносин і виробленням конкретних шляхів їх використання в інтересах громадян, суспільства та держави» [49].

Ю. Пасічник розглядає бюджетну політику як «сукупність заходів держави з організації та використання бюджетних ресурсів для забезпечення її економічного і соціального розвитку» [114].

В. М. Федосов бачить бюджетну політику як складову фінансової політики, що «відображає сукупність державних заходів у сфері бюджету з метою регулювання економічних і соціальних процесів. Підпорядкована першій фінансовій доктрині – системі домінуючих теоретичних положень, політичних переконань, етичних ідеалів» [65].

Т. Ковальова та С. Барулін вважають, що бюджетна політика «... являє собою систему заходів і дій органів влади в сфері управління бюджетним процесом на основі розвитку бюджетних відносин у складі загальної економічної політики, спрямованої на реалізацію всіх функцій бюджету з метою досягнення певного на даному етапі економічного і соціального ефекту» [84].

Вдалим є визначення бюджетної політики держави у колективній науковій монографії за редакцією М. Єрмоленка як « системної сукупності пріоритетів (національних інтересів), наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу і використання бюджетної системи для вирішення економічних та соціальних завдань країни » [65].

В Україні термін, а відповідно й сутність бюджетної політики законодавчо визначаються в Господарському кодексі України, згідно з яким бюджетна політика – це політика, спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у народне господарство, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу [112]. Сутність бюджетної політики й основні її напрями можна розгляди як:

1. виявлення у формах і методах мобілізації бюджетних коштів та їх використання на державні потреби;
2. відображення в статтях доходів і видатків бюджету, у джерелах їхнього формування та напрямих використання.

За останні десятиліття бюджетна політика України зазнала значних змін під впливом політичних та організаційних чинників. При цьому вона не відзначалася стабільністю та послідовністю. Зміни у складі уряду призводили не тільки до запровадження різних важелів її реалізації, а й суттєві корективи вносилися також у визначення цілей та пріоритетів бюджетної політики. Це стало основою різноспрямованого її впливу на розвиток економіки та розв'язання соціальних проблем в Україні.

В зазначений період відзначалося зниження результативності реформ, передусім у сфері розвитку економіки. Мало місце різке погіршення показників економічної динаміки. Розв'язання гострих соціальних проблем шляхом істотного збільшення обсягів перерозподілу ресурсів через державний бюджет без забезпечення реального підґрунтя для досягнення цієї мети не дало очікуваного результату. Натомість у здійсненні бюджетної політики відбулося:

- активне використання адміністративних важелів;
- загострення проблеми фінансового розвитку місцевого самоврядування;
- зниження ефективності міжбюджетного регулювання.

Сьогодні за допомогою бюджетної політики першочергово здійснюється цільове спрямування коштів, при якому важливим елементом є збалансування бюджетних відносин. Оскільки ефективно побудовані бюджетні відносини впливають на темпи економічного зростання, що є найбільш актуальним щорічним питанням. Її ефективність варто оцінювати за ступенем виконання нею належних функцій. З огляду на це, ефективність бюджетної політики розглядається:

з точки зору виконання державного бюджету;

з точки зору впливу на соціально-економічну ситуацію в країні [90].

Бюджетні реформи в Україні визнаються прогресивними. Але їхній успіх залежить від часу підготовки та якісних змін до нормативно-правових актів. Бюджетні відносини потрібно будувати на засадах і принципах національного бюджетного законодавства, яке має відповідати засадам європейської інтеграції. Його адаптація та побудова є головною метою і завданням наступних фінансово-бюджетних реформ у побудові бюджетної системи та розвитку міжбюджетних відносин.

Показники бюджетної політики, що регламентуються бюджетним законодавством, за своєю природою є макроекономічними показниками для розробки основних складових бюджету країни і мають велике практичне значення, оскільки в подальшому при їх затвердженні набувають змісту індикатори успіху бюджетної політики. При розробці урядом враховувались переважно дані трьох показників, виходячи із необхідності:

дотримання рівня дефіциту бюджету з урахуванням вимог міжнародних фінансових організацій при обґрунтуванні можливості надання кредитів своїми коштами;

чинного бюджетного законодавства стосовно граничного рівня державного боргу;

забезпечення тенденції поступового зменшення частки перерозподілу ВВП через доходи зведеного бюджету.

Прогнозування макропоказників і доходів зведеного бюджету на сьогодні значно ефективніше здійснювати на короткостроковий період. Зазвичай відхилення між фактичними надходженнями та прогнозними показниками в межах одного бюджетного року є досить незначними, і річне прогнозування практично наближене до реальної економічної ситуації в країні, однак таке твердження є сумнівним в умовах проведення реформ децентралізації міжбюджетних відносин в Україні та загального політичного становища останніх років.

В Україні з 01.01.2011 р. набрав чинності Податковий кодекс України [117], який регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів. Податки та збори поділяються на загальнодержавні і місцеві. Загальнодержавні податки та збори є обов'язковими до сплати на всій території України. Місцеві податки та збори встановлюються рішеннями сільських, селищних і міських рад відповідно до їх повноважень у межах граничних розмірів ставок, визначених законодавчо і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад.

Питання оптимізації формування доходів місцевих бюджетів та виявлення резервів їхнього зростання набуло особливої актуальності в період проведення децентралізації в Україні. Донедавна система акумулювання доходів бюджетів країни характеризувалась низьким рівнем частки власних доходів місцевих бюджетів, що відображалось збільшенням обсягів міжбюджетних трансфертів. Реальні фінансові можливості місцевих органів влади в попередні роки значно обмежувалися, що було вагомим фактором сповільнення показників соціально-економічного розвитку регіонів в Україні.

Удосконалення механізму формування і використання коштів місцевих бюджетів є одним з найважливіших питань сьогодення, оскільки вони є фундаментом всієї бюджетної системи країни. Місцеві бюджети займають одне з провідних місць в системі функціонування економіки держави, в тому числі в формуванні фінансових ресурсів, становленні макро- та мікроекономічних показників, розвитку міждержавних відносин тощо. Водночас кошти місцевих

бюджетів доцільно сконцентрувати на вирішення завдань соціальної спрямованості та безумовне дотримання соціальних норм і гарантій громадян.

Однією з фінансових проблем сьогодення в Україні є забезпечення фінансових ресурсів для розвитку територій. Бюджет, як ключова ланка фінансової системи відображає виробничі процеси, відтворює відносини розподілу і перерозподілу, опосередковує рух грошової маси. Він є складною економічною категорією, оскільки системою економічних відносин, які складаються в суспільстві в процесі формування, розподілу і використання централізованого грошового фонду країни, призначеного для задоволення суспільних потреб. Утім, в офіційних документах, зокрема в Бюджетному Кодексі України, визначено таке поняття бюджету як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади АРК та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

До сьогодні децентралізація міжбюджетних відносин супроводжується збільшенням частки власних джерел наповнення місцевих бюджетів, на противагу централізованому фінансуванню. Врахування такого досвіду побудови місцевого самоврядування в різних країнах зумовлене необхідністю підходу до нього з точки зору можливостей практичного застосування Україною в час реформ системи місцевих податків і зборів, що було частково передбачено законодавством ще до 2015 р.

Потребує удосконалення механізм функціонування місцевих бюджетів, що забезпечуватиме фінансову самостійність місцевих органів влади, стимулюючи ріст фінансового потенціалу територіальної освіти, зменшення невідповідності в соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Місцеві бюджети складаються із загального і спеціального фондів. Розподіл бюджету на загальний і спеціальний фонди визначається законом про Державний бюджет України на відповідний рік. Бюджетний кодекс дозволяє здійснювати передачу коштів між загальними та спеціальними фондами бюджету, але тільки в межах бюджетних призначень і лише шляхом внесення змін до рішення відповідної ради. До складу видатків загального фонду відповідного місцевого

бюджету входить резервний фонд, який не повинен перевищувати одного відсотка обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету. Резервний фонд формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені при складанні проекту бюджету. Порядок використання коштів резервного фонду визначається Кабінетом Міністрів України [25].

Складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів є бюджет розвитку. Бюджетним кодексом України визначено конкретні джерела формування бюджету розвитку та напрями, за якими можуть витратитися його кошти. Складовою частиною бюджету розвитку є субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів.

Бюджет розвитку є одним із показників для оцінки якості життя в територіальних громадах і на законодавчому рівні є складовою спеціального фонду видатків бюджету, що є основою фінансування соціально-економічних програм територіальної громади з місцевого бюджету. Між тим дохідна частина бюджетів розвитку місцевих бюджетів в Україні, навіть з урахуванням певних позитивних зрушень, закріплених у новій редакції Бюджетного кодексу не забезпечує фінансові потреби територій у капітальних вкладеннях станом на звітний 2016-й рік. З огляду на це, проблеми наповнення місцевого бюджету розвитку не втрачають своєї актуальності і надалі. Незважаючи на значний інтерес науковців та позитивні зміни бюджетного законодавства України, бюджети розвитку продовжують відігравати незначну роль у фінансовому забезпеченні соціально-економічного розвитку територій. Це спонукає до подальшого вдосконалення науково-теоретичного підґрунтя їхнього формування та використання.

Основу самостійності кожного місцевого бюджету становлять власні та закріплені доходи. Власні доходи – вони формуються на території, підвідомчій відповідному місцевому органу влади і згідно з його рішенням.

Дослідження показали, що частка доходів у структурі надходжень більшості місцевих бюджетів України є незначною. З метою забезпечення принципу самостійності місцевих бюджетів і надання фінансової незалежності органам

місцевого самоврядування при виконанні покладених на них функцій варто зосередити основну увагу на власних дохідних джерелах (рис 1.4.).

У останній редакції Бюджетного кодексу визначено заходи і щодо досягнення фінансової незалежності місцевих бюджетів. До них відносять: передача додаткових джерел доходів; упорядкування окремих видатків; розширення переліку джерел бюджету розвитку; стимулювання місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування до збільшення дохідної бази у вигляді додаткової дотації, яка утворюється від перевиконання розрахункового обсягу доходів, що зараховують до державного бюджету, на даній території без перегляду в стратегії розвитку.

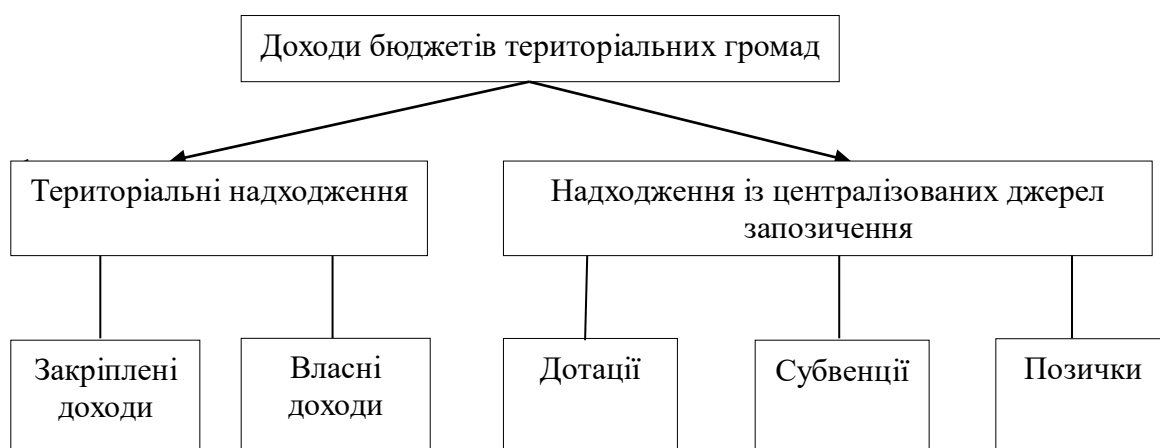


Рис. 1.4. Структури доходів бюджетів територіальних громад

Джерело: Складено автором на основі [25]

Ми можемо стверджувати, що фінансовий аспект економічної самостійності місцевих органів влади є визначальним. Україна взяла на себе відповідні зобов'язання після підписання й ратифікації Європейської хартії про місцеве самоврядування, яка передбачає, що органи місцевого самоврядування в межах, визначених законом, мають повну свободу дій для реалізації власної ініціативи з будь-якого питання, яке перебуває у сфері їх компетенції. Реальну самостійність місцеві бюджети можуть мати тільки за умови їх фінансової незалежності. Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» самостійність місцевих бюджетів гарантовано власними і закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно

визначати напрямки використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону.

Доходи місцевих бюджетів мають відповідну законодавчу базу — Конституція України, Бюджетний кодекс, Податковий кодекс, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [138] та інші нормативні акти.

У Законі “ Про місцеве самоврядування в Україні” передбачено, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Доходи місцевих бюджетів районних рад у містах (у разі їх створення) формуються відповідно до обсягу повноважень, що визначаються відповідними міськими радами.

Доходи місцевих бюджетів поділяються на :

1. податкові надходження;
2. трансферти;
3. доходи від операцій з капіталом;
4. неподаткові надходження.

Місцеві бюджети містять в собі надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати складають єдиний баланс відповідного бюджету.

Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних джерел та закріплених загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. У дохідній частині місцевих бюджетів окремо виділяються доходи, необхідні для виконання власних повноважень, і доходи, необхідні для виконання делегованих законом повноважень органів виконавчої влади. Потрібно насамперед визначити, що закріплені доходи місцевих бюджетів, це ті доходи, що повністю або частково (%) зараховуються у певні види бюджетів безстрокове або на довготерміновій основі і для їх включення непотрібне рішення органів влади вищої ради.

Одними з ключових показників доходів місцевих бюджетів є власні доходи, та закріплені доходи. А тому до власних доходів місцевих бюджетів належать

доходи, які визначені Бюджетному кодексі України, формуються і збираються на відповідній території.

Склад доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів визначені у Бюджетному кодексі. До доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, належать такі податки і збори:

податок з доходів фізичних осіб у частині, визначеній статтею 65 цього Кодексу;

державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;

плата за ліцензії на впровадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад;

плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад;

плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляється виконавчими органами відповідних рад;

надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

50 відсотків надходження адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, що накладаються уповноваженими органами (посадовими особами); (Частину першу статті 64 доповнено пунктом 6-1 згідно із Законом N 586-VI від 24.09.2008);

єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам [25].

Податки і збори, складають кошик доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

При цьому податок з доходів фізичних осіб, який сплачується юридичною особою (працедавцем), зараховується до відповідного місцевого бюджету за її

місцезнаходженням та місцезнаходженням її підрозділів, уповноважених підрозділів в обсягах податку, нарахованого працівникам цих підрозділів.

До власних доходів належать:

місцеві податки і збори;

платежі, що встановлюються місцевими органами влади;

доходи комунальних підприємств;

доходи від майна, що належить місцевій владі та інші [25].

Закріплені доходи – це доходи, які закріплюються за певним бюджетом, до них відносять:

податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів;

податок на промисел;

ресурсні платежі;

державне мито та інші [25].

Головним джерелом формування доходної частини бюджетів усіх рівнів є податки. Надходження від них забезпечують мобілізацію понад 2/3 усіх доходів бюджету.

Нестабільність доходної бази вітчизняних місцевих бюджетів, відсутність ефективного механізму міжрегіонального перерозподілу державних доходів, значні відмінності в рівні економічного розвитку регіонів і умовах життя в них потенційно ведуть до соціальних конфліктів і політичної нестабільності. Питання децентралізації бюджетної системи України, як один з методів інновацій, виходять на перший план, адже фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами і уподобаннями.

Центральна влада та її законодавчо-правові акти визначають основи міжбюджетних відносин. Отже, бюджетну систему, яка функціонує в Україні,

можна назвати похідною від організації державної влади, закріпленої у Конституції. Можна стверджувати, що в основі конструкції міжбюджетного регулювання та принципів формування й використання державного бюджету, місцевих бюджетів усіх рівнів покладена жорстка залежність від організації державної влади на обох рівнях: державному і місцевому.

Відповідно з врахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіального устроїв, та на основі норм права будується бюджетна система. Вона складається із державного бюджету та місцевих бюджетів усіх рівнів [2]. Як і в інших унітарних державах, в Україні бюджетна система поєднує дві ланки: бюджет центрального уряду та місцеві бюджети.

Проблема бюджетного федералізму чи унітаризму на практиці визначається компромісним поєднанням публічних інтересів різних органів влади. Бюджетний федералізм – це взаємодія економічних та політичних інтересів органів публічної влади всіх рівнів, що спрямовуються на формування, розподіл і використання коштів централізованих фондів. За будь-якого розуміння, це поняття є дещо вужчим стосовно фіскального федералізму [16]. На сьогодні у фахових джерелах не існує єдиної думки щодо визначення поняття “бюджетний федералізм”.

Визначення терміну “бюджетний федералізм” Т. Грицюк подає як систему відносин, що спрямовуються на пошук балансу між інтересами федерації та її суб’єктів задля досягнення стійкого територіального розвитку та забезпечення доступності у споживанні основних суспільних благ населення. Н. Єрмасова зазначає, що бюджетний федералізм – це політико-економічна категорія взаємовідносин між бюджетами різних рівнів, що сприяє справедливому розподілу ресурсів, досягненню економічної ефективності в даній державній системі та забезпеченню балансу політичних й економічних інтересів в суспільстві. А. Ігудін розглядає бюджетний федералізм як відносини на основі поєднання принципів централізації і децентралізації між федеральними органами влади і органами влади суб’єктів федерації по формуванню і реалізації бюджетної політики держави, розмежування бюджетно-податкових повноважень, видатків і доходів, розподіл останніх між федеральним бюджетом і консолідованим

бюджетом суб'єктів федерації. Н. Кропівцова описує бюджетний федералізм як певну філософію організації політичних відносин між різними рівнями влади, а не лише як форму внутрішніх міжурядових фінансових відносин. На відміну від інших, Кемпбел Р. Макконел та Стенлі Л. Брю під бюджетним федералізмом розуміють систему трансфертів (дотацій), на підставі яких федеральний уряд ділиться своїми доходами з урядами штатів та місцевими органами влади. П. Расел визначає бюджетний федералізм як трансферт багатства через зрівняльні платежі від «імущих» до «неімущих» провінцій, метою якого є передання доходів, достатніх для забезпечення порівняно прийнятного рівня суспільних послуг за більш-менш допустимих рівнів оподаткування. Гаврі С. Росен тлумачить бюджетний федералізм як правильний розподіл сфер діяльності за урядовими рівнями [65]. О. Сунцова бюджетний федералізм тлумачить, як не тільки форма внутрішніх міжурядових фінансових відносин, це й певна філософія організації політичних стосунків, між різними рівнями влади [117]. К. Шоуп формулює бюджетний федералізм або фіскальну пірамідальну координацію як дуже складний комплекс податкових кредитів, розподілу податків, фінансових допомог та гарантів, що з'єднує муніципалітети зі штатом чи провінцією, а штати і провінцію з її вершиною – національним урядом [65].

Автори С. Юрій та В. Федосов визначають “бюджетний федералізм – це передача повноважень, функцій і компетентності від центрального уряду до органів місцевого самоврядування, що супроводжується передачею відповідних фінансових ресурсів” [172].

Щоб краще зрозуміти сутність бюджетного федералізму, необхідно дослідити принципи, на яких він ґрунтується:

1. автономії – закріплення власних джерел доходів на кожному рівні влади із можливістю визначення напрямів їх використання.
2. недопущення вилучень до бюджетів вищого рівня додаткових доходів (та невикористаних чи додатково отриманих джерел доходу).
3. відшкодування видатків, які виникають внаслідок рішень, що були прийняті органами влади та управління вищого рівня.

4. іткого розмежування видаткових повноважень між державними і місцевими органами влади та управління й бюджетної відповідальності (а саме, несення відповідальності за фінансове забезпечення завдань та функцій бюджетними коштами, накопиченими відповідним бюджетом).

5. консенсусу між різними рівнями влади та управління з питань бюджетно-податкової політики.

6. Територіального підходу до побудови держави.

У фаховій літературі й досі немає уніфікованої точки зору вчених-науковців щодо проблематики моделей бюджетного федералізму, їх видів та груп. Так, Л. Миргородська та О. Сунцова вирізняють дві основних групи моделей бюджетного федералізму [117]:

1) децентралізовані моделі (США) – характеризуються великою фіскальною автономією регіональної та місцевої влади, слабкістю зв'язків між різними рівнями влади; центральна влада не надто переймається проблемами фінансового вирівнювання, мало зважає на фіскальні дисбаланси в розвитку окремих територій. За такої моделі місцевій владі залишається покладатися здебільшого на власні сили;

2) кооперативні моделі (зокрема, в Австрії, ФРН, Скандинавських країнах) – відзначаються якісною співпрацею різних рівнів влади, проактивною політикою центральної влади щодо питань подолання фіскальних дисбалансів на різних рівнях управління та їх фінансового вирівнювання. У такій моделі Центральна влада активно турбується про забезпечення єдиних стандартів суспільних послуг на всій території держави. Значно ширшу класифікацію моделей побудови бюджетного федералізму наводить Ю. Барський [74]. Він впроваджує їх класифікацію за наступними ознаками:

1. За способом розмежування доходів між рівнями бюджетної системи:

– американська модель – у ній більша частина видатків кожного з бюджетних рівнів фінансується за рахунок власних джерел (США);

– канадська – є класичним соціально-орієнтований бюджетним федералізмом. Відтак місцеві органи влади мають власні податки та використовують право

додавати свої ставки до базових федеральних ставок (Канада, Швейцарія, Австрія);

– німецька – міжбюджетні відносини ґрунтуються на «загальних» податках, тобто надходження по ним розподіляються між всіма рівнями бюджетної системи. Тоді існують федеральні та спільні програми регіонального розвитку, але пряма фінансова допомога із бюджетів вищого рівня відносно невелика (Німеччина, РФ);

– китайська – за такої моделі податки акумулюються регіональною владою, саме центр визначає частково за формулою, але найчастіше – за згодою сторін, скільки коштів кому залишити (Китай).

2. За співвідношенням переваг і недоліків централізації влади: – розподільча модель бюджетно-податкових взаємовідносин – коли розподіл доходів використовується в якості регулюючого інструменту для «нерівних» умов життя (Німеччина); – модель «конкуруючого» федералізму – відтак кожен регіон та муніципалітет конкурують, можуть проводити власну бюджетну політику (США).

3. За типом організації можна виділити:

– децентралізовані моделі – в яких функціонують дві відносно незалежні рівні державної влади: федеральний та субфедеральний (США, Канада);

– кооперативні моделі – в них ставка робиться на спільне використання федерально-регіональних податків. Така надлишкова централізація податкових функцій призводить до обмеження фінансової самостійності регіональних та місцевих органів влади (Німеччина, Швейцарія, РФ).

4. За способом місцевого самоврядування:

– англосаксонська – їй притаманний високий рівень автономії місцевого управління, відсутні органи державної влади місцевого рівня (Австралія, США, Канада, Великобританія);

– континентальна – у цій моделі поєднуються місцеве самоврядування та діяльність місцевих адміністрацій, обмежена автономія місцевого самоврядування (Франція, Італія, Іспанія);

– змішана – для неї характерне поєднання елементів англосаксонської та континентальної моделей (Німеччина, Австрія, Японія).

Як і у більшості постсоціалістичних країн, в Україні органи місцевої влади економічно слабших регіонів мають обмеженіший доступ до ринку капіталів. Такий нерівний доступ населення країни до місцевих суспільних благ потребує розв'язання задач зниження міжрегіональної диференціації у обсягах та якості послуг соціальної інфраструктури, а це потребує капітальних трансфертів із державного бюджету [6].

Утім, для реалізації змін, внесених до Бюджетного кодексу, починаючи з 2015 р. проводиться низка заходів, щодо врегулювання бюджетних правовідносин, пов'язаних із впровадженням нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин, удосконалення казначейського обслуговування бюджетних коштів, посилення відповідальності їх головних розпорядників, функціонування бюджетної системи в особливий період [96]. Насамперед, відбулося впровадження власних і регулюючих доходів місцевих бюджетів. Законодавчо, власні доходи складають основну частину дохідної бази місцевих бюджетів усіх рівнів разом з обласними і районними. В основі реформ була децентралізація влади і суттєве розширення повноважень територіальних громад, що передбачає перерозподіл завдань, та відповідно ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування. Сьогодні, відповідно до чинного законодавства місцеві органи влади мають право визначати не лише частку доходів територіального бюджету, а й розподіл фінансових ресурсів за категоріями видатків. Законодавчо також передбачено забезпечення збалансованості місцевих бюджетів. Але, водночас, вони часто змушені дотримуватися галузевих норм і мають обмеження прав у визначенні видатків в різних соціально-економічних галузях.

В умовах нестабільності та кризових явищ в Україні підтримку фінансово слабких територій необхідно здійснити завдяки створенню програм фінансового вирівнювання або інших аналогічних заходів, спрямованих на підтримку впливу нерівномірності розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового

тягаря, в контексті реалізації програми по середньостроковому плануванню. Однак, такі програми та заходи не повинні обмежувати свободу дій місцевої влади в межах її повноважень.

Бюджетна система України упродовж досліджуваного періоду функціонувала за рахунок централізації дохідних джерел і відповідного зниження самостійності місцевих бюджетів. Проблема вдосконалення місцевого управління, зокрема взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування, сьогодні залишається актуальною. Діючий механізм перерозподілу бюджетних коштів є недостатньо ефективним. Однак, в умовах розвитку демократичного суспільства та становлення системи місцевого самоврядування забезпечення ефективного надання суспільних послуг населенню територіальних громад та виконання бюджетних програм розвитку відповідних територій можливе лише за умови збалансованості бюджетних доходів і видатків.

Отже, в умовах соціально-орієнтованого ринкового середовища потрібно більш чітко розподілити повноваження між органами державної влади та місцевого самоврядування. Важливо, на цій основі, здійснити розмежування доходів і видатків кожного виду бюджетів таким чином, щоб забезпечити відповідність між видатками та необхідними для їхнього фінансування дохідними джерелами. Для ефективного розв'язання питань місцевого значення необхідна така модель, яка б забезпечувала оптимальну єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад.

Висновки до розділу 1

Дослідження теоретико-методологічних засад формування ресурсів місцевих бюджетів дозволило сформулювати наступні висновки:

Аналіз розвитку науки про місцеві бюджети, дає змогу стверджувати, що її становлення нерозривно пов'язано з науковими дослідженнями інституту місцевого самоврядування. Наука про місцеві фінанси бере свій початок з другої

половини ХІХ ст., саме тоді завершився процес остаточного формування місцевого самоврядування.

Проблема підвищення ролі фінансів місцевих органів влади є однією з ключових в процесі державного устрою. Без стабільних і достатніх фінансів не може існувати дієздатна та ефективна місцева влада. Бюджетна політика пов'язана насамперед із формуванням і виконанням бюджетів усіх рівнів, цільових загальнодержавних фондів.

Ключовою позицією для місцевих фінансів є місцеві бюджети. Вони як економічна категорія відображають грошові відносини, що виникають між місцевими органами самоврядування та суб'єктами розподілу створеної вартості в процесі формування територіальних грошових фондів для соціально-економічного розвитку регіонів та поліпшення добробуту їх населення. 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.

В Україні доходи місцевих бюджетів мають відповідну законодавчу базу для їх формування Конституція України, Бюджетний кодекс, Податковий кодекс, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні ” та інші нормативні акти. Прийняття нового Бюджетного кодексу в Україні стало поштовхом до початку реформи бюджетних відносин і фіскальної децентралізації. Заслуговує на увагу встановлення формульного та практичного підходу до визначення міжбюджетних трансфертів, що сприяє підвищенню прозорості та об'єктивності бюджетного процесу. Посадовці місцевих органів влади отримали більше стимулів для зростання надходжень до місцевих бюджетів і підвищення ефективності та результативності бюджетних ресурсів територіальних громад. Проте, ці вдосконалення вимагають з боку посадовців фінансових органів усіх рівнів розуміння положень Бюджетного кодексу і здатності застосовувати нові підходи та аналітичні методи для впровадження Кодексу. Тому перепідготовка фахівців з

бюджетних і фінансових питань в областях, районах і містах стає нагальною потребою.

З використанням фінансових ресурсів місцеві бюджети активно впливають на економічні та соціальні процеси адміністративно-територіальних одиниць, створюють можливості для розв'язання загальнодержавних проблем на регіональному рівні та підвищення якості життя громадян. Для цього механізм формування і використання фінансових ресурсів місцевими органами державної влади необхідно модернізувати відповідно до головних пріоритетів та стратегічних цілей розвитку держави. Проблема нестачі фінансових ресурсів в органах місцевого самоврядування та нестабільність їх дохідних джерел останнім часом набула загальнодержавної уваги. У Бюджетному кодексі України доходи розмежовано на ті, що закріплені за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, і на ті, що не враховуються при визначенні їхнього обсягу.

Одержані першому розділі результати опубліковано у наукових працях автора: [121;124;128].

РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ НАПОВНЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

В УКРАЇНІ

2.1 Сучасні реалії розподілу доходів між ланками бюджетної системи України

Бюджетна система України є важливою складовою фінансової системи й основним засобом здійснення та проведення фінансової політики держави. Доходи бюджету виступають важливим елементом впливу держави на соціально-економічний розвиток суспільства. Тому переконливим фактором є те, що цей глобальний чинник – ні чим іншим, як фінансовою базою діяльності держави. Його склад, форми мобілізації залежать від системи та методів господарювання, а також від економічних завдань, які вирішує суспільство за певний період.

Доходи державного бюджету забезпечують соціально-економічний розвиток країни як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях та надають фінансову підтримку населенню. Важливою умовою виконання бюджетом цієї ролі є збалансування її доходів з видатками. Адже значне перевищення видатків над доходами призводить до економічної кризи, зростання державного боргу, дефіцитів бюджетів усіх рівнів тощо.

Багатогранність економічних відносин, що відбуваються у процесі бюджетного забезпечення соціально-економічного розвитку, вимагає ґрунтовного вивчення характеру та напрямів таких відносин. Державний бюджет впливає на всі процеси, які відбуваються у соціальній та економічній сферах суспільства. Тому актуальним є дослідження методів, видів і джерел бюджетних доходів бюджетів та проведення їх оцінки з метою виявлення шляхів збільшення та раціонального використання.

Операції з формування та використання коштів державних грошових фондів здійснюють визначальний вплив практично на всі параметри економічного і

соціального розвитку країни. Зокрема, фінансова децентралізація є важливим фактором динаміки показників використання економічних ресурсів та сукупного попиту. Такі чинники впливають на стан платіжного балансу країни, темпи економічного зростання, індекс інфляції, динаміку валютного курсу. Важливою є й роль бюджету у вирішенні соціальних проблем, розподілі доходів, регулюванні економічного розвитку, стимулюванні підприємницької діяльності, вирівнюванні економічного розвитку регіонів, розвитку інвестиційної діяльності тощо.

Надходження бюджетів усіх рівнів проводиться шляхом перерозподілу доходів, що створюються в країні. Кошти державного бюджету спрямовуються на забезпечення соціально-економічного розвитку держави. За його допомогою здійснюється мобілізація ресурсів і їх використання з метою забезпечення виконання функцій держави. Залучення ресурсів до бюджетів є основою надання державними установами суспільних благ (товарів, робіт, послуг) громадянам. До таких благ, зокрема, відносять: забезпечення національної безпеки, правопорядку, судочинства, соціального захисту громадян, надання послуг з освіти, охорони здоров'я, сприяння розвитку науки, культури, захист прав споживачів та ін. Державні кошти спрямовуються також на підтримку конкуренції у розвитку підприємницької діяльності, захист навколишнього природного середовища, подолання наслідків стихійного лиха та ін. До важливих задач, що вирішуються за допомогою державних коштів, належать підтримка розвитку окремих галузей, проведення регулювання економіки, здійснення її структурної перебудови, підтримка депресивних регіонів тощо.

Метою розподілу доходів між бюджетними ланками є збалансування бюджетів і забезпечення самостійності кожної ланки. У процесі розмежування доходів повинні вирішуватися такі завдання:

- забезпечення збалансованості кожного бюджету;

- забезпечення рівномірності надходження коштів до бюджету протягом бюджетного року;

забезпечення необхідними коштами покриття всіх видатків окремих ланок бюджетної системи згідно з програмами економічного та соціального розвитку [90].

Розподіл доходів між бюджетами здійснюється переважно такими способами:

закріплення за кожним бюджетом певних доходів. Він властивий насамперед бюджетному устрою, що виходить із принципу автономності. Закріплення може відбуватися шляхом закріплення того чи іншого доходу за певними бюджетами або за допомогою визначення стабільних нормативів розподілу окремих доходів між двома чи кількома бюджетами. При цьому, як правило, фіксується розмір ставки, за якою здійснюються платежі до центрального бюджету, і максимальна ставка. Ставка надходжень до місцевих бюджетів устанавлюється місцевими органами влади в межах максимальної ставки та ставки, за якою здійснюються платежі до центрального бюджету [25]. Такий механізм дає можливість органам місцевого самоврядування самостійно контролювати й розпоряджатися своєю дохідною базою та безпосередньо впливати на платників податків.

розподіл доходів між бюджетами полягає в устанавленні системи бюджетного регулювання, тобто під час здійснення відрахувань до бюджетів нижчих рівнів відповідно до їхніх потреб. При цьому всі доходи поділяються на дві групи: закріплені й регульовальні. Закріплення окремих доходів загалом відбувається так само, як і під час застосування першого способу. Для кожного бюджету щорічно встановлюються індивідуальні нормативи відрахувань від регульовальних доходів з метою збалансування цих бюджетів або вирівнювання їх дохідної бази. Бюджетне регулювання є способом централізованого керівництва складанням, затвердженням і виконанням бюджету. Якщо виділяти правові принципи (засади) розподілу коштів бюджету, то, на наш погляд, розподіл доходів бюджету повинен мати у своїй основі такі принципи:

забезпечення надійної фінансової бази для фінансування видатків; установлення залежності між зусиллями органів влади й управління та формуванням доходів відповідних бюджетів;

установлення зацікавленості місцевих органів влади в пошуку й мобілізації фінансових ресурсів і недопущення адміністративного вилучення доходів до бюджетів вищого рівня.

У переході до ринкових відносин роль державного бюджету помітно зростає. Адже проблеми економічного та соціального розвитку країни значно загострюються. Для їх вирішення рівень втручання фінансової діяльності держави, як правило, зростає.

Формування державного бюджету відображає використання частини ВВП та залучення її до державного централізованого фонду з метою забезпечення державних функцій фінансовими ресурсами, проведення розподілу і перерозподілу ВВП для задоволення потреб суспільства на загальнодержавному та регіональних рівнях.

Мобілізація коштів здійснюється з використанням спеціальних механізмів. Вони охоплюють прямі та непрямі стягнення частки доходів громадян, підприємницьких структур, об'єднань, благодійних фондів та ін. Інструментами залучення таких доходів є податки, збори та обов'язкові відрахування. Інша частина надходжень має за основу державну власність та державну підприємницьку діяльність. Забезпечення її функціонування проводиться у формі неподаткових надходжень. Певні суми доходів отримують від операцій з капіталу, що проводяться державою.

За допомогою державного бюджету державні органи управління, з одного боку, мобілізують кошти, необхідні для забезпечення розвитку країни, а з іншого – витрачають їх з метою виконання функцій, що здійснюються на різних рівнях. З використанням фіскального механізму частка ВВП концентрується у складі державного бюджету. Далі вона використовується з метою забезпечення

економічного розвитку країни, вирішення соціальних проблем, утримання органів державного управління, забезпечення обороноздатності країни та ін.

Державний бюджет як основний централізований фонд грошових коштів країни є обов'язковим елементом державних фінансів кожної країни. Він відіграє важливу роль у розвитку економіки, оскільки є:

- 1) орієнтиром, що використовується для прогнозування соціально-економічного розвитку країни;
- 2) керівним документом, який визначає діяльність уряду;
- 3) основою планування соціально-економічного розвитку країни в цілому і окремих її регіонів;

Доходи бюджетів України поділяють на доходи державного бюджету та доходи місцевих бюджетів.

Доходи державного бюджету – це частина централізованих фінансових ресурсів держави, які регулюються відповідними нормативними актами і необхідні для виконання її функцій. Доходи бюджету виражають економічні відносини держави з підприємствами, установами, організаціями, фізичними особами, які виникають у процесі стягнення бюджетних платежів.

Податкові надходження – це доходи, що залучаються до складу державного бюджету у формі загальнодержавних і місцевих податків, зборів та інших обов'язкових платежів (частка таких надходжень у структурі доходів державного бюджету становить від 65 до 70%, а частка у ВВП – від 9 до 12%) [10].

До податкових надходжень належать прямі та непрямі податки, збори та обов'язкові платежі. Зокрема, податковими надходженнями є податки на доходи, на прибуток, на збільшення ринкової вартості активів, платежі за використання природних ресурсів, акцизи, податок на додану вартість, ввізне мито, плата за ліцензії та ін.

Неподаткові надходження – доходи, що залучаються у формах, які не належать до податкових платежів. До них належать:

- 1) доходи від власності та підприємницької діяльності;
- 2) адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу;
- 3) надходження від штрафів та фінансових санкцій;
- 4) інші неподаткові надходження.

Неподаткові надходження – це стаття доходів бюджету, яка займає друге місце в структурі доходів і становить приблизно 25% від доходів бюджету. До надходжень від власності та підприємницької діяльності належать: рентна плата за нафту і газ власного видобутку, надходження від реалізації надлишкового озброєння; плата за транзит нафти і газу територією України; дивіденди, нараховані на акції, частки держави в капіталі господарських товариств, орендна плата за оренду державного майна та ін.

Третя група надходжень до державного бюджету – доходи від операцій з капіталом – має відносно невелику частку в структурі доходів – приблизно 1,5%. До цієї групи зараховують доходи від продажу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та державних запасів товарів з державних резервів.

Трансферти – це кошти, одержані бюджетом на безоплатній та безповоротній основі. Такі кошти різні ланки бюджетної системи можуть одержувати від органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав та міжнародних організацій. Частка трансфертів у доходах державного бюджету є незначною і становить до 0,15% від їх загальної суми [107].

Є дві основні групи джерел формування доходів бюджету: внутрішні та зовнішні.

До внутрішніх джерел формування доходів бюджету належать створений валовий внутрішній продукт, який є основним джерелом формування дохідної частини бюджету, і національне багатство, що використовується тоді, коли не вистачає обсягів створеного валового внутрішнього продукту або є певний надлишок природних ресурсів у державі.

Зовнішні джерела формування дохідної частини бюджету характеризують міжнародний перерозподіл фінансових ресурсів і можуть створюватися на основі таких методів: прямий перерозподіл (репарація), міжнародний кредит фінансових організацій або іноземних держав, оподаткування експортно-імпоротної діяльності, валютне регулювання, яке базується на відхиленні встановленого курсу валют від реального їх співвідношення, та ціновий механізм.

Доходи державного бюджету за джерелами формування поділяються на:

- податкові надходження;
- неподаткові надходження;
- доходи від операцій з капіталом;
- трансферти;
- цільові фонди.

Проаналізуємо джерела формування доходів державного бюджету України протягом 2010-2016 рр. (табл. 2.1.)

Найбільшу питому вагу в структурі доходів державного бюджету займають податкові надходження, при чому до 2012 р. їх частка збільшувалась і за 3 роки вона зросла на 6% з (74,6% до 80,9%), а з 2013 р. спостерігаємо її зменшення у структурі доходів в зв'язку зі змінами перерозподілу, що передбачені фінансовою децентралізацією. В абсолютному вираженні це збільшення становить 196,1 тис.грн., а у відносному – 43,0%.

Що стосується неподаткових надходжень з проведенням фінансової децентралізації, роль їх поступово збільшується, як в пропорційному, так і в грошовому вираженні. Так, у 2010 р. частка неподаткових надходжень бюджету складала 23,4%, а у 2011 р.– лише 15,%. Станом на сьогодні, їх відсоткове вираження сягає 21,5 і зростає. Розмір надходжень з цього джерела збільшився за останні 5 років на 5%. Такі доходи, як від участі з капіталом, трансферти та цільові фонди становлять дуже маленьку частку в структурі доходів державного бюджету, розмір якої коливається в межах 1% [107].

Таблиця 2.1.

Склад і структура доходів Зведеного бюджету України за 2010-2016 рр.

Роки	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Доходи							
Податкові (у % до пропорційну співвідношенні)	74,6	84,0	80,9	79,9	80,6	77,8	82,3
Неподаткові (у % до пропорційну співвідношенні)	23,4	15,0	18,2	19,2	17,6	21,5	
Доходи від операцій з капіталом (у % до пропорційну співвідношенні)	1,0	0,6	0,7	0,4	0,5	0,3	0,6
Трансферти (у % до пропорційну співвідношенні)	0,1	0,1	0,0	0,3	1,2	0,3	0,4
Цільові фонди (у % до пропорційну співвідношенні)	0,9	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,3
Всього	100	100	100	100	100	100	100

Джерело: складено на основі офіційного сайту Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Розглянемо кожен складову доходів бюджету окремо. Розпочнемо з податкових надходжень. Провівши аналіз даних [додаток Е], зазначимо, що серед податкових джерел доходів бюджету переважають податки на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості у 2010-2016 рр. (вони складають близько 60%

відповідно від загальної суми доходів зведеного бюджету). Податки на міжнародну торгівлю є незначними у загальній сумі надходжень, так як і збори за спеціальне використання природних ресурсів. Інші податки та збори мають частку у доходах бюджету, що не піднімається вище за 1%. До неподаткових надходжень Державного бюджету України відносять:

доходи від власності та підприємницької діяльності;

адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу;

інші неподаткові надходження;

власні надходження бюджетних установ.

В структурі неподаткових надходжень можемо спостерігати, що протягом 2011-2016 рр. відбулись зміна в їхньому розподілі неподаткових надходжень. Якщо у 2011-2016 рр. переважали доходи від власності та підприємницької діяльності, то з 2013 р. ця ситуація частково змінилася на користь власних надходжень бюджетних установ. Інші неподаткові надходження мають тенденцію до скорочення, як в абсолютному значенні, так і в частці, адже роль цих доходів в загальній структурі лише зменшувалась. Загальна сума неподаткових доходів лише у 2016 р. стала збільшуватись, на не значні 3-4 %. Офіційні трансферти Державного бюджету України представлені трансфертами від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій, та доходи державного та місцевих бюджетів, наведені в табл. 2.2.

Аналізуючи дані доходів місцевих та Державного бюджету України у структурі зведеного бюджету, спостерігаємо, що частка перших набуває тенденції до збільшення. Так, з часів набуття Україною незалежності частка доходів місцевих бюджетів мала тенденцію до зниження, що було пов'язано з політикою централізації бюджетних коштів.

Таблиця 2.2.

Доходи Зведеного бюджету України за 2010–2016 рр.

Роки Доходи	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Зведений бюджет, млрд. грн, у т.ч.:	398,3	445,5	442,8	455,9	652,0	782,7
Державний бюджет(без урахування міжбюджетних трансфертів	233,9	311,8	344,7	337,6	354,8	531,5
Частка у доходах зведеного бюджету	74,4	78,3	77,4	76,2	77,8	81,5
Місцеві бюджети (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд. грн	80,5	86,5	100,8	105,2	101,1	120,5
Частка у доходах зведеного бюджету %	25,6	21,7	22,6	23,8	22,2	18,5

Джерело: складено на основі офіційного сайту Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Однак, з прийняттям нового Бюджетного та Податкового кодексів, та проведенням політики фінансової децентралізації місцеві бюджети набувають все більшої автономії, що не може не відобразитись на статистичних показниках. Частка зведеного бюджету у ВВП в період 2011-2016 рр. коливалась у межах від 30 % до 33 %, що відповідає вимогам бюджетного законодавства. Поряд із поступовим підвищенням частки місцевих бюджетів у перерозподілі ВВП, підвищується роль місцевих бюджетів, адже даний показник збільшився на 1 %. Таким чином наведені в таблиці 2.3. дані підтверджують припущення про зниження рівня фінансової централізації місцевих органів самоврядування, з огляду на те, що було прийнято низку законодавчих актів, норми яких передбачають зростання фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

Рік	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Відхилення у % до 2016	
							2011	2015
Показник								
Доходи зведеного бюджету (млрд. грн)	398,3	445,5	442,8	455,9	652,0	782,7	1,965102	1,20046
% до ВВП	30,3	31,6	30,4	29,1	32,9	32,8	1,082508	0,99696
Доходи державного бюджету	311,8	344,7	337,6	354,8	531,5	612,1	1,963117	1,151646
% до ВВП	23,7	24,5	23,2	22,6	26,9	25,7	1,084388	0,95539
% зведеного бюджету	78,3	77,4	76,2	77,8	81,5	78,2	0,998723	0,959509
Доходи місцевого бюджету	86,5	100,8	105,2	101,1	120,5	170,6	1,972254	1,415768
% до ВВП	6,6	7,2	7,2	6,5	6,1	7,2	1,090909	1,180328
% до зведеного бюджету	21,7	22,6	23,8	22,2	18,5	21,8	1,004608	1,178378
% до доходів державного бюджету	27,7	29,2	31,2	28,5	22,7	27,9	1,00722	1,229075

Таблиця 2.3.

Частка доходів бюджету до ВВП України за 2011-2016 рр.

Джерело: складено на основі офіційного сайту Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Так, у 2015 році податкові надходження (табл. 2.4.) склали 77,8% доходів бюджету, у 2015 році цей показник зріс і становив 79,9%, а у 2016 році – 83,1% [107]. Ці показники свідчать про ключову роль податкових платежів в бюджеті України, оскільки ефективність виконання державою своїх функцій та соціально-економічний розвиток загалом на пряму залежить від кількості фактично сплачених податків. З розрахунків очевидно, що відбувається постійний ріст частки податкових надходжень у бюджеті країни.

Таблиця 2.4.

Частка податкових надходжень Зведеного, Державного та Місцевих бюджетів у 2011–2016 рр.

Показник Рік	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Податкові надходження в Зведеному бюджеті	84,0	80,9	79,9	80,6	77,8	83,1
Податкові надходження в Державному бюджеті	83,9	79,7	77,8	79,0	77,0	82,3
Податкові надходження в Місцевому бюджеті	84,5	85,2	87,0	86,5	81,6	86,1
Частка податкових надходжень Державного бюджету у Зведеному	99,9	94,9	92,6	94,0	91,7	97,9

Джерело: складено на основі офіційного сайту Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Нинішня система міжбюджетних відносин є собою синтезом інструментів, що існували за часів Радянської влади та нових інструментів, що впровадженні після набуття Україною незалежності. З прийняттям Бюджетного кодексу України відбулись зміни в складі цих інструментів.

Однією з найпомітніших та найактуальніших проблем діючого порядку розподілу доходів між ланками бюджету в Україні є нерівнозначний розподіл

бюджетних коштів між бюджетами, тобто різний обсяг коштів, що виділяються. Так, гостро постає проблема механізму розподілу обсягу коштів бюджетів між обласними, районними бюджетами та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

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

З огляду на сучасні тенденції відносно децентралізації управління фінансовими ресурсами держави, актуальності набуває цілісність визначення ролі та значення місцевих бюджетів в структурі місцевих фінансів. Питання децентралізації бюджетної системи України виходять на перший план, адже вона є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами [124].

Бюджет розвитку є одним із показників для оцінки якості життя в територіальних громадах і на законодавчому рівні є складовою спеціального фонду видатків бюджету, що є основою фінансування соціально-економічних програм територіальної громади з місцевого бюджету. Між тим, дохідна частина бюджетів розвитку на місцях, попри урахування певних позитивних зрушень, закріплених у новій редакції Бюджетного кодексу, на сьогодні не спроможна забезпечити фінансові потреби територій у капітальних вкладеннях.

У цій ситуації, проблеми наповнення місцевого бюджету розвитку не втрачають своєї актуальності і надалі. Незважаючи на значний інтерес науковців та позитивні зміни бюджетного законодавства України, бюджети розвитку продовжують відігравати незначну роль у фінансовому забезпеченні соціально-

економічного розвитку територій. Це спонукає до подальшого вдосконалення науково-теоретичного підґрунтя їх формування та використання. Вагоме значення для забезпечення фінансування такого процесу на відповідній території, має розробка бюджету розвитку у складі місцевих бюджетів. Такі статті бюджету, зазвичай, невеликі за розміром, тому фінансовий потенціал територіального розвитку також порівняно незначний. У сучасних умовах місцеві органи влади повинні забезпечувати комплексний розвиток території, пропорційний розвиток виробничої і невиробничої сфери на підвідомчій території, що призведе до подальшого розширення і зміцнення фінансової бази регіональних органів влади.

Особливу роль у соціально-економічному розвитку територій відіграють капітальні видатки, які відповідно до чинного законодавства, мають зосереджуватися у бюджеті розвитку. У багатьох країнах світу поширена практика поділу місцевих бюджетів на дві частини (складові): поточний бюджет і бюджет розвитку. В його основу закладений поділ видатків на поточні та капітальні. До бюджету розвитку (або ж інвестиційного бюджету) належать доходи і видатки, які спрямовуються на вдосконалення регіональної (місцевої) економіки (у тому числі видатки на проведення будівельних робіт, виконання інвестиційних довготривалих проектів). Видатки бюджету розвитку, зазвичай, носять капітальний характер.

В Україні поділ місцевих бюджетів на “поточний бюджет” і “бюджет розвитку” вперше знайшов відображення у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” [137]. У ньому визначено, що кошти бюджету розвитку 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 соціального росту. Питання формування та використання бюджету розвитку конкретизовані у Бюджетному кодексі України, де зазначено, що бюджет розвитку є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів [25]. Напрями використання коштів бюджету розвитку у Бюджетному кодексі України визначено так:

погашення місцевого боргу;

капітальні видатки, включаючи капітальні трансфери іншим бюджетам;
проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, що підлягає продажу;
підготовка земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них для продажу на земельних торгах та проведення таких торгів;
розроблення містобудівної документації на місцевому та регіональному рівнях.

Вагомим фактором змін є закріплення за бюджетом розвитку усіх капітальних видатків (замість капітальних вкладень, як це було раніше), з моменту затвердження Бюджетного кодексу у 2010 році. Також цим законом було визначено, що капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються на соціально-економічний розвиток регіонів, виконання інвестиційних програм (проектів), будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства, будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів, розвиток дорожнього господарства, інші заходи, пов'язані з розширеним відтворенням тощо. Якщо раніше за рахунок коштів бюджету розвитку відбувалося фінансування дійсно інвестиційних проектів, будівництво нових об'єктів соціально-культурної та житлово-комунальної сфер, які свідчили про соціально-економічний розвиток території, то згідно з новим кодексом будь-які капітальні видатки (для прикладу: придбання меблів, організаційної техніки, капітальний ремонт приміщень), спрямовані на забезпечення нормального функціонування установ, відносяться до бюджету розвитку [17]. На наш погляд, цілком справедливим є твердження, що така ситуація спричиняє завищення реальних обсягів видатків розвитку, створює ілюзію збільшення кількості об'єктів будівництва, покращення інфраструктури та економічного розвитку в цілому. Одночасно ускладнюється аналіз ефективності використання коштів бюджету розвитку. Оскільки цей бюджет є одним із основних засобів впливу на соціально-економічний розвиток відповідних територій, існує потреба у подальшому розширенні переліку надходжень за рахунок додаткових стабільних джерел, ними можуть бути:
надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності;

кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності (крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації). Із зарахуванням коштів на рахунки територіальних бюджетів в повному обсязі.

Що є цілком логічним, з огляду на проведення децентралізаційних перетворень та можливості, в такому випадку, використання виручених коштів, як власних ресурсів за для зростання фінансової незалежності регіонів.

Зауважимо, що внаслідок посилення централізації бюджетного планування минулих років, був практично втрачений зв'язок між місцевими бюджетами та програмами соціально-економічного розвитку територій. Наяву ситуація, коли важливі макроекономічні параметри ніяким чином не впливали на визначення обсягів місцевих бюджетів; бюджети ж, в силу обмеженості наявних ресурсів, були не в змозі забезпечити соціально-економічне зростання на місцевому рівні. В цих умовах особливого значення набули трансферти з державного бюджету, зокрема, інвестиційні субвенції, які і тепер не можна виключити з бюджетного розподілу, незважаючи на проведену децентралізаційну реформу.

На наш погляд, для стимулювання розвитку регіонів варто визначати проблемні території, до складу яких необхідно включати не лише критичні за показниками, але й усі ті, у яких показники соціально-економічного розвитку значно нижчі від середніх по країні. Що оптимально допустимо, у межах 25 % відхилення, з огляду на досвід розвинених країн. Статус проблемної території при таких показниках необхідно переглядати не щорічно, а з законодавчо встановленою періодичністю в 7-10 років. Та варто зосередити увагу і на державних програмах подолання депресивності окремих регіонів, фінансове забезпечення виконання таких програм повинно плануватися за програмно-цільовим методом у відповідних довгострокових бюджетах.

Чинна система формування дохідної та видаткової частини бюджету розвитку не є досконалою, та потребує подальших доопрацювань. Бюджет розвитку є основною складовою соціально-економічного розвитку територіальних громад, що повинен забезпечувати їх поточні потреби та визначати основні напрями розвитку території. Для забезпечення виконання даних завдань необхідно як зміцнити дохідну частину бюджету розвитку, так і зробити оптимальною видаткову структуру бюджету. Тому, для забезпечення виконання бюджетних завдань розвитку територіальних громад, на нашу думку, необхідно виконання таких умов:

створення нових джерел надходжень до бюджетів розвитку територій;
забезпечення розвитку малого та середнього бізнесу, як основи забезпечення дохідної частини бюджету;
забезпечення прозорого та відкритого використання бюджетних коштів спрямованих на розвиток територіальних громад;

Виконання зазначених вище заходів, на наш погляд, призведе до збалансованого бюджетного фінансування соціально-економічних заходів територіальної громади в умовах фінансової децентралізації.

На сьогодні першочерговим завданням, яке має передбачати економічна політика України, є утримання стійкої динаміки та покращення якості економічного зростання як невід'ємної умови підвищення соціальної спрямованості розвитку держави. Реалізація завдань соціально-економічного розвитку України, передусім залежить від забезпечення стійкого зростання економіки, яке дасть змогу суттєво покращити добробут українського населення. Держава має виробити стратегічні орієнтири, які б консолідували всі її регіони для подолання негативних тенденцій макроекономічної динаміки, які спричинили суттєве сповільнення темпів економічного розвитку та погіршення макроекономічних пропорцій. В умовах ринкових трансформацій національної економіки ще більш актуальними стали проблеми економічного розвитку регіонів, що залежать від їх бюджетного потенціалу. В цій ситуації, проблеми наповнення

місцевого бюджету розвитку не втрачають своєї актуальності і надалі. Незважаючи на значний інтерес науковців та позитивні зміни бюджетного законодавства України, бюджети розвитку продовжують відігравати незначну роль у фінансовому забезпеченні соціально-економічного розвитку територій.

Для аналізу ролі місцевих бюджетів в соціально-економічному розвитку регіонів та їх місця у бюджетній системі України потрібні їх кількісна та якісна характеристика, упродовж зазначеного нижче періоду. Співвідношення місцевих бюджетів з макроекономічними показниками, насамперед з валовим внутрішнім продуктом (ВВП) наведені у таблиці (табл. 2.5.)

Таблиця 2.5.

Співвідношення обсягу місцевих бюджетів та ВВП

Роки	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Показник							
ВВП, млрд. грн.	1082,6	1316,6	1408,9	1454,9	1566,7	1979,5	2 383,2
Видатки місцевих бюджетів, млн. грн (з урахуванням міжбюджетних трансфертів)	152,0	178,1	221,2	218,2	223,5	276, 925	346,241
Питома вага витрат місцевих бюджетів у ВВП, %	13,8	13,6	15,7	14,9	14,3	15,4	17,2

Джерело: складено на основі офіційного сайту Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Через місцеві бюджети у 2010 році перерозподілялась сьома частина ВВП. Якщо проаналізувати динаміку питомої ваги місцевих бюджетів у ВВП, то у аналізованому періоді спостерігається тенденція до збільшення частки місцевих бюджетів. Наприклад, у 2010 році питома вага витрат місцевих бюджетів у ВВП

становила 13,8%, а в останні роки спостерігається поступове, хоча і не стабільне збільшення даного показника до межі в понад 14 %. Таке помітне підвищення, пов'язане із змінами в державному регулюванні розподілу доходів між різними ланками бюджетної системи з прийняттям Бюджетного кодексу та свідчить про послаблення державного впливу на процес мобілізації коштів і розподілу між різними рівнями влади.

Роль доходів місцевих бюджетів до певної міри визначається величиною валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через них. Варто зазначити, що доходи місцевих бюджетів мають тенденцію до зменшення їхньої питомої ваги у ВВП. Цей процес відбувається внаслідок стабілізації переліку доходних джерел, що в основному складаються із прямих податків, а також зростання реального та номінального ВВП значно швидкими темпами, ніж зростання доходів місцевих бюджетів.

Необхідно враховувати, що мобілізація та використання коштів місцевих бюджетів пов'язані з інтересами різних соціальних груп населення, підприємницьких структур різних форм власності, що зумовлює становлення місцевих бюджетів як важливого фінансового інструменту регулювання господарського й соціального життя регіонів. Однак, сучасний соціально-економічний розвиток регіонів України характеризується зрушеннями у структурних реформах бюджетної системи, спрямованими на підвищення ролі місцевого самоврядування. Жодна країна світу не може претендувати на повноцінний розвиток, якщо соціальний рівень життя населення буде коригуватись лише зусиллями представників державної виконавчої влади на місцях.

В умовах ринкових трансформацій пріоритетними напрямками перетворення місцевих бюджетів у ефективний інструмент соціально-економічного розвитку регіонів повинно стати удосконалення таких факторів їх формування, розподілу і використання:

підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування шляхом закріплення за ними додаткових дохідних джерел;
вдосконалення системи надання та використання субвенцій на реалізацію програм соціально-економічного розвитку;
зменшення диспропорцій формування ресурсної бази місцевих бюджетів;
розмежування повноважень між державними та місцевими бюджетами на засадах збалансування загальнодержавних та регіональних інтересів;
розроблення програм розвитку регіонів на середньо термінову перспективу.

Зауважимо, що ефективним напрямом забезпечення збалансованості бюджетної системи в Україні має стати перетворення місцевих бюджетів у дієвий інструмент соціально-економічного розвитку регіонів. Утім, що від ефективності регіональної політики прямо пропорційно залежить обсяг бюджетного фінансування, а, отже, і життєвий рівень територіального населення. Лише за умови досягнення максимального збалансування між напрямками місцевої бюджетної політики, спрямованої на задоволення соціальних та економічних потреб суспільства, місцеві органи влади мають можливість досягти як фінансової стабільності суб'єктів господарювання даної адміністративно-територіальної одиниці, так і добробуту суспільства в цілому.

Основною причиною цього стало збільшення нормативної грошової оцінки земель по окремих адміністративно-територіальних одиницях області, збільшення у п'ять разів ставок земельного податку для земель, грошову оцінку яких не встановлено, перегляд договорів оренди у зв'язку з підвищенням граничних розмірів орендної плати за землю.

Частка місцевих податків і зборів, які за своєю економічною сутністю повинні були стати основним джерелом поповнення місцевих бюджетів, у доходній частині бюджету Львівської області становила 1-3 %. Надходження в такому розмірі не забезпечують і часткових потреб регіону у коштах. До 2010 р. серед місцевих податків найбільшим був ринковий збір, а найбільш стабільним – комунальний податок.

Єдиний податок на підприємницьку діяльність, на який економісти і податківці покладали великі надії, становив від 2,8 % у загальній сумі надходжень бюджету області за 2007 р. до 2,1% у 2010 р. На зменшення обсягів надходжень єдиного податку у 2009 році суттєво вплинуло скорочення кількості платників цього податку у зв'язку з переходом на загальну систему оподаткування. Основною причиною було прийняття Кабінетом Міністрів України ряду постанов (від 20.12.08 №1118, від 16.03.09 №507, від 14.04.09 № 366) [107], які негативно вплинули на переваги застосування спрощеної системи оподаткування суб'єктів господарювання.

2.2 Аналіз практики формування ресурсів місцевих бюджетів

За роки незалежності в Україні було побудовано та неодноразово реформовано бюджетну систему. Ще донедавна високий ступінь централізації бюджетних ресурсів супроводжувався обмеженням фінансових можливостей місцевого управління та перерахунку в великих обсягах міжбюджетних трансфертів. Як наслідок, відбулись значні диспропорції в соціально-економічному розвитку окремих регіонів та непрозорість бюджетного процесу, що обумовлена особливостями вітчизняної практики управління бюджетами на різних рівнях.

Доходи місцевих бюджетів це – сфера 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.

Донедавна діюча система формування місцевих бюджетів характеризувалась низьким рівнем фінансової автономії, зменшенням частки власних доходів та збільшенням трансфертних платежів, а також відсутністю дієвих стимулів соціально-економічного розвитку, що сприяло впровадженню ефективної

державної регіональної політики, як одного з головних чинників забезпечення ринкових перетворень та подальшого розвитку економіки України.

Якщо у 2000 р. за рахунок місцевих податків і зборів формувалося лише 0,2 % доходів місцевих бюджетів, то вже через рік їхня питома вага зросла до 1 % сукупних доходів місцевих бюджетів. Загалом у всіх адміністративно-територіальних одиницях України протягом 2000-2005 рр. значення питомої ваги місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів було на рівні не меншому, ніж середній 2,3 % по країні, а протягом 2005-2010 рр. Це значення було на рівні 1-1,5 % [105].

До 2010 р. спостерігалось суттєве зменшення питомої ваги закріплених за місцевими доходами доходів у їх загальному обсязі – з 43,1 % до 35,0 %, а також питома вага власних доходів місцевих бюджетів. Водночас зростала питома вага міжбюджетних трансфертів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів – із 31,2 % у 2002 р. до 45,5 % у 2007 р. Однак з прийняття Бюджетного та Податкового Кодексу і змін у них стосовно фінансової децентралізації відбулись зміни і на практиці, здійснено перетворення в перерозподілі коштів за фондами бюджетів [105].

Не зважаючи на досить значний перелік місцевих податків та зборів, вони не відіграють значної фіскальної ролі у формуванні місцевих бюджетів. Як правило їхня питома вага у 2010-2016 рр. складала лише 3-5 % сукупних доходів місцевих бюджетів України. Для бюджетів більшості областей країни характерною є висока питома вага в доходах бюджетних трансфертів.

Місцеві бюджети виконують особливу роль у кожній унітарній країні тому, що вони є фінансовою основою місцевого самоврядування. За рахунок коштів місцевих бюджетів фінансуються найбільш значні заходи держави в галузі освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, тобто здійснюються всі ті витрати, які зачіпають інтереси широких верств населення.

Окрім цього бюджети є важелем, за допомогою якого проводиться перерозподіл валового внутрішнього продукту, в першу чергу, серед окремих

соціальних груп населення та територій. І тому, наскільки раціонально побудована система місцевих бюджетів, залежить ефективність функціонування усієї бюджетної системи, успішне здійснення фінансової політики. З року в рік місцеві бюджети набувають дедалі більшої ваги як за обсягом фінансових ресурсів держави, так і щодо розв'язання соціально-економічних проблем регіонів, де проживає переважна частина населення України.

Результати аналізу стану надходжень місцевих податків і зборів за останні 5 років свідчать, що найбільшу суму надходжень до місцевих бюджетів упродовж 2010-2016 рр. було забезпечено за рахунок комунального податку з доходів фізичних осіб, що перерозподіляється між державним та місцевим бюджетами.

Нинішній стан економіки України характеризується поступовим збільшенням диференціації рівнів економічного і соціального розвитку регіонів та обсягів податкових і неподаткових доходів, які надходять до бюджетів. Найбільше значення у формуванні доходів місцевих бюджетів мають податкові надходження і, перш за все, податок на прибуток підприємств, які належать до комунальної форми власності, прибутковий податок з громадян, платежі за користування природними ресурсами (плата за воду, плата за землю, лісовий дохід).

У нашій країні кількість місцевих бюджетів чи не найбільша в Європі. На кінець 2012 р. налічувалось 11 800 місцевих бюджетів, 27 із яких – обласні та бюджети міст Києва і Севастополя, 223 – бюджети міст обласного та загальнодержавного підпорядкування значення, районні та міст районного підпорядкування 2 753 [90]. Обсяги фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні місцевих органів влади, постійно зростають, та наведені в табл. 2.6.

Таблиця 2.6.

Динаміка доходів місцевих бюджетів у 2011-2016 рр. (у млн. грн.)

Роки	Без урахування трансфертів	Трансферти	Разом
2011	86,5	94,9	181,4
2012	100,8	124,5	225,3
2013	105,2	115,8	221
2014	101,1	130,6	231,7
2015	120,5	173,9	186,4
2016	182,4	146,7	329,1

Джерело: складено на основі офіційного сайту Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Оснoву доходів місцевих бюджетів становить податок з доходів фізичних осіб. Структура доходів місцевих бюджетів зазнала суттєвих змін, насамперед, через часткове перерахування 25 % податку на доходи фізичних осіб (рис. 2.1.) до державного бюджету по території України. Однак збільшилась частка прибуткового податку (10 %) та справляння акцизу на місцевому рівні.

Незважаючи на зростаючу питому вагу у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів, податок з доходів фізичних осіб потребує деяких уточнень, а саме перетворення цього податку, що сплачується до місцевого бюджету за місцем роботи платника податку, на податок, що сплачуватиметься до місцевого бюджету за місцем проживання платника. А необхідність цього переходу аргументується тим, що споживання більшості місцевих суспільних послуг платниками податку відбувається там, де вони мешкають, а не там, де працюють [184].

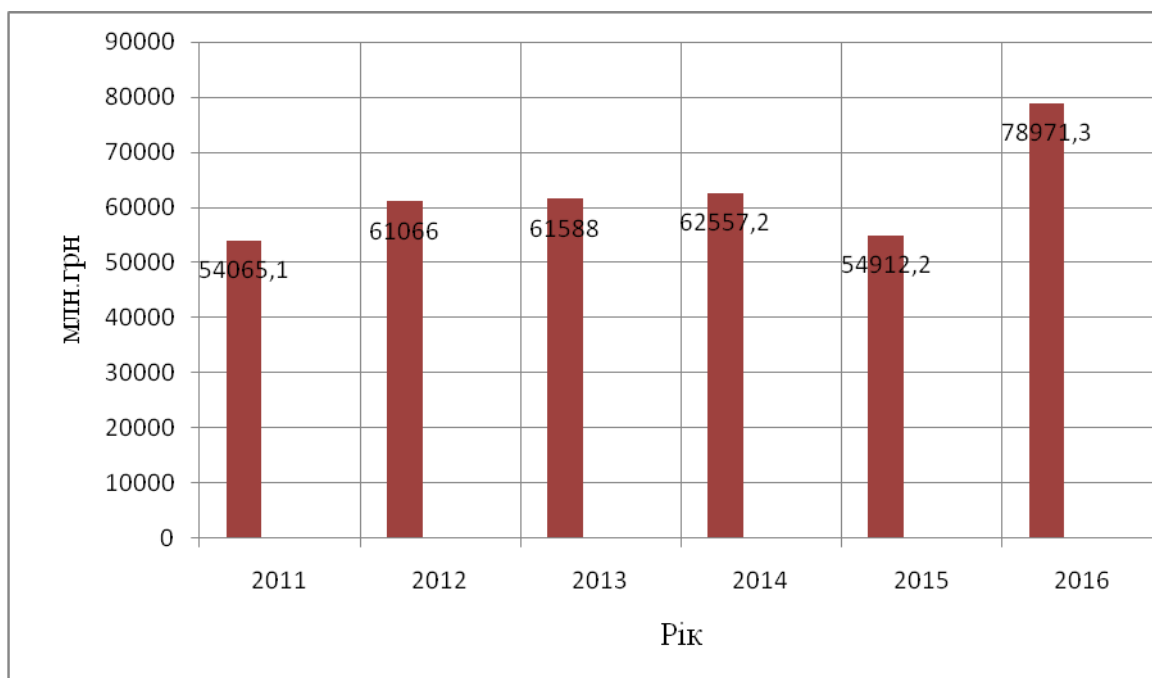


Рис. 2.1. Динаміка надходжень податку з доходу фізичних осіб до місцевих бюджетів, за 2011-2016 рр.

Джерело: складено на основі офіційного сайту Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Збільшення обсягів надходжень від податку на доходи фізичних осіб зумовлено легалізацією виплати заробітної плати, позитивними тенденціями зростання доходів низькооплачуваних верств населення через підвищення мінімальних соціальних гарантій та зростанням заробітної плати загалом.

Другим за обсягом надходжень доходів до місцевих бюджетів традиційно є плата за землю (рис. 2.2.). На збільшення надходжень від плати за землю вплинуло введення обмежень щодо надання пільг для певних категорій платників та збільшення ставки земельного податку на окремі земельні ділянки, а також підвищення ставок орендної плати. У 2013 р. продовжилася тенденція до збільшення частки орендної плати за земельні ділянки з одночасним зменшенням земельного податку. Це пояснюється тим, що ставки орендної плати не переглядаються у бік збільшення, водночас ставки земельного податку є фіксованими. А отже, за такої схеми оподаткування землі можна прогнозувати подальше нарощування обсягів надходжень орендної плати на фоні значно більш

повільного збільшення власне земельного податку з одночасною відсутністю помітних темпів приросту надходжень із цього джерела.

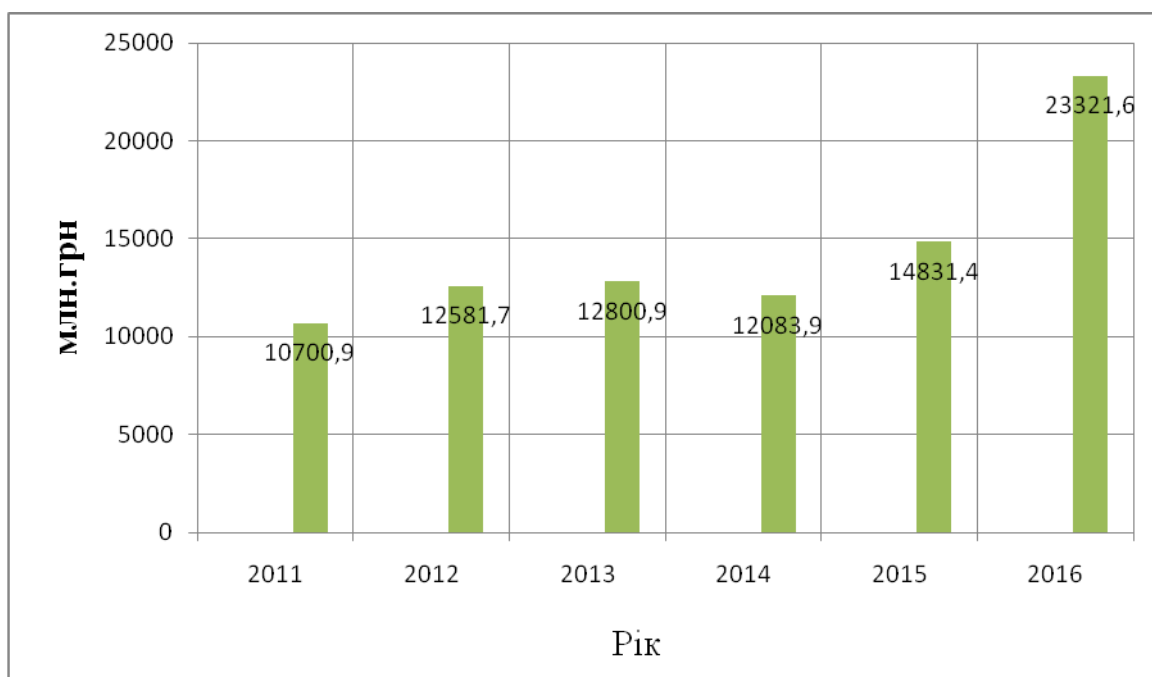


Рис.2.2. Динаміка надходжень плати за землю

Джерело: складено на основі офіційного сайту Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Надходження цього виду податку за період з 2010 по 2014 рр. зросли у 3,1 рази. Порівняно з 2014 р. у 2015 р. надходження зменшилися на 190 296,7 тис. грн. або 23,9 %. Зазначене пояснюється зміною нормативу зарахування податку до обласного бюджету – з 25 відсотків у 2014 році на 15 відсотків у 2015 році. У співставних умовах надходження зросли на 128 622,2 тис. грн. або 26,9 відсотка [107].

Надходжень місцевих податків та зборів (рис. 2.3.) у загальному обсязі збільшилися з 820,0 млн. грн. у 7 314,1 млн. грн. у 2013 р., або відповідно їх частка у структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів збільшилася з 1,1 % до 7 % відповідно у 2015 році.

Тому саме місцеві податки і збори мають забезпечувати фінансові передумови самостійності місцевих бюджетів у частині формування їхніх доходів.

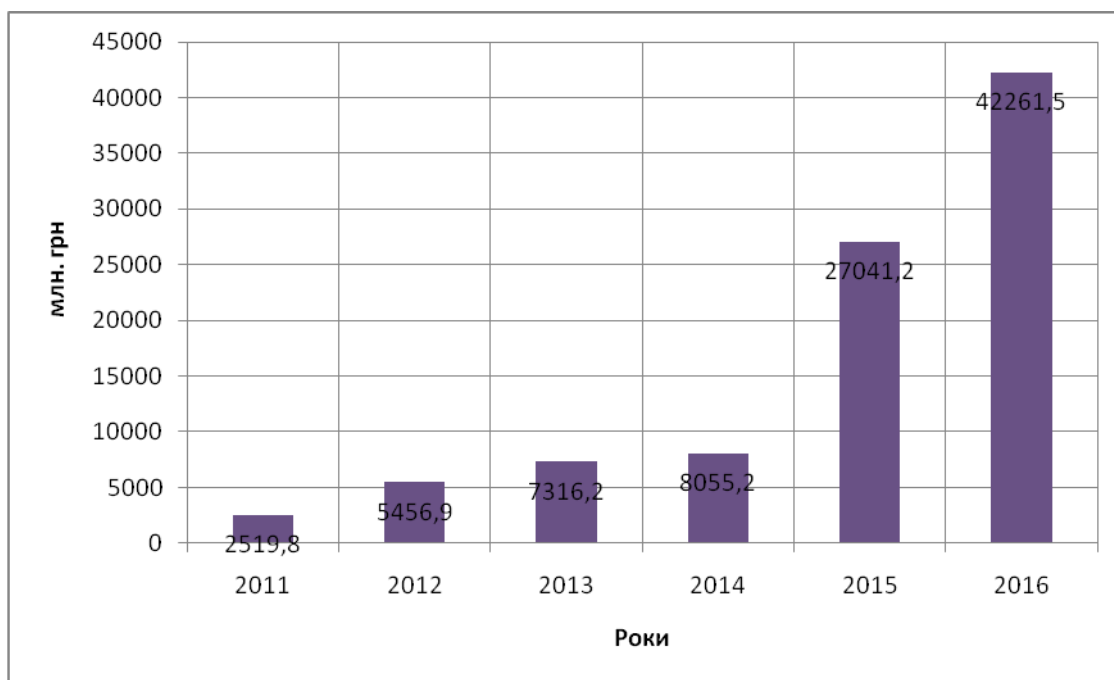


Рис.2.3. Динаміка надходжень місцевих податків і зборів за 2011-2016 рр.

Джерело: складено на основі офіційного сайту Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

До прийняття Податкового кодексу суттєвим недоліком місцевого оподаткування було те, що третина законодавчо визначених місцевих зборів у більшості населених пунктів не запроваджувалися рішеннями місцевих рад. Крім того, у системі місцевого оподаткування були платежі, витрати на адміністрування яких перевищували суму їх надходжень до місцевих бюджетів. У загальному обсязі місцевих податків і зборів частка ринкового збору у 2010 р. становила 62,6 %, комунального податку – 18,4 %; податку з реклами – 6,7 % та збору за припаркування автотранспорту – 5,0 %. Отже, ринковий збір, комунальний податок та податок з реклами становили майже 85 % загального обсягу. У зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України значно скоротилася кількість місцевих податків і зборів – з чотирнадцяти до п'яти.

Новим законодавством ліквідовано податки, які складали основу надходжень від місцевого оподаткування, а введено податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок та три збори: збір за впровадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для

паркування транспортних засобів, туристичний збір. Включення до їх складу єдиного податку спричинило підвищення питомої ваги місцевих податків і зборів у структурі доходів місцевих бюджетів. Відтак, найвагомим серед місцевих податків і зборів став єдиний податок, якого надійшло 6,6 млрд. грн., що у 1,4 рази більше за обсяги надходжень 2012 р. Річний план перевиконано на 15,6 %, або на 0,9 млрд. грн. Таке зростання відбулося, в основному, через збільшення кількості фізичних осіб та суб'єктів малого підприємництва. Одним із нововведень Податкового кодексу України стало впровадження загальнодержавного екологічного податку на заміну колишньому збору за забруднення навколишнього природного середовища. Від цього джерела до місцевих бюджетів надійшло 1,5 млрд. грн., а його частка у структурі доходів місцевих бюджетів склала 1,5 %. Зазначимо, що з 1 січня 2011 р. екологічний податок сплачують усі, хто використовує паливо для транспортних засобів, у тому числі суб'єкти господарювання, громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які користуються автомобілями. Податковим кодексом передбачається справляння екологічного податку за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин. Таким чином, екологічний податок сплачується платниками податку під час придбання палива, а податковими агентами, які реалізують паливо, цей податок утримується та сплачується до бюджету. Достатньо вагомим джерелом наповнення місцевих бюджетів є податки і збори, пов'язані з забрудненням навколишнього природного середовища [Додаток Є].

У результаті аналізу практики місцевого оподаткування з'ясовано ряд істотних недоліків, серед яких:

- 1) відсутність ефективних правових документів (Закону України “Про місцеві податки і збори” або ухвалення відповідного розділу Податкового кодексу), які б давали можливість органам місцевого самоврядування поповнювати бюджет і впливати на економіку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

2) прив'язка граничних ставок частини місцевих податків і зборів до твердих сум, які центральною владою країни не переглядаються;

3) не виправдано низька роль місцевих податків і зборів у системі оподаткування України;

4) можливість використання досить не широкого переліку місцевих податків і зборів, який на сьогоднішній день обмежений двома видами податків і дванадцятьма видами зборів;

5) відсутність системи місцевих податків і зборів податку на нерухомість, збору за забруднення навколишнього природного середовища, а також місцевих акцизів. Загалом про місцеві податки та збори, що стягуються в Україні можна говорити як про такі, що не відповідають економічній ефективності та рівню розвитку місцевого оподаткування європейських країн. Основна причина – це відсутність в органів місцевого самоврядування повноважень щодо запровадження на власній території додаткових податків і зборів

З метою формування нових прогресивних відносин в управлінні бюджетними ресурсами в Україні прийнято ряд законів: Закону України № 79-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України [132]. щодо реформи міжбюджетних відносин», Закону України № 71-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [133].. На наш погляд, прийняті зміни до Бюджетного кодексу України розширяють права місцевих органів влади в частині самостійності прийняття рішень із формування та використання бюджетних коштів, забезпечать збільшення питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті з 52,1 %, оскільки з 2015 р. порядок розподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами змінився. Останні тенденції зростання обсягів та зміни структури місцевих бюджетів (табл. 2.7.) вимагають перегляду підходів до організації державного фінансового контролю виконання.

Таблиця 2.7.

Динаміка надходжень доходів до місцевих бюджетів
(без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2011-2016 рр.

Рік	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Доходи							
Усього млн. грн, у т. ч.:	80515, 8	86456, 6	100813,8	10517. 1	101087,6	120461,7	170645, 4
– загальний фонд	67645, 3	71391, 2	81207,9	84892, 1	80230,1	101574,7	146648, 3
– спеціальн ий фонд	12870, 5	15065, 4	19605,9	20279, 0	20857,5	18887,0	23997,1

Джерело: складено на основі офіційного сайту Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

На сьогодні дохідна частина місцевих бюджетів усіх регіонів України не відповідає обсягу запланованих видатків і саме тому трансферти стають важливими інструментами забезпечення їхнього сталого розвитку.

За допомогою бюджетних трансфертів вирішується цілий ряд проблем, серед яких:

оцінка потреб регіонів у бюджетних ресурсах;

розмежування відповідальності між регіонами та їх суб'єктами за фінансування соціально-значимих видатків;

вироблення критеріїв для визначення обсягу регіональної допомоги по поточних витратах [114].

Аналізуючи дані рис. 2.4. бачимо, що починаючи з 2011 і до 2016 рр. питома вага доходів місцевих бюджетів у структурі доходів зведеного бюджету зменшують, що свідчить про високий рівень централізації фінансових ресурсів в державному бюджеті України. Дана ситуація негативно впливає на місцеві бюджети, так як дохідна частина місцевих бюджетів з кожним роком

зменшуючись призводить до втрачання самостійності, незалежності місцевих органів влади.

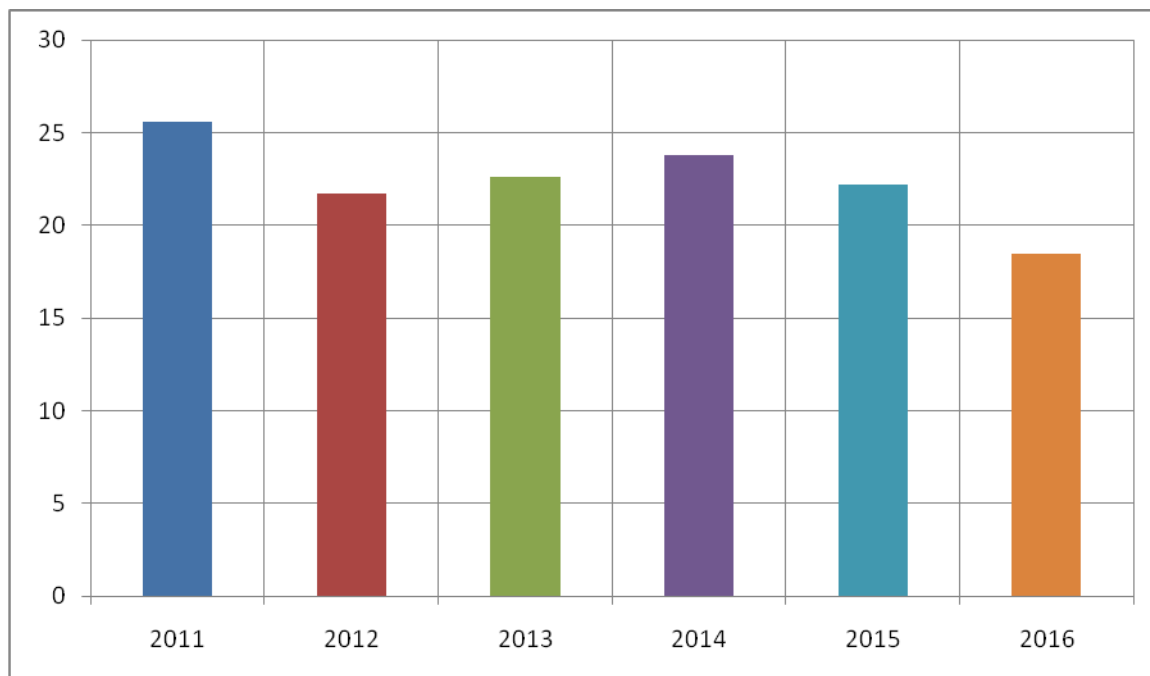


Рис. 2. 4. Питома вага доходів місцевих бюджетів у структурі доходів зведеного бюджету України за 2011-2016 рр.

Джерело: складено на основі офіційного сайту Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Збільшення доходів місцевих бюджетів дає можливість органам влади спрямовувати бюджетні кошти на розвиток певних галузей економіки, які потребують фінансової підтримки з боку держави, на підтримку соціального захисту населення.

Згідно з наведеними даними можна зробити висновок, що доходи місцевих бюджетів поступово збільшуються, що є важливим для економіки України, але залишаються вкрай актуальними проблеми удосконалення системи організації міжбюджетних відносин у країні, зокрема, в частині формування фінансових ресурсів регіонів. Для вирішення економічних питань необхідні подальші перетворення, а саме реформування місцевих бюджетів, зокрема, їхньої дохідної частини.

Найважливішою ознакою демократичного розвитку країни є наявність в ній місцевого самоврядування здатного забезпечити ефективне функціонування територіальних громад, вирішувати питання соціально-економічного розвитку. Така здатність потребує відповідного фінансового забезпечення та дотримання принципу децентралізації влади. Згідно з чинним законодавством держава гарантує дохідну базу місцевого самоврядування, яка має бути достатньою для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних стандартів.

Проте нинішня модель бюджетних відносин в Україні характеризується надмірною централізацією податкових надходжень, асиметрією між зобов'язаннями та доходами органів місцевого самоврядування. Тому питання оптимального розмежування податкових надходжень між бюджетами різних рівнів набувають особливої актуальності в умовах реформування бюджетного та податкового законодавства, які ніби то спрямовані на бюджетну децентралізацію.

В Україні сьогодні процеси фінансово-бюджетної децентралізації хоча й набули незворотного характеру, але не мають системності і все ще не сприяють стимулюванню місцевих органів до пошуку джерел активізації власних економічних ресурсів. Децентралізація бюджетної системи стала відповіддю на підвищення централізації фінансованих потоків сьогодні є одним із ключових напрямків бюджетної політики. В умовах переходу до децентралізації управління фінансовими ресурсами обсяг надходжень у місцеві бюджети повинен відповідати потребам регіону. Важливим показником рівня бюджетної і податкової автономії місцевих органів щодо управління розвитком територій є рівень фінансово-бюджетної децентралізації. Імітація проведення бюджетної децентралізації в Україні у формі збільшення повноважень та фінансової бази місцевих громад триває вже більше десяти років, та з року в рік декларується в Основних напрямках бюджетної політики, а фактично підвищуються рівень бюджетної централізації.

Так, протягом 2008-2013 рр. рівень бюджетної централізації збільшився з 75,19 % до 76,6 %, і відповідно рівень децентралізації бюджетних ресурсів – зменшився з 24,81 % до 23,4 % [108].

Урядовий закон про бюджетну децентралізацію запроваджує альтернативні шляхи збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів, зокрема, уряд передає місцевим бюджетам: 10 % податку на прибуток підприємств; 100 % державного мита; 80 % екологічного податку (при цьому 55 % будуть направлятися в обласні бюджети, а 25 % – до районних бюджетів і бюджетів міст обласного значення); акцизний податок від реалізації через роздрібні мережі пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів, біодизеля і скрапленого газу; 25 % плати за надра; місцеві збори (податок на нерухомість з включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна, єдиний податок); податок на майно («розкішні» автомобілі) податок на прибуток комунальних підприємств, інші податки. 75 % податку на доходи фізичних осіб (60 % податку отримують бюджети міст обласного значення та районів; 15 % – обласні бюджети); 40 % – бюджет м. Києва [108]. За рахунок змін у розмежуванні між бюджетами податку на доходи фізичних осіб та зарахування його частини (60 % по бюджету міста Києва та 25 відсотків по інших бюджетах) до державного бюджету місцеві бюджети України у 2015 р. втратять 25,7 млрд. грн. цього податку.

При цьому, втративши стабільне джерело надходжень, місцеві бюджети отримують натомість доходи, надходження яких є менш прогнозованими та залежними від дій органів місцевого самоврядування. За рахунок передачі частини платежів з державного бюджету місцеві бюджети отримують 6,2 млрд. грн., від запровадження акцизного податку з кінцевого продажу підакцизних товарів (5,9 млрд. грн.), за рахунок розширення бази оподаткування податком на нерухоме майно (2,1 млрд. грн.). Таким чином, не компенсується з державного бюджету втрата (11,5 млрд. грн.) податку на доходи фізичних осіб, або 44,7 % від його обсягу, що буде надходити до державного бюджету.

Розширення бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна; зарахування до обласних бюджетів 10 % податку на прибуток приватних підприємств на 16,3 млн. гривень. Разом з тим, по обласному бюджету втрати податку на доходи

фізичних осіб (96,8 млн. грн.) компенсуються лише на 19,5 % (різниця складає 77,9 млн. грн.) за рахунок надходжень екологічного податку та 10 % податку на прибуток підприємств. Крім цього, місцеві бюджети області втратять 44,2 млн. грн. у зв'язку з скасуванням збору за першу реєстрацію транспортних засобів та включення його бази оподаткування до акцизного податку, який зараховуватиметься до державного бюджету [08].

Крім того, органи місцевого самоврядування повинні мати право самостійно запроваджувати на своїй території власні місцеві податки та збори, враховуючи специфіку території та наявні там потенційні об'єкти оподаткування [124]. Бюджетна децентралізація спрямована на розширення дохідних джерел, бази адміністрування та надання права органам місцевої влади самостійно регулювати розміри податків та зборів. На наш погляд, законодавчі нововведення не забезпечать необхідну бюджетну децентралізацію, оскільки із передачею додаткових джерел доходів, за місцевими бюджетами закріплюється величезний обсяг нових видатків, зокрема, освіта, медицина, культура, дорожнє та житлово-комунальне господарство. Водночас збільшуються частки відрахувань в центр платежів, які переважно залишалися на місцях: податку на доходи фізичних осіб, рентної плати за користування надрами. Тому питання бюджетної децентралізації в Україні залишається відкритим. Для ефективного впровадження бюджетної реформи необхідно запровадити стандарти надання державних послуг. Одним з кроків до покращення фінансової основи місцевого самоврядування могло б бути затвердження державних соціальних стандартів, які б гарантували якісні послуги (професійні стандарти) та в той же час служили як основа для розрахунків фінансових потреб громад та їхніх місцевих бюджетів.

Одним з завдань органів місцевого самоврядування є контроль за формуванням дохідної частини бюджету, оскільки від рівня його наповнення залежить стан інфраструктури, якісні показники забезпеченості населення необхідними послугами та рівень його життя. Для збереження стабільності структури бюджету необхідно гарантувати потреби регіонального господарства і населення, зокрема, ініціювати програму соціально-економічного розвитку

території. Таким чином, бюджет в цілому залишиться підконтрольним органам місцевої влади, що потребуватиме, передусім, реальної оцінки його стану. Структура доходів міського бюджету м. Львова у 2010-2016 рр. (табл.2.8), а також додатково надамо показники безробіття населення працездатного віку (за методологією МОП). Дані щодо рівня безробіття у м. Львові за 2010-2016 рр. взято із сайту Головного Управління статистики у Львівській області.

Таблиця 2.8.

Структура доходів міського бюджету м. Львова та рівень безробіття
у 2010-2016 рр. (%)

Рік	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Показник							
Податкові надходження	57.86	56.02	51.44	56.08	48.45	43.72	51.68
Неподаткові надходження	4.91	2.79	1.93	1.73	1.43	2.24	3.54
Міжбюджетні трансферти	21.33	26.73	31.38	27.31	25.37	47.75	40.06
Доходи спеціального фонду	15.90	14.46	15.26	14.88	24.74	6.29	4.72
Рівень безробіття	8.4	8.3	8	7.5	8.8	8.3	7.8

Джерело: складено на основі офіційного сайту Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Рівень безробіття населення працездатного віку (y) можна виразити таким чином за допомогою моделі множинної регресії:

$$y = a + b_1 x_1 + b_2 x_2 + b_3 x_3 + b_4 x_4 \quad (2.1)$$

Як свідчать статистичні дані, доходи місцевих бюджетів з кожним роком збільшуються, але сам обсяг доходів не може свідчити про фінансову самостійність місцевих органів влади. Зростання доходів викликає необхідністю покриття все більших видатків, що пов'язано з підвищенням вартості життя населення країни, подорожчанням послуг, особливо соціального характеру. Таким чином, для аналізу рівня незалежності місцевих бюджетів необхідне оцінювання впливу існуючих доходів бюджету на соціальний рівень життя населення, зокрема, рівень зайнятості.

Отже, у результаті проведених розрахунків, одержано таку регресійну модель:

$$y = 742.0741 - 7.39096 x_1 - 7.04124 x_2 - 7.31493 x_3 - 7.25552 x_4, \quad (2.2)$$

де, y (результативний показник) - рівень безробіття населення працездатного віку м. Львова, x_1 - частка податкових надходжень у дохідній частині міського бюджету, x_2 - частка неподаткових надходжень у дохідній частині міського бюджету, x_3 - частка міжбюджетних трансфертів у дохідній частині міського бюджету, x_4 - частка доходів спеціального фонду у дохідній частині міського бюджету.

Проаналізуємо залежність рівня безробіття (y) у м. Львові від основних статей доходів міського бюджету Львова (податкові надходження (x_1), неподаткові надходження (x_2), міжбюджетні трансферти (x_3), доходи спеціального фонду (x_4)). Первинні дані наведено в наступній таблиці, де відображена структура доходів міського бюджету м. Львова у 2010-2016 рр. за основними статтями доходів (в тис. грн.)

На підставі розрахунків можна зробити висновок, що величина множинного коефіцієнта детермінації пояснює 83 % (табл.2.9.) зміни рівня безробіття працездатного населення м. Львова зміною часток податкових надходжень, неподаткових надходжень, міжбюджетних трансфертів та доходів спеціального фонду міського бюджету Львова.

Таблиця 2.9.

Результати багатofакторного регресійного аналізу

Коефіцієнти	Значення коефіцієнтів	Стандартна похибка	t-статистика	Критерій Фішера, F	Коефіцієнт множинної кореляції, R	Коефіцієнт детермінації, R^2
a	742.0741	2505.835	0.296138	2.594493	0.915654	0.838423
b_1	-7.39096	25.04921	-0.29506			
b_2	-7.04124	25.09864	-0.28054			
b_3	-7.31493	25.06254	-0.29187			
b_4	-7.25552	25.0758	-0.28934			

Джерело: складено автором

Важливо запровадити загальні вимоги для місцевого самоврядування щодо якості надання деяких суспільних послуг. В той же час, місцевому самоврядуванню повинні бути надані вагомі фінансові інструменти для забезпечення виконання цих повноважень. При чому дані зміни повинні враховувати не лише передачу на місцевий рівень дохідних джерел, а й перерозподіл функцій та видаткових повноважень.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні зазначає основними повноваженнями органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту населення – забезпечення розвитку місцевої інфраструктури, а саме, об'єктів соціального та культурного призначення, а також надання соціальної допомоги через територіальні центри. Також структурними підрозділами територіальних органів центральної виконавчої влади зможуть надаватися й інші послуги соціального захисту населення (такі як виплата субсидій, компенсації, пенсій, забезпечення надання пільг тощо).

Потреба у підвищенні доступності та якості соціальних послуг, збільшенні їх обсягу для вразливих верств населення, розширенні потенціалу органів місцевого самоврядування у діяльності з соціального захисту населення громади посилює важливість такого розподілу повноважень.

Досягнувши зазначених цілей, розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади буде оптимізовано, а також підвищено їхню ефективну взаємодію в сферах соціального захисту, раціоналізовано використання коштів бюджетів усіх рівнів.

У світі чимало років підряд тривають дискусії щодо ефективності та доцільності децентралізації фінансування й надання соціальних послуг населенню. Відповідний зарубіжний досвід засвідчує, що значна кількість країн мають високо централізовані певні сегменти системи соціального захисту населення, а інші є децентралізованими [6].

На відміну від інших форм соціальної підтримки соціальне забезпечення вирізняється наступними особливостями:

- 1) допомога надається одержувачам без яких-небудь зустрічних зобов'язань з їх боку (наприклад, без винагороди за роботу або послуги, що надаються);
- 2) соціальне забезпечення не базується на індивідуальній угоді між одержувачем та постачальником послуги (наприклад, як у разі страхування життя), а стосується великих груп осіб, саме тому має колективний характер.

В залежності від умов надання допомоги розрізняють: системи засновані на перевірці нужденності коли таку допомогу можуть отримати лише особи, дохід або добробут яких є нижчим певного рівня), та системи, що не враховують рівень доходів, в такому випадку отримання допомоги не залежить від загального рівня доходів чи добробуту одержувача.

Пропоновані вище зміни мають врахувати потребу в оптимізації мережі бюджетних установ. Мережа бюджетних установ, що функціонує сьогодні не враховує таких тенденцій до зміни кількості населення і потреб громад, а отже не відповідає передовому досвіду фінансування, основне завдання якого передбачає не збільшення обсягу видатків, а формування їх оптимального механізму.

У вітчизняній сфері соціального захисту та соціального забезпечення задекларовані важливі орієнтири децентралізації. Однак сьогодні вони потребують адекватних змін обсягів та механізмів фінансового забезпечення.

Як згадувалося вище, механізму фінансування та функціонування соціальних установ в об'єднаних територіальних громадах в Україні досі немає. І оскільки не проводиться необхідний аналіз потреб громади у соціальних послугах (у випадку децентралізації) та не здійснюється оцінка необхідного обсягу таких бюджетних коштів, то сформувавши систему соціального захисту населення на відповідних ієрархічних рівнях, узгоджену з особливостями та соціально-економічними інтересами громади, залишається вкрай важко.

Спроможність органів місцевого самоврядування впливати на економіку за допомогою бюджету визначається передусім тим, які саме важелі надані цим органам законом. Мова йде в першу чергу про передачу місцевим бюджетам певних дохідних джерел, які місцеві органи управління можуть використовувати з метою стимулювання економічної діяльності на підвідомчих територіях.

Серед податкових надходжень провідне місце займає податок з доходів фізичних осіб. Його питома вага в доходах загального фонду зведеного бюджету області коливається від 77,9 % у 2010 р. до 70,4 % у 2015 р. Динаміка надходжень податку з доходів фізичних осіб відображена в табл. 2.7.

В аналізованому періоді найбільші темпи зростання податку з доходів фізичних осіб спостерігаються у 2010 р. В 2010-2014 рр. має місце тенденція до зростання надходжень цього податку. Загальною причиною зростання вказаних надходжень в цьому періоді є: зростання середньомісячної заробітної плати по країні відповідно до законодавства; погашення заборгованості із заробітної плати на підприємствах та організаціях області; забезпечення трудових прав працівників, легалізація заробітної плати і зайнятості населення. Враховуючи збільшення мінімальної заробітної плати в країні, можна прогнозувати поступове зростання цього виду надходжень.

Відповідно до положень Бюджетного кодексу в редакції 2010 р. у 2011 р. відбулося збільшення ресурсу обласних бюджетів за рахунок часткової передачі доходів державного бюджету. Аналіз виконання доходів загального фонду місцевих бюджетів Львівській області у 2010-2015 рр. свідчить про те, що з 2010 р. спостерігалася позитивна динаміка збільшення як загальних надходжень до

зведеного бюджету області, так і темпів нарощування цих надходжень (табл. 2.10). Значний обсяг в загальному фонді зведеного бюджету області складають трансферти з державного бюджету, їх питома вага в аналізованому періоді коливається від 30,2 % до 46 % .

Таблиця 2.10.

Динаміка надходжень податку з доходів фізичних осіб до загального фонду місцевих бюджетів Львівської області у 2010-2016 рр.

Рік	2011 від	2012	2013	2014	2015	2016
Сума	545,5	630632,9	707466,6	748260,6	797299,7	60700,3
Відхилення 2012 р. від 2011 р.			–	–	–	–
Абсолютне	837,8		–	–	–	–
Відносне	26,8		–	–	–	–
Відхилення 2013 р. від 2012 р.						
Абсолютне	-	218.1	–	–	–	–
Відносне	-	5,5	–	–	–	–
Відхилення 2014 р. від 2013 р.					–	–
Абсолютне	–	–	659,0	–	–	–
Відносне	–	–	17,6	–	–	–
Відхилення 2015 р. від 2014 р.						
Абсолютне	–	–	–	791,4	–	–
Відносне	–	–	–	18,0	–	–
Відхилення 2016 р. від 2015 р.						
Абсолютне	–	–	–	–	803,4	
Відносне	–	–	–	–	19,2	

Джерело: складено на основі офіційного сайту Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Основною причиною цього стало збільшення нормативної грошової оцінки земель по окремих адміністративно-територіальних одиницях області, збільшення у п'ять разів ставок земельного податку для земель, грошову оцінку яких не

встановлено, перегляд договорів оренди у зв'язку з підвищенням граничних розмірів орендної плати за землю.

Згідно з положеннями Бюджетного кодексу дохідна частина місцевих бюджетів складається з двох блоків: доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів та доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Доходи першого блоку є чітко регламентованими законодавством і місцеві органи влади мають дуже незначну можливість для регулювання. Що ж стосується доходів другого блоку, їх можна здійснювати самостійно, але їх обсяг є недостатнім для реалізації місцевих програм.

2.3 Міжбюджетні трансферти як інструмент впливу на дохідну базу місцевих бюджетів в Україні

Питання формування доходів місцевих бюджетів і виявлення резервів їх збільшення в умовах ринкової трансформації української економіки набувають все більшої актуальності, оскільки доходи місцевих бюджетів є основою фінансової бази органів місцевого самоврядування та вирішальним фактором регіонального розвитку. Наявність доходів місцевих бюджетів закріплює економічну самостійність місцевих органів самоврядування, активізує господарську діяльність, дозволяє розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, розширювати фінансовий потенціал регіону, виявляти і використовувати резерви фінансових ресурсів, що розширює можливості місцевих органів влади у більш повному задоволенні потреб населення.

Проте, незважаючи на визнання факту, що місцеві бюджети виступають головним інструментом реалізації регіональної політики та важливим інструментом макроекономічного регулювання, за допомогою якого перерозподіляється значна частка ВВП, дотепер система акумулювання надходжень до місцевих бюджетів продовжувала характеризуватися низьким

рівнем частки власних доходів, що в сукупності і вимагає на подальші дослідження процесу формування доходів місцевих бюджетів.

Дотепер бракує наукових і практичних напрацювань щодо окреслення шляхів оптимізації формування доходів місцевих бюджетів, які б відповідали сучасним вимогам і задовольняли потреби суспільства. Місцеві бюджети виступають головним інструментом реалізації державної регіональної політики. Враховуючи той факт, що переважну більшість соціальних послуг населення отримує саме від органів місцевого самоврядування, частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України повинна зростати, паралельно має рости і частка місцевих бюджетів по відношенню до ВВП держави, що є важливим фактором збільшення нормативів бюджетної забезпеченості у формуванні видаткової частини місцевих бюджетів і є суттєвим для реального виконання повноважень місцевого самоврядування. При цьому застосування формульного підходу при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, при всій позитивності даної методики, не може вирішити проблеми фінансового забезпечення місцевого самоврядування, при нестачі нормативів.

Зростання питомої ваги субвенцій у загальній сумі міжбюджетних трансфертів протягом останніх років до 60 % ще раз підкреслює обмеженість фінансової самостійності місцевих органів влади та їх неспроможність координувати соціально-економічний розвиток територій. Вирішення цих та інших проблем стосовно формування і використання місцевих бюджетів в значній мірі визначило б розширення економічної самостійності регіонів країни. Адже те, наскільки вони політично незалежні і фінансово забезпечені, справляє істотний вплив на формування демократичних, ринково орієнтованих систем і підвищує шанси на успіх реформ.

Міжбюджетні відносини є одним із найбільш широко застосовуваних фінансових механізмів держави, що використовуються для подолання диспропорцій у ресурсному забезпеченні різних територій, підтримки

збалансованості та стимулювання розвитку економіки регіонів через сукупність форм, засобів та інструментів організації міжбюджетних відносин.

Нині механізм організації міжбюджетних відносин перебуває у процесі динамічної трансформації під дією потреб вирішення завдань соціально-економічного зростання адміністративно-територіальних одиниць і держави у цілому, усунення розбіжностей у фактичному розвитку регіонів шляхом покращення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Варто відзначити, що дохідна частина місцевих бюджетів усіх регіонів України нині не відповідає обсягу запланованих видатків, саме тому міжбюджетні трансферти стають важливими інструментами забезпечення їх сталого розвитку. Налагоджена система трансфертних перерахувань дає змогу збалансувати міжбюджетні відносини в разі виникнення дефіциту в бюджетах територіальних громад за їх низької платоспроможності, що не відповідає функціям, покладеним на органи місцевого самоврядування відповідного рівня. За допомогою міжбюджетних трансфертів вирішується ціла низка проблем, серед яких [50]:

- розподіл видатків відповідно до розподілу повноважень між виконавчою державною владою і місцевим самоврядуванням;
- забезпечення місцевих бюджетів дохідними джерелами для виконання власних і делегованих повноважень;
- перерозподіл через державний бюджет фінансових ресурсів від багатших у фінансовому розумінні бюджетів до бідних;
- формування умов для збільшення зацікавленості органів місцевого самоврядування у мобілізації доходів;
- використання у процесі виконання бюджетів різних форм і методів взаємодії між державним бюджетом і місцевими бюджетами.

Варто зазначити, що в останні роки для України характерними стали масштабні наслідки централізованості місцевих фінансів, зменшення фінансової автономії органів місцевого самоврядування та зростання дотаційності місцевих бюджетів. Усе це спричиняє проблеми функціонування місцевого самоврядування,

реалізації регіональної політики та бюджетної безпеки у цілому. Отже, важливими питаннями є розроблення та реалізація державної регіональної політики, спрямованої на зменшення територіальної асиметрії в соціально-економічному розвитку і забезпечення формування такої фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, яка б створювала можливості для їх сталого розвитку. Одним із фінансових методів державного регулювання соціально-економічного розвитку окремих територій є регулювання міжбюджетних відносин. Міжбюджетні трансферти в Україні є основною формою реалізації міжбюджетних відносин і спрямовані на збалансування та вирівнювання фінансової спроможності відповідних бюджетів. До 2015 р. в Україні були наявні такі основні форми міжбюджетних трансфертів, передбачені Бюджетним кодексом України: дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються до державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів, та інші дотації. Проте після прийняття змін до Податкового та Бюджетного кодексів, затверджених Верховною Радою України використання цих видів трансфертів було призупинено. Згідно з внесеними змінами до Бюджетного кодексу України, міжбюджетні трансферти поділяються на [25]:

- 1) базову дотацію – трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;
- 2) субвенції;
- 3) реверсну дотацію – кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;
- 4) додаткові дотації на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, установлених державою.

Такі зміни суттєво вплинули на механізм формування місцевих бюджетів. Важливим є те, що вирівнювання здійснюється не за видатками, а за доходами місцевих бюджетів. Подібний підхід використовується в багатьох країнах Європи й світу і передбачає, що доходи на душу населення місцевих бюджетів після

вирівнювання мають коливатися в межах 20–40 %. Вирівнювання відбувається за двома податками: податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів та податком на доходи фізичних осіб для бюджетів об'єднаних територіальних громад, бюджетів міст, районів та обласних бюджетів. Для використання трансфертів та розв'язання короткострокових проблем бюджетів і фінансування деяких видів діяльності, особливе значення мають трансфери, призначені для вирівнювання фінансових можливостей регіонів і доходів відповідних бюджетів.

Протягом останніх років міжбюджетні трансфери, що передаються з державного бюджету місцевим бюджетам, відіграють суттєву роль у формуванні доходів місцевих бюджетів. При цьому, частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів постійно збільшується, а саме, система міжбюджетних відносин доводить свою неефективність на практиці. Саме тому було реформовано систему міжбюджетних відносин, яка базується на принципово новому механізмі фінансового вирівнювання та системі міжбюджетних трансфертів. Враховуючи вище зазначене, особливої актуальності набуває дослідження нової системи міжбюджетних трансфертів.

Вирівнювання здійснюється лише за двома податками:

податком на прибуток підприємств приватного сектору економіки (10 %) – по обласних бюджетах;

податком на доходи фізичних осіб – по бюджетах міст, районних та обласних бюджетах.

Решта платежів залишаються в повному обсязі у розпорядженні місцевих органів влади. За результатами горизонтального вирівнювання визначається розмір міжбюджетного трансферту для місцевих бюджетів, що мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, а саме місцеві бюджети з рівнем надходжень:

нижче 0,9 середнього показника по Україні отримують базову дотацію (80 відсотків суми, необхідної для досягнення показника 0,9), що підвищить рівень їх забезпеченості;

в межах від 0,9 до 1,1 – вирівнювання не здійснюється;

вище 1,1 середнього показника по Україні частину надходжень передаватимуть до державного бюджету (реверсна дотація). При цьому, кошти вилучатимуться не в повному обсязі, як за діючою системою, а лише 50 відсотків перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні.

Розглянемо, як функціонує даний механізм на прикладі м.Львова (табл. 2.11.).

Таблиця 2.11.

Розрахунок вирівнювання для міста Львова (приклад)

Податок на доходи фізичних осіб (контингент)	5 20 000,2 тис. грн.
60 % податку	312 000,0 тис. грн.
Населення	270 000 тис. чол.
Надходження податку (60 %) на 1 жителя	1 15,57 грн./чол.
Середнє по Україні	885,3 грн./чол.
Відсоток до середнього по Україні	$1039,46 / 885,3 = 1,17 > 1,1$ тому застосовується Реверсна дотація (вилучається 50% суми, що перевищує значення індексу 1,1)
Сума реверсної дотації	(297692,5 - 297692,5 тис. грн. $1,1/1,17) * 50\% = 8905,33$ тис. грн.
Підсумок: з бюджету місту необхідно вилучити 8,9 млн.грн. у формі реверсної дотації.	

Джерело: Складено автором на основі [25;26]

Зазначимо, що система вирівнювання податкоспроможності є більш прогресивною ніж система балансування, та має на меті сприяти зацікавленості місцевих органів влади до залучення додаткових надходжень та розширення наявної бази оподаткування. Адже, за нової моделі лише 50 % суми перевищення зараховується до державного бюджету.

Розглянемо субвенції, що переходять з державного бюджету місцевим. Нова система міжбюджетних відносин базується на чіткішому розподілу повноважень між державним бюджетом і місцевими, зокрема держава взяла на себе повну відповідальність щодо:

- надання освітніх послуг загальноосвітніми навчальними закладами;
- підготовки робітничих кадрів професійно-технічними закладами;
- забезпечення медичного обслуговування населення та заходів окремих державних програм з охорони здоров'я;
- фінансування державних програм соціального захисту окремих категорій громадян.

Головними розпорядниками коштів субвенцій визначено Міністерство освіти і науки України та Міністерство охорони здоров'я України. Дані субвенції передбачають субсидіарну відповідальність профільних міністерств та органів місцевої влади.

Зміна механізму фінансування видатків на освіту та охорону здоров'я викликана необхідністю реформування та вдосконалення стратегії видатків у зазначених сферах, підвищення рівня ефективності їх використання та покращення структури таких видатків. Також такі зміни сприятимуть: поліпшенню якості надання послуг споживачам та їх належному фінансовому забезпеченню, тобто досягнення збалансованості фінансових ресурсів та галузевих політик.

Таблиця 2.12 .

Міжбюджетні трансферти, що надійшли з державного до місцевих бюджетів,
за 2011-2016 рр. (млн. грн.)

Міжбюджетні трансферти	Факт за 2011 р.	Факт за 2012р.	Факт за 2013 р.	Факт за 2014 р.	Факт за 2015 р.	Факт за 2016 р.
Усього, млн грн, у т.ч.:	94 875,0	124 459,6	115 848,3	130 600,7	173 980,0	195 395,3
загальний фонд	89 743,8	114 625,4	113 116,1	116 782,3	173 196,8	194 706,2
спеціальний фонд	5 131,2 9	834,2 6	2 732,2	13 818,4	783,2	689,1

Джерело: складено на основі офіційного сайту Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

За даними Державної казначейської служби України у 2016 р. було перераховано 195,4 млрд. грн. міжбюджетних трансфертів із державного бюджету до місцевих бюджетів, що становить 99,3 % від планового річного обсягу. Практично вся сума надійшла до загального фонду місцевих бюджетів, це становило 99,5 % плану. До спеціального фонду надійшло лише 64,0 % від запланованого обсягу. Стан перерахування трансфертів із державного бюджету до місцевих характеризують дані, наведені в табл. 2.12 Частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів у 2016 р. становила 53,4 %, що менше показника минулого року на 5,7 в. п. (рис.2. 5.).

Значну частку у структурі трансфертів займали субвенції із соціального захисту населення. У 2016 р. вони становили 48,2% від усіх міжбюджетних трансфертів, що надійшли з державного бюджету (у минулому році ця частка складала 36,4%) (рис. 2). Значну частку у структурі трансфертів також займають медична та освітня субвенції: 22,7% та 22,8% відповідно (за 2015 р. – 26,5% та 25,3%). Решта міжбюджетних трансфертів, що надійшли з державного бюджету, у загальній структурі займали лише 6,2% проти 11,7% у попередньому році. На таке

зниження вплинула відсутність субвенції на підготовку робітничих кадрів у 2016 р.

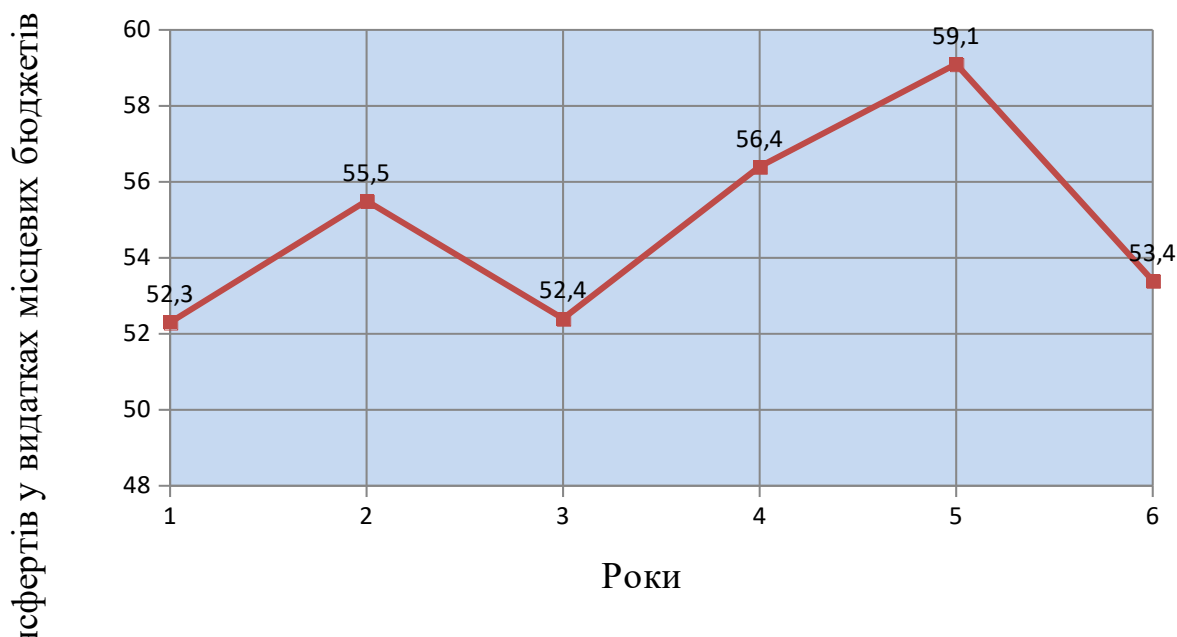


Рис. 2.5. Частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів 2011-2016рр.

Джерело: складено на основі офіційного сайту Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Більшість отриманих з державного бюджету трансфертів, були спрямовані на соціально-культурну сферу. На відміну від минулого року відсутня субвенція на підготовку робітничих кадрів (її фактичний обсяг у 2015 р. становив майже 5,5 млрд. грн.).

Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» передбачено фінансування таких інших дотацій [133]:

- стабілізаційної дотації профінансовано в сумі 2,0 млрд. грн.;
- додаткової дотації з державного бюджету міському бюджету міста Славутич на забезпечення утримання соціальної інфраструктури міста – 10,0 млн. грн.;
- додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності – 82,4 млн. грн.

Для забезпечення видатків установ медичної та освітньої сфери, які належать до повноважень місцевих бюджетів, було спрямовано субвенції в сумі 88,9 млрд. грн., що становить практично 100,0 % передбаченого на рік обсягу. При цьому:

- медична субвенція профінансована в сумі 44,4 млрд. грн.;
- освітня субвенція – 44,5 млрд. грн. Субвенції соціального спрямування за 2016 р. були профінансовані в обсязі 94,2 млрд. грн., або 99,7 % річного плану, у т. ч.: – субвенція на виплату допомоги сім'ям із дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам із дитинства, дітям-інвалідам, тимчасової державної допомоги дітям та допомоги по догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу – 47,1 млрд. грн., що становить 99,9% від планового показника;
- субвенція на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот – 44,1 млрд. грн., або 99,7 % від планового показника;
- субвенція на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу – 2,3 млрд. грн., або 99,3 % від планового показника;
- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною» – 0,6 млрд. грн., або 91,0 % від планового показника [107].

Також зазначимо, що на 2016 р. не заплановано субвенцію на надання пільг із послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг (окрім пільг на одержання ліків, зубопротезування, оплату електроенергії, природного і скрапленого газу на побутові потреби, твердого та рідкого пічного побутового палива, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), на компенсацію

втрати частини доходів у зв'язку з відміною податку із власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів та відповідним збільшенням ставок акцизного податку з пального і на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян. У 2015 р. її було перераховано місцевим бюджетам обсягом 1,7 млрд. грн., а у 2016 р. місцеві бюджети не вдалось самостійно забезпечити фінансування цих видатків.

Найбільшими показниками виконання річного плану характеризувалися такі субвенції:– на реформування регіональних систем охорони здоров'я для здійснення заходів із виконання спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» – 179,7 млн. грн., або майже 100,0 % річного плану;
– виконання заходів щодо радіаційного та соціального захисту населення міста Жовті Води – 8,5 млн. грн., або 99,9 % річного плану;
– міському бюджету міста Харків на проведення робіт, пов'язаних зі створенням і забезпеченням функціонування центрів надання адміністративних послуг – 20,1 млн. грн., або 99,9 % річного плану;
– на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I–II груп із числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції та потребують поліпшення житлових умов, – 416,1 млн. грн., або 99,8 % річного плану.

До державного бюджету України з місцевих бюджетів у 2016 р. надійшло 4,2 млрд. грн. міжбюджетних трансфертів, що на 32,7 % більше за відповідний показник попереднього року.

Реверсна дотація становила 3,0 млрд. грн., або 97,8 % від запланованого показника на рік. Окрім того, до міжбюджетних трансфертів, що надаються з місцевих бюджетів, належать субвенції на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів. Такі субвенції перераховано в обсязі 1,2 млрд. грн. У цілому загальний обсяг трансфертів до державного

бюджету щодо аналогічного показника 2015 р. збільшився на 1,0 млрд. грн. і становив 1,2 % усіх видатків місцевих бюджетів.

Досвід таких міжбюджетних відносин на основі положень Бюджетного кодексу показує, що адекватна самостійність місцевих бюджетів та подальший розвиток місцевого самоврядування не є достатньо забезпеченими фінансово. Щороку все більш помітними у складі міжбюджетних трансфертів, що передаються для їх збалансування місцевим бюджетам із центрального, стають недоліки та суперечності механізму міжбюджетних відносин. Це підтверджують аналітичні дані динаміки та структури міжбюджетних трансфертів у доходах.

Обласні бюджети централізовано були фактично позбавлені дохідних джерел, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Одночасно, в умовах обмежених можливостей впливу на формування та виконання самостійних місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць області, органи влади обласного рівня зобов'язані забезпечувати фінансування загальнодержавних та загальнообласних соціальних програм. Існуючий до 2011 р. [26] порядок розподілу доходів не стимулював органи місцевого самоврядування до нарощування власної податкової бази. Відповідно до положень Бюджетного кодексу 2010 р. відбулося збільшення ресурсу обласних бюджетів за рахунок часткової передачі доходів державного бюджету. Такі зміни сприяли зміцненню фінансового становища місцевих бюджетів, в першу чергу – бюджетів місцевого самоврядування.

Для прикладу розглянуто склад доходів зведеного бюджету Львівської області наведений в табл. 2.13. Найбільшу питому вагу в доходах загального фонду бюджету складають податкові надходження: від 68,7 % у 2010 р. до 60,6 % у 2015 р. Протягом трьох останніх років спостерігається тенденція до зменшення цієї групи надходжень та збільшення трансфертів з державного бюджету до 38 % у 2015 р.

Таблиця 2.13.

Структура загального фонду зведеного бюджету Львівській області за групами надходжень у 2010-2016 рр.

Групи надходжень	Податкові надходження	Неподаткові надходження	Доходи від операцій з капіталом	Трансферти	Разом
2011					
Сума (млн.грн)	1176393,8	58639,5	0,0	563972,3	2099641,3
Питома вага (%)	56,0		0,0		
2012					
Сума (млн.грн)	1343293,9	50276,0	0,01	1635661,1	2611636,8
Питома вага (%)	51,4		0,0		
2013					
Сума (млн.грн)	1436863,9	44401,2	0,03	687135,6	2562386,0
Питома вага (%)	56,07		0,0		
2014					
Сума (млн.грн)	1480699,2	43850,1	0,0	7752519,9	3056133,4
Питома (%)вага			0,0		
2015					
Сума (млн.грн)	2158785,4	110554,3	0,06	2360078,9	4938164,5
Питома вага (%)	48,5		0,00		
2016					
Сума (млн.грн)	23688401,1	102993,6	0,02	1836102,1	4331390,8
Питома вага (%)	54,6		0,0		

Джерело: складено на основі офіційного сайту Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Відповідно до законодавства доходи обласних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, формувались за рахунок відрахувань податків та зборів, затверджених Статтею 66 Бюджетного кодексу, і практично повністю залежали від соціально-економічного становища та виконання місцевих бюджетів кожної адміністративно-територіальної одиниці області.

Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 16.10.2012 р. внесені зміни до ст. 64, 66, 69 Бюджетного кодексу [132], якими передбачено перенесення окремих дохідних джерел з кошика I до кошика II, що сприяло збільшенню надходжень на виконання власних повноважень органами місцевого самоврядування.

Формування доходів органів державної влади кожного рівня є результатом двох заходів: розподілу видів податків та створення механізмів перерозподілу податкових надходжень за допомогою трансфертів. Трансферти місцевих бюджетів можна поділити на декілька видів:

- для короткострокового збалансування фінансових можливостей бюджетів;
- для вирівнювання фінансових можливостей регіонів;
- для фінансування певної діяльності.

Необхідність у трансфертах першого виду виникає в таких випадках, коли доходи і видатки бюджетів різних рівнів змінюються по різному і можливим є виникнення фінансових труднощів, а також коли треба внести певний розподіл доходів. Такі дотації мають надаватися для вирішення саме короткострокових проблем, оскільки у випадку їх надання для усунення незадовільних фінансових можливостей окремих регіонів. Нестачу доходів можна усунути з проведенням заходів децентралізації регіональної та структурної політики. Адже, при наданні дотацій окремим місцевим бюджетам існує небезпека, що це перешкоджатиме бажаним з економічної точки зору трансформаційним процесам.

У випадках, коли трансфери не мають спеціальної цільової спрямованості, а також не пов'язані з контролем виконання якихось попередніх умов, їх надання не порушує самостійності місцевих органів влади, одержувач коштів залишається вільним у своїх рішеннях. Якщо кошти надаються не всім бюджетам одного рівня (не всім регіонам), то визначається розподілення загальної суми (наприклад за критеріями чисельності або щільності населення).

Також трансфери можуть надаються для фінансування певної діяльності, тобто мають цільовий характер. Найважливішим аргументом на користь цільових трансфертів є наявність «зовнішніх» факторів. Ключова проблема субвенцій полягає в тому, щоб забезпечити фактичне збільшення пропозиції відповідних благ. Однак, одержання субвенцій може стати мотивом до зниження власних доходів або призвести до збільшення витрат на реалізацію даної мети. Який з цих ефектів буде викликаний субвенцією залежить від цінової еластичності попиту на суспільні товари і послуги.

Надання цільових субвенцій пов'язане з контролем за виконання обов'язкових умов, отже, з можливим порушенням самостійності органів місцевого самоврядування. Цей аргумент має особливо важливе значення, коли субвенції стають головним видом доходів місцевих бюджетів і проводиться централізація влади.

Центральні органи влади можуть надавати субвенції місцевим бюджетам також у випадках, коли певні види благ належать до корисних, пропозицію яких необхідно збільшувати, а тому загальна вимога щодо їх надання залежить від чисельності населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Для того, щоб гарантувати мінімальні норми забезпечення таким соціально важливим благам, субвенції доцільно встановлювати у формі фіксованих сум.

Таким чином, головні методичні висновки щодо цільових трансфертів місцевим бюджетам полягають у наступному:

1. субвенції місцевим бюджетам є доцільними у двох випадках:

- для фінансування діяльності, при якій виникають «зовнішні» ефекти;
 - при необхідності збільшення пропозиції соціально важливих благ.
2. розмір субвенцій має відповідати масштабам “зовнішніх” факторів, та залежати від чисельності населення.
 3. важливою передумовою ефективного витрачання цільових трансфертів є участь одержувача у витратах за рахунок власних коштів.
 4. витрачання наданих місцевим бюджетам субвенцій має контролюватися з сторони органу влади, що їх надає, з боку Рахункової палати України, а також громадських організацій.

Однак, діюча система міжбюджетних трансфертів має низку неурегульованих питань:

для аналізу розміру міжбюджетних трансфертів брали статистичні дані кількості населення до 01.01.2014 р. тобто не враховували внутрішньо переміщених осіб з тимчасово окупованих територій та біженців, яких офіційно зареєстрованих більше мільйону;

використання статистичних даних щодо фактичного надходження прибуткового податку з фізичних осіб та податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки за 2013 р. при сумі фінансового вирівнювання;

у розрахункових показниках міжбюджетних трансфертів не передбачено кошти на здійснення індексації заробітної плати;

плановий обсяг субвенцій не враховує подорожчання комунальних тарифів на енергоносії, а це створює загрозу для повноцінного функціонування бюджетних установ;

освітня, медична субвенції та субвенція на підготовку робітничих кадрів розподіляються помісячно, а перераховується щодавно;

не виконання норми ст.103 Бюджетного кодексу України [25] щодо надання додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію

відповідних втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання державою податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюджетів.

У контексті політичних та соціально-економічних процесів, що відбуваються в Україні, особливого значення набувають питання підвищення ролі і статусу місцевого самоврядування шляхом розширення фінансової автономії місцевих бюджетів. Без фінансової автономії неможливо існування місцевого самоврядування, а також державної влади, організованої за принципом розподілу функції між рівнями влади.

Фінансова автономія – це, перш за все, наявність в органів місцевого самоврядування прав самостійного прийняття рішень щодо формування своїх бюджетів та фінансування завдань і повноважень з метою забезпечення гідних умов для життєдіяльності громадян територіальних одиниць; та це реальна можливість місцевих органів за рахунок наявних в їх розпорядженні матеріально-фінансових ресурсів забезпечувати населення суспільними товарами та послугами якісно і в повному обсязі. Відповідно до цього доцільно зазначити, що фінансова незалежність певною мірою визначається обсягом наявних фінансових ресурсів у розпорядженні місцевих органів управління як надійної бази для вирішення власних завдань.

Проте основним напрямком реформ, на нашу думку, має стати зменшення залежності органів місцевого самоврядування від міжбюджетних трансфертів шляхом здійснення бюджетної децентралізації. Для досягнення бюджетної децентралізації необхідно здійснити реформу органів місцевого самоврядування та внести зміни до Конституції України.

Варто зазначити, що бюджетний федералізм існує не лише у федеративних країнах, певні його риси можуть бути притаманні й унітарним державам. Протягом останніх десятиліть у багатьох унітарних країнах спостерігається процес децентралізації влади і фінансів, розширення повноважень органів місцевого самоврядування у бюджетно-фінансовій сфері, з'являються автономні утворення.

Позитивність теорії бюджетного федералізму, крім розподілу повноважень між рівнями влади, полягає в розподілі рівнів податкового навантаження між незалежними адміністративно-територіальними одиницями, що конкурують між собою. Чіткий розподіл повноважень між органами влади в розвинутих зарубіжних країнах зафіксовано в конституції та законах. Центр уваги у видаткових повноваженнях поступово переноситься до низових ланок бюджетної системи, які наділяються самостійністю. На наш погляд, саме ця тенденція повинна простежуватись і в Україні.

Фінансовою основою всієї бюджетної системи України, і місцевого самоврядування зокрема, є поповнення дохідної частини місцевих бюджетів. На сьогодні у вирішенні проблем міжбюджетних відносин необхідною є цільова зміна пріоритетів, а саме: виділення першого місця інтересам місцевих бюджетів. Наповнити місцеві бюджети можна шляхом використання всіх чи вибіркового методів з поданих нижче:

- 1) надати місцевій владі можливість застосувати додаткові процентні надбавки до основних ставок податків та зборів;
- 2) запровадити додаткові місцеві податків та збори;
- 3) перевести та закріпити деякі загальнодержавних податки та збори до складу місцевих;
- 4) надати органам місцевого самоврядування права щодо введення на підпорядкованих територіях додаткових податків та зборів;
- 5) установити стабільні нормативи відрахувань від загальнодержавних податків та зборів;
- 6) спрямувати недоплати щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежах до місцевих бюджетів.

Впроваджуючи такий бюджетний федералізм у бюджетній системі України, варто підтримувати зацікавленість як місцевих, так і центральних органів влади щодо мобілізації загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

На нашу думку, найвищу результативність такої моделі бюджетного федералізму в Україні можна досягти за наступних умов:

– отримання адекватних фіскальних ресурсів для реалізації своїх повноважень всіма рівнями влади;

–забезпечення нівелювання дисбалансу та уніфікація стандартів державних послуг та території всієї держави шляхом трансфертного вирівнювання;

– чітке законодавче розмежування доходних та видаткових повноважень між рівнями влади;

– врахування основ Закону про соціальні послуги при оцінці фінансової спроможності місцевого самоврядування .

Вирішення цих та інших проблем стосовно формування і використання місцевих бюджетів в значній мірі визначило б розширення економічної самостійності регіонів країни. Адже те, наскільки вони політично незалежні і фінансово забезпечені, справляє істотний вплив на формування демократичних, ринково орієнтованих систем і підвищує шанси на успіх реформ.

Висновки до розділу 2

В результаті проведеного аналізу виявлено, що місцеві бюджети – це балансові розрахунки доходів і витрат, які мобілізуються і витрачаються на відповідній території, як важлива фінансова категорія, основу якої становить система фінансових відносин, що складається між місцевими та державним бюджетом, а також усередині сукупності місцевих бюджетів.

Місцеві бюджети є головним інструментом доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва, спрямованих на суспільне споживання. Саме через них суспільні фонди споживання розподіляються в територіальному розрізах, тобто між окремими адміністративно-територіальними одиницями і соціальними групами населення. Крім того, саме з місцевих бюджетів фінансується розвиток галузей виробничої сфери, в першу чергу місцевої

промисловості і комунального господарства. Водночас, саме в цій, найбільшій ланці бюджетної системи, існує низка проблем, пов'язаних із їх формуванням та виконанням, що потребують розгляду та механізму вирішення.

Практичне дослідження процесу формування місцевих бюджетів довело, що до недавня місцеві органи влади не володіли достатніми фінансовими ресурсами для організації управління соціально-економічною сферою на своєму рівні. Зумовлено це цілою низкою обставин:

високими рівнем концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення задач;

домінуючою роллю регулюючих доходів у структурі надходжень коштів до місцевого бюджету і низькою часткою закріплених за територіями податкових платежів;

нині діючою практикою формування місцевих бюджетів, при якій збережений поки що в своїй основі механізм централізованого встановлення нормативів відрахувань від регулюючих доходів, хоча вони й знаходяться у протиріччі з принципами бюджетної децентралізації;

тенденцією встановлення делегування повноважень вниз по бюджетній системі без відповідного підкріплення дохідними джерелами, що призводить до дотаційності багатьох, раніше збалансованих місцевих бюджетів.

3. Результати дослідження підтвердили, що використання в регіонах України індивідуальних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і надалі призводитиме до ситуації, при якій кожному з них залишається різна частина зібраних податків, а динаміка доходів у розрахунку на одиницю податкових надходжень по місцевих бюджетах у цілому буде досить суперечливою і важко передбачуваною. Так, зокрема збільшення чи зменшення питомої ваги доходів відповідних бюджетів у загальній сумі доходів адміністративно-територіальної одиниці не призводить до збільшення або зменшення доходів їх місцевих бюджетів. Відсутність чіткого взаємозв'язку між обсягами податків, які збираються, і доходами місцевих бюджетів позбавляє місцеві органи влади

стимулів до збільшення державних доходів, що, в свою чергу загострює проблему нестачі коштів не тільки на місцевому, але й на загальнодержавному рівні.

4. Регіональний перерозподіл державних доходів досі не має ні чітко сформульованого змістовного обґрунтування, ні чітких правил і формул. Необ'єктивність такого перерозподілу призвели до того, що громади, де рівень податкових надходжень у розрахунку на душу населення є вищим, ніж у середньому по району, опиняються у гіршому становищі з точки зору доходів місцевих бюджетів порівняно бюджетами, де він, відповідно, є нижчим. Необхідно продовжити вдосконалення механізму міжтериторіального фінансового вирівнювання.

Практика показала, що такий метод регулювання місцевих бюджетів як вилучення надлишків бюджетних коштів до бюджету вищого рівня та застосування індивідуальних підходів до встановлення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів має багато недоліків: він не тільки негативно впливає на дохідну базу місцевих бюджетів, а й позбавляє місцеві органи влади стимулів до збільшення своїх доходів. Спираючись на зарубіжний досвід, необхідно створити спеціальні бюджетні фонди фінансового вирівнювання територій. А перерозподіл доходів між бюджетами одного рівня доцільно було б здійснювати з урахуванням податкової сили територій та мінімального рівня, до якого повинні вирівнюватись фінансові можливості цих територій. Тому вже сьогодні назріла необхідність визначення обґрунтованого нормативу бюджетної забезпеченості кожної області, району, міста з урахуванням економічного, соціального, природного й екологічного стану відповідних територій. Існування таких показників дасть змогу визначити реальний розмір фінансових ресурсів для задоволення необхідних потреб регіонів, а також значно вдосконалити процедуру бюджетного планування.

Одержані у другому розділі результати опубліковано у наукових працях автора: [122;126;127].

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМУВАННЯ РЕСУРСІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1 Модернізація системи формування фінансових ресурсів місцевих органів самоврядування в умовах демократизації суспільства

Економічне відновлення, закладання основ кардинальної реструктуризації економіки в напрямі інноваційної моделі, створення привабливого інвестиційного клімату, належних умов розвитку малого та середнього підприємництва, стимулювання національного бізнесу у створенні конкурентних товарів і послуг та їхні виведення на міжнародні ринки, прискорення залучення країни в міжнародні економічні та фінансові мережі.

Попередньо проведений аналіз дії механізму місцевих бюджетів України та функціонування багаторівневих бюджетних систем у країнах з ринковою економікою зосереджують нашу увагу на низці недоліків існуючої системи формування місцевих бюджетів, а саме:

висока концентрація фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань;

– регулюючі доходи донедавна відігравали ключову роль у структурі надходжень до регіональних і місцевих бюджетів, при незначній частці закріплених за територіями податкових платежів;

– практично щорічна зміна видів податків чи їхніх часток, що зараховувались до місцевих бюджетів;

– відсутність єдиних правил розподілу й взаємозв'язку доходів місцевих бюджетів і територіальних надходжень з податків, та науково обґрунтованого методикою міжрегіонального перерозподілу доходів.

Для того, щоб локальні бюджети стали основою фінансової самостійності місцевої влади, потрібно здійснити низку заходів:

- поступовий перехід до децентралізації державних фінансів. На державному рівні необхідно фінансувати лише видатки, пов'язані із забезпеченням загальнодержавних потреб, а фінансові проблеми місцевого рівня – залишити за бюджетами органів місцевого самоврядування;
- вдосконалити розподіл повноважень органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а розподіл джерел бюджетних надходжень здійснювати шляхом заохочення місцевих органів влади до збільшення надходжень у бюджет та посилення відповідальності місцевих органів за наповнення та використання ресурсів місцевих бюджетів.

Як нами вже зазначалось вище, до певного періоду в Україні взагалі не було чіткої законодавчої визначеності стосовно місцевих податків і зборів. За попереднім законодавством в Україні було два місцевих податки (податок на рекламу та комунальний податок) і 12 зборів. Однак з впровадженням норм Податкового кодексу, скасовано майже всі види місцевих податків і зборів та запроваджено два нових податки: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та єдиний податок, який раніше входив до системи загальнодержавних податків, а також три збори (збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір).

Основне джерело фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій відповідно до чинного в державі розподілу повноважень між рівнями і гілками влади. В умовах ринкових трансформацій місцеві бюджети стають основними фінансовими гарантами існування і розвитку демократії та надання населенню суспільних послуг і благ.

Особливої уваги потребують проблеми забезпечення місцевого самоврядування фінансовими ресурсами. Існує проблема формування місцевих бюджетів, адже основна частина їх доходів – трансферти, що засвідчує надмірну централізацію доходів місцевих бюджетів.

Зазначені фактори та політична ситуація в країні загалом стали причиною створення урядом програми виходу з кризи. Суть її полягає в збереженні цілісності

держави, підписанні асоціації з Євросоюзом та боротьбі з корупцією. На наш погляд, тут варто виокремити наступні завдання:

- жорстка економія бюджетних коштів;
- ретельний перегляд податкових пільг, виданих на індивідуальній або галузевій основі, на предмет їх реальної ефективності у сприянні розвитку та соціальній доцільності;
- кардинальне зменшення різного роду субсидій, що спотворюють умови конкуренції, дестабілізуючи державні фінанси та сприяють поширенню корупції;
- забезпечення жорсткого контролю з боку суспільства за використанням бюджетних коштів;
- забезпечення прозорості державних закупівель;
- скорочення витрат на утримання влади, скасування необґрунтованих пільг чиновникам;
- прийняття (в короткостроковій перспективі) необхідних непопулярних рішень щодо цін і тарифів, з введенням відповідних компенсаторних механізмів адресного характеру;
- демонополізація економіки;
- відновлення довіри з боку інвесторів до України, заохочення іноземних інвестицій;
- введення прозорих та уніфікованих правил для всіх суб'єктів економічної діяльності.

Суб'єктами механізму є місцеві органи самоврядування, які обґрунтовано здійснюють пошук та виявлення додаткових джерел та резервів фінансового потенціалу місцевих бюджетів. Об'єктом механізму виступають процеси формування ресурсів місцевих бюджетів та фінансові відносини, які пов'язані з його формуванням і використанням. Необхідно зазначити, що під час аналізу кількісних показників фінансової автономії ми можемо спостерігати лише динаміку процесів, а не кінцевий результат комплексної оцінки необхідного рівня незалежності. Позитивна динаміка показників свідчить про ефективну діяльність

місцевої влади з управління фінансовими ресурсами, та тенденції соціально-економічних процесів розвитку територіальних утворень.

Система показників фінансової незалежності сприятиме вирішенню таких завдань:

- виявлення потенційних можливостей та резервів адміністративно-територіальних одиниць;
- аналіз динаміки процесів формування та напрямів використання коштів місцевих бюджетів;
- моніторинг заходів місцевих органів влади щодо надання послуг населенню в повному обсязі та на якісному рівні з метою подальшого коригування своїх управлінських рішень.

Враховуючи вищезазначене, робимо висновок, що удосконалена система кількісних показників фінансової автономії дає змогу здійснювати аналіз та оцінку рівня фінансової незалежності місцевих органів влади. Це сприяє виявленню позитивних або негативних тенденцій, що намітилися в економіці країни, а також спроможності надавати суспільні блага населенню території відповідно до місцевих потреб з урахуванням національних інтересів. Підвищення рівня автономії краще забезпечить активізацію діяльності місцевих органів влади з формування власної дохідної бази і поживлення розвитку території.

Оскільки оцінка є основою для ухвалення подальших управлінських рішень щодо формування, розвитку і використання потенційних фінансових ресурсів місцевих бюджетів в рамках загальної стратегії його розвитку, постає питання вибору інструментарію, який дозволить оперативно визначати внутрішні можливості та виявляти приховані резерви в цілях підвищення ефективності функціонування місцевих бюджетів. Для того, щоб приступити до аналізу структури надходжень місцевих бюджетів, необхідно визначити основні критерії її оцінки у розрізі локальних потенціалів.

Також доцільним, на нашу думку, є запровадження у чинному законодавстві механізму відмови від незабезпечених фінансових ресурсів делегованих повноважень. Оскільки зараз фактично кожен орган місцевого самоврядування

змушений вирішувати переважну більшість проблем самотужки. Однак, незважаючи на переваги нової системи формування ресурсів місцевих бюджетів, вона має низку проблемних аспектів, які в умовах окупації частини території України та падіння економіки, докорінно вирішити не можливо. Тому необхідно підвищувати ефективність державних надходжень шляхом практично впровадження вже проведених реформ. Вагомість локальних бюджетів зумовлюється сконцентрованими у них коштами. В свою чергу, величина цих ресурсів залежить від:

- об'єктивних економіко-географічних умов (податкових надходжень, рівня соціально-економічного забезпечення, природо-кліматичних та географічних факторів регіонів та муніципалітетів);
- адміністративних факторів (проблем економічного спаду, суперечностей між різнорівневими бюджетами щодо розподілу фінансів, низького рівня доходів, значного обсягу позикових коштів, державного боргу та ін.);
- соціальних умов (соціально-економічних, правових, науково-технічних, організаційних, методичних аспектів механізму ефективної реалізації територіальної програми розвитку) тощо.

Територіальна влада з огляду на зазначенні чинники має можливість базуватись на існуючих нормативах ефективного формування ресурсів місцевих бюджетів, зокрема використовуючи кожний елемент з метою досягнення соціально-економічного розвитку. Проте, на практиці – як на місцевому, так і на загальнодержавному рівнях, більше уваги приділяється фактору задоволення поточних потреб суспільства, а не пошуку найефективніших механізмів управління територією, підвищенню рівня її конкурентоспроможності у порівнянні з іншими регіонами чи нормативами. Незважаючи на задекларовану передачу багатьох повноважень на регіональний рівень, залишився значний вплив центральних органів влади на вирішення проблем розвитку регіонів.

Неспроможність повноцінно наповнювати місцеві бюджети та недостатній обсяг надходжень з державного бюджету у вигляді міжбюджетних трансфертів сповільнюють реалізацію програм соціально-економічного розвитку регіонів, які,

в свою чергу, мають сприяти нарощуванню їх фінансового потенціалу, підвищенню конкурентоспроможності та економічному зростанню.

Згідно статистичних даних зміна нормативів розмежування податкових надходжень є найбільш ефективною та дієвою для районних бюджетів та для бюджетів об'єднаних територіальних громад, де норматив сягає 60%. Однак бюджетний потенціал наразі не має очікуваного впливу на формування доходів місцевого бюджету об'єднаної територіальної громади, оскільки на локальному рівні важливішу роль відіграють організаційний та управлінський потенціали, бо в разі об'єднання територіальних громад, місцева влада буде зобов'язана взяти на власний облік утримання значної кількості закладів соціальної інфраструктури даної території, що в разі збільшить й кількість інституційних повноважень. Однак проведенні зміни бюджетного законодавства поступово таки призводять до зростання потенціалу бюджетних коштів в усіх регіонах, і далі – до зміни механізму формування локальних доходів бюджету. На практиці ми спостерігаємо забезпечення суттєвого зростання фінансової автономії місцевих бюджетів завдяки:

- встановленню єдиних нормативів відрахувань загальнодержавних податків по кожній бюджетній статті, зокрема і в податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємства;
- скасуванню Міністерством фінансів індикативного планування показників бюджетів на місцях;
- формуванню єдиного кошика доходів;
- факторного розширення переліку джерел надходжень загального фонду бюджету;
- введення нової моделі вирівнювання податкостроможності регіонів.

В той же час ухвалення рішень органами місцевої влади в частині встановлення локальних податків та зборів на 2017 рік, обґрунтувало виникнення низки питань щодо дотримання вимог чинного законодавства і виконання граничних розмірів місцевих податків та зборів, а саме:

- збір за паркування транспортних засобів;

- податковий оклад на нерухомість (за винятком земельних ділянок);
- ставка земельного податку за ділянки, щодо яких проводилось нормативне грошове оцінювання;
- плата за оренду землі, що перебуває як в державній, так і у комунальній власності;
- єдиний оклад для платників податку 1-ї та 4-ї груп;
- ставка земельного податку за ділянки за межами населених пунктів без проведеної грошової оцінки[117].

Такі постулати не застосовуються до актів місцевого самоврядування, що були прийняті при встановленні місцевих податків та зборів на 2017 рік, та відповідна норма зазначена і в регламентуючій частині Податкового кодексу України (стосується актів органів та посадових осіб, і поширюється на відповідні рішення місцевого самоврядування щодо встановлення місцевих податків та зборів поточного року).

Необхідно визначити цілі соціально-економічного розвитку регіону, серед яких ключове місце займає їх фінансовий аспект. Основними такими цілями є управління фінансовими ресурсами регіону, зокрема:

- оптимізація обсягу та підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами регіону;
- формування системи захисту економіки регіону від дестабілізуючого внутрішніх і зовнішніх факторів впливу;
- забезпечення соціальних гарантій і добробуту населення регіону;
- формування фінансової стійкості економіки регіону.

Об'єктивні відмінності, що виникають при функціонуванні місцевих бюджетів, часто є перешкодою для оптимального використання результатів оцінювання їх фінансових можливостей. Найкращим рішенням щодо імплементації та розвитку фінансових можливостей є створення єдиного механізму прийняття управлінських рішень.

При детальному вивченні чинників впливу фінансів місцевих органів влади на економіку та соціальну сферу держави, можна виокремити наступне:

– до фінансових систем місцевих органів влади мобілізується значна частина валового внутрішнього продукту. Через них здійснюється розподіл і перерозподіл цієї частини ВВП. Отже, місцеві фінанси є інструментом регулювання економічного й соціального розвитку держави;

– місцеві фінанси виконують фіскальну функцію, що дає змогу забезпечувати фінансовими ресурсами розв'язання завдань, покладених на місцеві органи влади. Створюючи пільговий режим оподаткування, місцева влада залучає додаткові кошти, сприяє новому будівництву, створенню спеціальних економічних зон. Досвід зарубіжних країн демонструє, що чим менше розвинена та чи інша територія, тим більші податкові пільги надають їй органи влади з метою подолання відставання.

– місцеві фінанси є інструментом забезпечення економічного зростання країни. Отже, відповідно до норм національного законодавства вплив фінансів місцевих органів влади на економічне зростання здійснюється через капітальні витрати, діяльність на ринках позичкового капіталу, нерухомості, землі. Водночас підвищення рівня забезпеченості коштами розбудови регіональної економіки має позитивно вплинути на економічне зростання держави загалом, що, передусім, має сприяти наповненню дохідної частини бюджетів усіх рівнів. Саме тому потрібне розширення переліку доходних джерел місцевих бюджетів, в тому числі шляхом перерозподілу доходів між державним та місцевими бюджетами, насамперед – податку на прибуток підприємств.

При вдосконаленні системи місцевих податків і зборів, за основу необхідно взяти загальноприйняту в світі ідеологію оподаткування: закріплювати за регіоном лише ті податки і збори, на формування податкової бази яких, можуть впливати органи місцевого самоврядування, і які фактично забезпечують стійкі, стабільні джерела доходів місцевих бюджетів.

Проблема зміцнення доходної бази місцевих бюджетів за рахунок власних джерел зараз набуває особливої актуальності. Її вирішення сприятиме зацікавленості місцевих органів влади в розбудові економіки на принципах

самостійності та ефективності, і дозволить забезпечити необхідну відповідальність й підзвітність місцевих органів влади перед громадськістю.

Оптимальним стане поєднання пропорційної та прогресивної систем оподаткування. Переважання пропорційного оподаткування – не оптимальний шлях, воно створює нерівномірне податкове навантаження, порушує принцип нейтральності в оподаткуванні. Прогресивне оподаткування передбачає пряму залежність між доходами та відсотковою ставкою податку, який стягується до бюджету. На нашу думку, прогресивна система краще виконує фіскальні функції, оскільки є соціально-економічним та політичним чинником зменшення нерівності доходів груп населення. Пропорційна система не забезпечить рівномірність податкового навантаження і дотримання принципу нейтральності податку за значного діапазону доходів. Тобто лише прогресивне оподаткування, маючи різні ставки податку для різних рівнів доходів, може забезпечити для усіх рівнів доходів відчуження тільки частини коштів, призначених для накопичення і таким чином забезпечити розвиток для усіх рівнів доходу.

На думку багатьох економістів, з метою децентралізації бюджетних ресурсів, підвищення зацікавленості органів місцевої влади у збільшенні дохідної бази місцевих бюджетів необхідно конкретизувати у збільшенні частки зарахувань до місцевих бюджетів частини податку на прибуток підприємств, які здійснюють фінансово-господарську діяльність і отримують прибуток на території регіону.

Не менш важливе місце у формуванні доходів місцевих бюджетів належить розвитку місцевого оподаткування. Надходження від місцевих податків і зборів зараховуються безпосередньо до доходів бюджетів місцевого самоврядування. Досвід застосування місцевих податків і зборів в Україні засвідчує поки що незначну їхню роль у формуванні фінансів органів місцевого самоврядування (1-2 %).

Оскільки за вітчизняних умов податки сплачують, в основному, з доходів економічних суб'єктів, то проблему наповненості дохідної частини місцевих бюджетів доцільно розв'язувати через зміцнення та нарощування виробничих можливостей суб'єктів господарювання, чим забезпечуватиметься необхідний

рівень дохідності, економічне зростання адміністративно-територіальної одиниці за місцем розміщення суб'єкта господарювання.

Зазначимо, що згідно даних на початку аналізованого періоду (2010-2011 рр.) в Україні було досягнуто виконання запланованого обсягу доходів загального фонду місцевих бюджетів за рахунок двох основних бюджетоутворюючих податків: податку на доходи фізичних осіб та плати за землю. Причиною збільшення надходжень можна вважати введення прогресивної шкали оподаткування з податку на доходи фізичних осіб в частині запровадження ставки податку в розмірі 17 % (ст. 167) [117]. Збільшення надходжень від плати за землю також можна пояснити підвищенням податкових ставок за земельні ділянки, розташовані в межах населених пунктів, нормативну грошову оцінку яких не проведено, та за рахунок щорічної індексації нормативної грошової оцінки земель, за наявності такої [117].

Також дослідження зарубіжного досвіду показали, що необхідно приділити увагу пошуку інших джерел бюджетних надходжень, зокрема податкових. І на сьогодні одним з таких джерел міг би стати податок на нерухоме майно, порядок справляння якого встановлено нормами Податкового кодексу України.

Також цей податок має багато позитивних моментів, він досить простий та прозорий в адмініструванні; є відносно фіксованим у короткостроковій перспективі, що може забезпечити стабільні надходження до бюджету.

Серед надходжень спеціального фонду бюджету найбільшу питому вагу займають кошти від відчуження майна комунальної власності, надходження від продажу землі, надходження до цільових фондів, створених місцевою владою, власні надходження бюджетних установ. Це свідчить про недостатній рівень самостійності місцевих органів влади і зменшення зацікавленості органів місцевого самоврядування у забезпеченні повного обсягу надходжень.

Незважаючи на велике різноманіття місцевих податків у розвинених країнах, вирішальне фіскальне значення (насамперед, на муніципальному рівні) мають тільки деякі з них, і в першу чергу – помайнові. І це не дивно, оскільки оподаткування майна гарантує стабільне надходження доходів до бюджету. Крім

того, податок на майно, використовуючись для фінансування державних послуг у конкретному регіоні, що сприяє підвищенню ринкової вартості цього майна. Тим самим він забезпечує взаємозв'язок між сплаченими податками і одержаними благами, що є важливим принципом організації ефективної системи оподаткування. Нарешті, до позитивних рис даного податку слід віднести те, що нерухомість не може бути переміщена, а тому, як правило, можливі міжрегіональні відмінності в його ставках не викликають небажаних наслідків. Разом з тим організувати ефективне помайнове оподаткування непросто. При цьому неминуче виникають технічно складні проблеми повного охоплення об'єктів оподаткування, точної оцінки їхньої вартості та дієвого механізму стягнення податків. Крім того, необхідно враховувати, що за свідченням американських вчених, податок на майно не користується популярністю, оскільки ним оподатковується така форма матеріальних цінностей, яку не можна приховати.

Майновий податок успішно застосовується в багатьох країнах світу, що пояснюється багатьма причинами:

- 1) при використанні аргументованого підходу податок на нерухомість є вагомою статтею дохідної частини місцевих бюджетів. Він забезпечує до 95 % надходжень до місцевих бюджетів у Нідерландах, 81 % – у Канаді, 52 % – у Франції, від 10 до 70 % – у США. За даними Світового банку, податок на нерухомість у країнах з економікою, що розвивається, становить від 40 до 80 % платежів до місцевих бюджетів [123];
- 2) існує можливість чіткого визначення об'єкта оподаткування, тому що він має постійне місцезнаходження, його легко виявити та ідентифікувати. Об'єктом виступають земля, будівлі та споруди. Об'єкт оподаткування має певну стабільність, що сприяє тривалості існування податку та забезпечує безперешкодний доступ до нього фіскальних органів;
- 3) чітке встановлення платника податку, яким є власник нерухомості або його орендар (якщо це передбачено законодавством);

4) з допомогою податку на нерухомість виконується фіскальна функція й полегшується вирішення низки соціальних проблем, тобто відбувається скасування соціальної нерівності, перекладаючи зобов'язання зі сплати на більш фінансово спроможних платників. У країнах з ринковою економікою він виконує роль податку із заможних завдяки розвинутій системі пільг соціально незахищеним верствам населення.

В Україні ситуація ускладнюється слабкою розвиненістю ринку нерухомості, відсутністю, необхідних інформаційно-довідкових систем, які б характеризували оподатковуване майно, відсутністю досвіду оцінки і переоцінки вартості об'єктів, високими темпами інфляції та іншими факторами. Та все ж на сьогодні майно є найперспективнішим об'єктом для розвитку місцевого оподаткування.

Податок на майно стягується, як відомо, виходячи з економічного стану власності, а не з величини одержуваного доходу, і сплачується у грошовій формі, тому можуть виникнути ускладнення у тих платників, які володіють значним майном, але не мають достатніх поточних доходів (пенсіонери та інші особи з фіксованими доходами). Необхідно передбачити податкові пільги (чи винятки) для окремих соціальних груп із метою їхнього захисту від надмірного податкового навантаження. Крім цього, за прикладом розвинених країн, податок на нерухоме майно доцільно залишити як податок, що надходить лише до регіональних і місцевих бюджетів.

В той же час запропонований механізм справляння цього податку на території України потребує суттєвого вдосконалення. Недосконалим є підхід до встановлення ставок залежно від розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законодавством станом на 1 січня звітного року. При визначенні об'єкта оподаткування та розміру ставки податку в Податковому кодексі України зовсім не враховується стан самої будівлі, її місце розташування, історична цінність та інші фактори, які б суттєво впливали на розмір оціночної вартості будівлі, яку необхідно використовувати як базу оподаткування. Такий підхід був би більш раціональним і соціально справедливим, оскільки податковий тягар було

б перекладено на більш заможних громадян, що мають у володінні житло значно вищої якості. Норми Податкового кодексу України свідчать про щорічне збільшення розміру податку у зв'язку зі зміною розміру мінімальної заробітної плати, економічно обґрунтовано було б запровадження механізму щорічної індексації вартості об'єкта оподаткування з урахуванням індексу інфляції за поточний рік, що б збільшило податкову базу та розмір суми податку, який перераховується до територіальних громад. Було б раціонально внести зміни до Податкового кодексу України, в якому запровадити ставку податку залежно від оціночної вартості будівлі та передбачити визначення базою оподаткування оціночну вартість будівлі.

Стосовно перспективи збільшення надходжень від інших місцевих податків і зборів, зокрема єдиного податку, збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збору за місця для паркування транспортних засобів і туристичного збору, можна зазначити, що вони не здатні суттєво поповнити місцеві бюджети. Так, згідно Податкового кодексу України платниками єдиного податку є лише особи, що здійснюють підприємницьку діяльність та відповідають чинним законодавчим вимогам. Платниками туристичного збору є фізичні особи (незалежно від резидентського статусу), які прибувають на територію адміністративно-територіальної одиниці, де діє рішення сільської, селищної та міської ради про встановлення туристичного збору, та отримують послуги з тимчасового проживання [117].

Формування місцевого бюджету за доходами здійснюється відповідно до положень бюджетного кодексу на основі формульного розрахунку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України. Обсяг доходів відповідного бюджету визначається із застосуванням лише індексу відносної податкоспроможності бюджету міста чи району на основі даних про фактичне виконання відповідного бюджету за три останніх бюджетних періоди. Індекс відносної податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці порівняно з аналогічним середнім показником по Україні у розрахунку на одного мешканця. Удосконалення системи

оподаткування з метою реального зниження податкового тиску на суб'єктів господарювання і скасування численних податкових пільг, які значно порушують територіальну справедливість оподаткування й руйнують економічну мотивацію органів місцевої влади щодо нарощування податкової бази, поліпшення процесів адміністрування податків, неефективне проведення якого призводить до зростання недоплат до бюджету.

Встановлюючи податки самостійно, органи місцевого самоврядування мають можливість передбачати, на які ресурси можна розраховувати у довгостроковій перспективі та здійснювати перспективне планування соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

З метою вивільнення коштів із місцевого бюджету на дотації житлово-комунальному господарству, можливим було б застосування місцевими органами влади контрактів про надання суспільних послуг з умовами про інвестування капіталу. При цьому місцевим органам влади можливо передати право встановлювати і збирати плату за користування або мито, оплачені за послуги. Оскільки договори такого типу охоплюють тривалі періоди (до 35 років максимально), потрібне чітке регулювання щодо якості надання послуг і договір про закінчення двох контрактів.

Найкращими комерційними прикладами таких проектів є підприємства інфраструктури (зокрема готелі) та комунікаційні споруди. Однак, в такому випадку, уряд буде наділений правом і повноваженнями забезпечувати послугами, для чого йому часто не вистачає коштів на капіталовкладення та надання послуг. В такому випадку, переваги ефективних прибуткових організацій поєднуються з державною відповідальністю за надання послуг.

Для стимулювання місцевих органів влади стосовно поновлення частин своїх бюджетів та проведення активної інвестиційної діяльності на місцях вже сьогодні повинні бути переглянуті відповідні статті законів, що регламентують правила формування та виконання місцевих бюджетів, деякі з них не відповідають принципам самостійності та фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

Стосовно законодавства, варто зазначити, що, наприклад, Статтею 62 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачено, що держава гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб [137]. Зрозуміло, забезпечення вище мінімального рівня – справа самих органів місцевого самоврядування. Проте у випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищував мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучала з місцевого до державного бюджету частину надлишку в законодавчому порядку. Справедливо, якщо сказане стосувалося б дотацій, до отримання яких регіони не докладають надмірних зусиль. А в даному разі будь-яка ініціатива регіонів щодо збільшення податкових надходжень, а значить, і забезпечення населення суспільними благами вище мінімального рівня є неможливою з відповідним вилученням фінансових коштів. На сьогодні формування дохідної частини місцевих бюджетів викликає багато суперечок, адже основною передумовою ефективного функціонування місцевого самоврядування є володіння ними достатньою кількістю коштів для проведення своєї діяльності. Фонд фінансових ресурсів, що утворюється на рівні регіону, як правило, є недостатнім для потреб місцевого самоврядування в коштах, необхідних для вирішення поточних проблем.

Соціально-економічний розвиток регіонів залежить, насамперед, від фінансових ресурсів територіальних органів управління та їх ефективного використання. Доходи місцевих бюджетів в умовах трансформації фінансово-бюджетних відносин вимагають вдосконалення та забезпечення їх стабільності з метою здійснення публічних видатків та виконання повноважень органами місцевої влади. Їх формування вимагає нових форм і методів планування податків, зборів і обов’язкових платежів та пошуку дієвих інструментів міжбюджетного регулювання на всіх стадіях бюджетного процесу. В цих умовах важливе місце відводиться дієвості фінансово-бюджетного законодавства, ефективності системи оподаткування та впливу макропоказників соціально-економічного розвитку на формування доходів місцевих бюджетів на відповідній рік та середньострокову перспективу. Перед органами місцевої влади наразі постає проблема обмеженості

фінансових ресурсів. Важливо зазначити, що реформування системи формування місцевих бюджетів повинно ґрунтуватись лише на тих заходах, які б заохотили місцеві органи влади до пропорційного виконання як державного, так і місцевих бюджетів.

Одним із таких методів є залишення у регіонах певної частки коштів державного бюджету, без їх спрямування до центру та у зворотному напрямі. Реалізація запропонованого методу дасть змогу вдосконалити діючу систему здійснення видатків державного бюджету, підвищити оперативність і ефективність управління наявними фінансовими ресурсами держави та зацікавити місцевих керівників у збільшенні надходжень до державного бюджету.

Особливе значення цей підхід має для фінансування соціальних потреб, оскільки нівелюється різниця у відповідальності місцевого керівництва за виконання фінансового плану органів управління держави та місцевих органів. Формування регіонального бюджету на основі зазначеного принципу поєднає його з результатами економічного розвитку регіону, дозволить вже на етапі бюджетного планування співставляти розміри територіальних доходів із доходами регіонального бюджету, планувати видатки бюджету, визначати напрямки виявлення резервів в регіональній економіці. Це сприятиме підвищенню зацікавленості і відповідальності місцевих органів влади за кінцеві результати економічного розвитку території. У ході перебудови механізму формування бюджетів повинна бути вирішена ціла низка питань, в тому числі і такі: яка частка бюджетних доходів повинна спрямовуватись до державного бюджету, яка залишатись на місцях; у зв'язку з цим – яким повинен бути норматив відрахувань від територіальних бюджетних доходів (що знайде своє відображення у нормах відрахувань від загальнодержавних податків і зборів). З цього приводу можливі наступні варіанти:

1. норматив відрахувань у відсотках від загальної суми територіальних бюджетних доходів встановлюється для регіонального бюджету, а частина коштів, що залишилась, спрямовується до вищестоящих бюджетів;

2. за встановленими нормативами у відсотках від загальної суми територіальних бюджетних доходів кошти спрямовуються до вищестоящих бюджетів, а частина коштів, що залишилась – до місцевих бюджетів;
3. для вищестоящих бюджетів встановлюється фіксований норматив коштів, що перераховується до цих бюджетів, всі інші кошти спрямовуються до місцевих бюджетів.

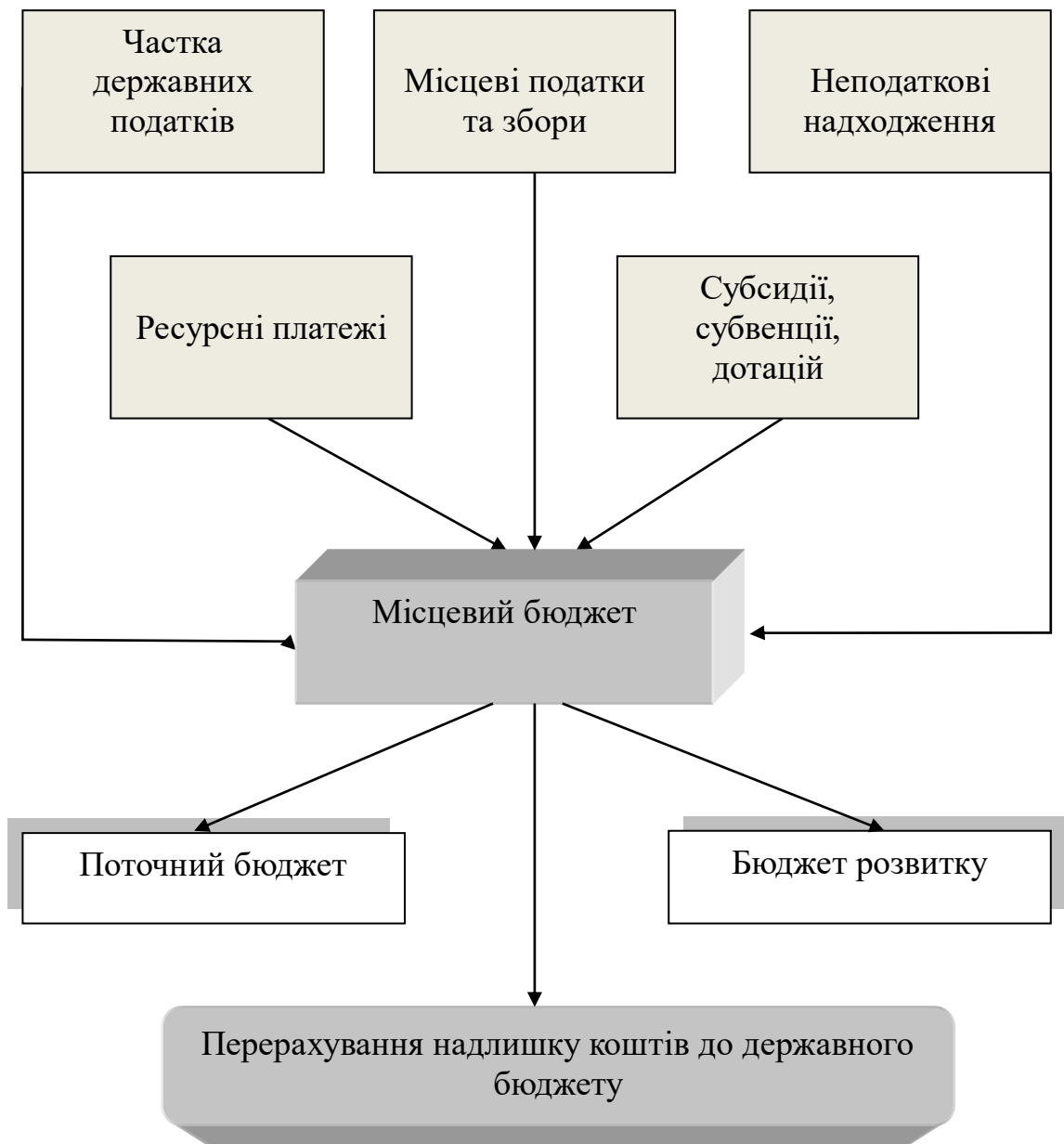


Рис.3.1 Структура діючого бюджету на місцях

Джерело: складено автором на основі [24,25]

Загалом для підвищення відповідальності і зацікавленості нижчестоящих регіонів у кінцевих результатах їхньої діяльності більш прийнятні другий та третій варіанти, коли регіональні бюджети будуть формуватись на основі залишкового принципу територіальних бюджетних доходів, після внесення у вищестоящі бюджети сум у вигляді своєрідного податку з території.

Варіант з фіксованим встановленням грошових нормативів надає максимальні можливості для виявлення внутрішніх резервів регіонів, але й для центральних органів влади, так як фіксований норматив забезпечує гарантованими обсягами коштів їх бюджету. Можливі і модифікації цих варіантів.

Необхідно також визначити, єдиний чи диференційовані нормативи слід застосовувати. Якщо встановити єдиний для всіх регіонів норматив формування бюджетів, то в зв'язку з різними рівнями економічного і соціального розвитку в деяких регіонах, бюджет, сформований по зазначеному нормативу. Можливе виділення коштів для створення фонду міжтериторіального фінансового вирівнювання регулювання місцевих бюджетів.

Цей розподіл зумовлений тим, що поточні видатки потребують негайного та своєчасного фінансування [Додаток Ж]. Таке фінансування може забезпечити лише наявність відносно стабільних джерел доходів. До таких джерел можна віднести ресурсні платежі, податок на доходи фізичних осіб, податки на власність, неподаткові надходження, субсидії, субвенції, дотації.

Бюджет розвитку повинен фінансувати розширене відтворення усіх сфер діяльності на місцевому рівні. Його бюджетні пріоритети можуть змінюватись в залежності від того, як виконується поточний бюджет.

Співвідношення між поточним бюджетом і бюджетом розвитку нестабільне і залежатиме від досягнутого рівня економічного і соціального розвитку регіону та перспектив на майбутнє. Для фінансування капітальних витрат, тобто бюджету розвитку, можна буде використовувати менш стабільні джерела доходів, які залишатимуться в резервному бюджеті міста.

Важливо, щоб за рахунок власних податкових джерел поточного бюджету, місцеві органи влади могли фінансувати більшість власних потреб. В цьому разі їхня залежність від рішень централізованих органів влади стосовно дохідної частини місцевих бюджетів буде мінімальною.

Проблеми місцевих фінансів накопичувались десятиріччями, однак нині механізм стабілізації залишається проблемою досить значного дефіциту фінансових ресурсів як у центрі, так і на місцях. Тому надалі актуальним є питання про необхідність введення фактору резервних коштів, яке повинно супроводжуватись законодавчим закріпленням прав, повноважень і обов'язків місцевих адміністрацій. Сьогодні в об'єктивній оцінці бюджетних ресурсів місцевого самоврядування зацікавлені такі суб'єкти ринкових відносин, як: інвестори, органи місцевої та державної влади, територіальна громада. Головними завданнями стратегічних орієнтирів забезпечення фінансової стійкості місцевого бюджету можна визначити такі :

- впровадження єдиної методики оцінки фінансової стійкості бюджетів територіальних громад;
- найбільш ефективне та результативне використання бюджетного потенціалу територіальної громади;
- формування достатньої дохідної частини місцевого бюджету та її відповідність видатковим зобов'язанням;
- стимулювання інвестиційної активності в регіоні шляхом врахування природно-ресурсного, виробничо-економічного та людського потенціалів.

З впровадженням такої схеми реалізації бюджетної політики на місцях одним із найважливіших чинників ефективного управління бюджетними ресурсами на місцевому рівні буде здійснення загальної оцінки фінансової стійкості місцевого бюджету, що за своїм змістом відображатиме результати та ефективність фінансової діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування. На нашу думку, сьогодні така оцінка є неодмінно необхідним елементом бюджетного процесу як на місцевому рівні, так і на всіх його стадіях.

У практичній діяльності, виділяють шість основних методів фінансового аналізу, які можна використовувати при оцінці фінансового стану місцевих бюджетів: горизонтальний аналіз, вертикальний аналіз, трендовий аналіз, метод фінансових коефіцієнтів, порівняльний аналіз, факторний аналіз. Однак, за звичай, оцінку фінансової стійкості проводять за будь-яким з цих методів на основі даних щодо власних надходжень та міжбюджетних трансфертів до територіальних бюджетів.

Нині при здійсненні оцінки фінансового стану місцевих бюджетів використовується велика кількість методів, які дають змогу оцінити стан бюджету, виявити тенденції розвитку його доходів та видатків бюджету і встановити причини відхилення фактичних показників від планових. Разом з тим, соціально-економічна ситуація в Україні вимагає впровадження в практику складання та виконання бюджетів методів, які дають можливість спрогнозувати показники бюджету на середньострокову перспективу з урахуванням факторів, які впливають на його формування. З огляду на сучасні тенденції відносно проблеми оцінки фінансового стану місцевих бюджетів, актуальним залишається питання прогнозування їхнього фінансового стану.

У наукових працях запропоновано кілька показників, які стосуються дохідної бази місцевих бюджетів. Ці показники розраховуються для кожного муніципального утворення окремо.

Проте, задля підвищення рівня залучення бюджетних коштів в умовах впровадження середньострокового планування та прогнозування доцільно скористатися оцінкою фінансової стійкості бюджету міста, як індикатора інвестиційної привабливості для потенційного інвестора, забезпечення ефективного процесу управління місцевими ресурсами для органів місцевого самоврядування й фінансового підтримання територіальних громад в комплексі.

Таблиця 3.1.

Показники та коефіцієнти оцінки фінансової стійкості
місцевих бюджетів за різних державних устроїв

Державний устрій	Показники для оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів	Коефіцієнти для оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів
Федеративні держави	<p>– сукупні видатки/доходи у порівнянні із запланованими у бюджеті;</p> <p>– склад видатків/ доходів у порівнянні із запланованими у бюджеті.</p> <p>Більш удосконалена оцінка Державних видатків та фінансової підзвітності (ДВФП).</p>	<p>–Коефіцієнти ліквідності</p> <p>–Коефіцієнт заборгованості</p> <p>–Коефіцієнти покриття</p> <p>–Коефіцієнти ефективності</p> <p>–Коефіцієнти фінансового стану</p> <p>–Коефіцієнти фінансової незалежності і гнучкості</p> <p>–Коефіцієнти продуктивності муніципалітетів</p>
Унітарні держави	<p>– сукупні видатки/доходи у порівнянні із запланованими у бюджеті;</p> <p>– склад видатків/ доходів у порівнянні із запланованими у бюджеті.</p> <p>Більш удосконалена оцінка Державних видатків та фінансової підзвітності (ДВФП)</p>	<p>–Коефіцієнти ліквідності</p> <p>–Коефіцієнт заборгованості</p> <p>–Коефіцієнти покриття</p> <p>–Коефіцієнти фінансового стану</p>

Джерело: складено автором

Міжнародний досвід також підтверджує необхідність аналізу фінансового стану місцевих бюджетів (табл. 3.1.), результати якого використовуються для потреб парламенту, суспільства, уряду (президента, органів влади, що відповідають за бюджет або планування) або керівництва програми для надання рекомендацій щодо підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. В умовах ринкової економіки актуальним є питання з'ясування фінансового стану місцевих бюджетів за допомогою об'єктивної оцінки їх бюджетного потенціалу. Одним з найбільш поширених методичних прийомів аналізу інформації, яка міститься у фінансовій звітності місцевих фінансових органів є аналіз бюджетних коефіцієнтів. Важливе також визначення напрямів бюджетної політики в цьому напрямку як інструменту соціально-економічного розвитку, запровадження дієвого фінансового механізму в системі інституційного середовища суспільства з метою забезпечення стратегічної спрямованості розвитку вітчизняної економіки.

Для місцевих органів влади проведення всебічного детального бюджетного аналізу з урахуванням бюджетних коефіцієнтів сприяє поліпшенню прийняття бюджетних рішень і підвищенню якості структури бюджету, а також є відправною точкою при формуванні фінансової стратегії соціально – економічного розвитку муніципального утворення, яка впливає на розвиток події у майбутньому.

Таким чином, вказані дослідження свідчать про наявність різноаспектних методичних підходів, що передбачають використання в аналізі різних методів: коефіцієнтних, матричних, бальної оцінки, регресійних, які детально розкриті в літературі. Існуючі методики в основному орієнтовані на одnobічне оцінювання фінансової стійкості за різними показниками.



Рис. 3.2. Структура комплексного аналізу фінансової стійкості місцевих бюджетів

Джерело: запропоновано автором

Запропонований підхід до комплексного аналізу фінансової стійкості передбачає розрахунок, який на відміну від відомих, ураховує сукупний вплив оцінок за визначеними блоками аналізу: міжбюджетних відносин, фінансової самостійності, ефективності місцевих бюджетів (рис.3.2.). Кожен блок аналізу складається з системи показників, спрямованих на дослідження та аналіз найважливіших складових фінансової стійкості місцевого бюджету.

Таблиця 3.2.

Комплексний аналіз фінансової стійкості м. Львова за 2011-2016 рр.

Підгрупа	Назва коефіцієнта	Порогове значення	Рік					
			2011	2012	2013	2014	2015	2016
Аналіз міжбюджетних відносин	Часта доходів, що зараховується при визначені міжбюджетних трансфертів	0,33	0,31	0,3	0,30	0,33	0,29	0,31
	Структурні частки при міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів	0,33	0,32	0,30	0,28	0,31	0,32	0,32
Аналіз фінансової самостійності	Коефіцієнт бюджетної залежності	0,1	0,32	0,28	0,31	0,3	0,34	0,32
	Частка дотації вирівнювання у загальній сумі трансфертів	0,24	0,21	0,3	0,22	0,25	0,31	0,23
	Коефіцієнт податкової самостійності	0,25	0,25	0,26	0,22	0,25	0,24	0,27
Аналіз ефективності місцевих бюджетів	Коефіцієнт дефіцитності місцевого бюджету	0,00	0,17	0,4	0,4	0,35	0,4	0,2
	Коефіцієнт бюджетної результативності	1	0,22	0,24	0,31	0,27	0,31	0,26

Джерело: розраховано автором

Результати проведено аналізу фінансової стійкості бюджету на прикладі міста Львова підтверджують раціональність застосування зазначеного підходу комплексних коефіцієнтів з метою детального аналізу структури бюджетних коштів на місцях.

Аналізуючи фінансову стійкість місцевого бюджету, важливо поряд з цим використовувати коефіцієнти, які окреслюють бюджетну забезпеченість. Під нею слід розуміти потенційну можливість акумулювання фінансових ресурсів у бюджеті. Слабка фінансова забезпеченість адміністративно-територіальних одиниць негативно впливає на вирішення регіональних проблем та низьку активність в реалізації загальнодержавних цілей. Виникає необхідність вдосконалити бюджетний механізм стимулювання соціально-економічного розвитку. Важливо підкреслити, що достатньо великий обсяг власних доходів і ефективному їх використанні забезпечують високий рівень стійкості місцевого бюджету.

Зниження показників фінансової стійкості бюджету Львівської області відбулося за рахунок погіршення показників фінансової збалансованості, самостійності та ефективності його бюджету. Це є наслідком зниження власних надходжень до бюджету та зростання залежності від фінансової допомоги з державного бюджету. Крім того, дуже істотну частину в діяльності органів місцевого самоврядування становить виконання делегованих повноважень, про що говорить висока частка субвенцій в структурі міжбюджетних трансфертів.

Системою, яка спроможна забезпечувати формування інформації щодо результативності фінансової діяльності місцевих органів влади, є комплексний аналіз фінансової стійкості місцевих бюджетів, що надає уявлення щодо збалансованості їх загальних доходів і видатків, незалежності від державного бюджету та ефективності бюджетної політики. Якісна інтерпретація значень інтегрального показника, отриманого із застосуванням запропонованої методики комплексного аналізу фінансової стійкості місцевого бюджету, дозволяє проаналізувати фінансову стійкість місцевого бюджету, виявити вплив факторів на

її зміни та оцінити фінансову стійкість місцевих бюджетів на майбутнє, а також обґрунтувати вибір напрямку розвитку бюджету. Розроблений методичний підхід є підґрунтям для попередньої оцінки фінансової стійкості прогнозних показників місцевих бюджетів та обґрунтування заходів щодо забезпечення їх стійкості з урахуванням ризику.

Як нами було раніше згадано, крім наведених вище показників визначається ще коефіцієнт податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці, який є важливим показником фінансової автономії. Цей показник характеризує абсолютний обсяг валового внутрішнього продукту, що виробляється на душу населення і може бути об'єктом комунального оподаткування. Розраховується показник як співвідношення між податкоспроможністю окремої території та середньою податкоспроможністю в межах країни. За допомогою коефіцієнта відносної податкоспроможності згідно з чинним законодавством прогноуються доходи місцевих бюджетів. Якщо цей коефіцієнт менший за 1, то територія отримує дотацію, якщо більший за 1, то ця територія є донором і перераховує частину доходів до державного бюджету. Таким чином, від податкоспроможності території залежить рівень її фінансової автономії.

Розглянута система показників засвідчує різні аспекти фінансової автономії місцевих органів влади, але, на нашу думку, вона потребує додаткових показників для більш детального аналізу та якісної оцінки рівня фінансової автономії місцевого самоврядування з метою прийняття правильних управлінських рішень.

Доцільність уведення додаткових показників покликана перш за все змінами, що відбулися в законодавстві України, і, відповідно в підходах до формування дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів. Бюджетний кодекс запровадив розподіл доходів місцевих бюджетів на два кошики. Фінансування видатків з місцевих бюджетів здійснюється відповідно до принципу субсидіарності, тобто наближення послуг кінцевому споживачу.

Встановлюючи самостійно податки та збори, органи місцевого самоврядування мають можливість планувати свій бюджет завчасно,

передбачаючи власні надходження. При впровадженні місцевих податків та зборів, платниками яких є юридичні та фізичні особи відповідної території, місцеві органи влади повинні враховувати, що рівень місцевих податків співвідноситься платниками з рівнем та якістю наданих послуг. Тому формування доходів за рахунок місцевих податків та зборів має узгоджуватися з принципом територіальної прив'язки. Перелік місцевих податків та зборів, ставки та граничний розмір їх зборів обмежено законодавчо, відповідно обмежена і фінансова незалежність при впровадженні цих податків. Реальний рівень фінансової автономії пов'язаний, перш за все, з можливістю впливу на розмір та ставку місцевих податків, надання податкових пільг, а також самостійного впровадження додаткових місцевих зборів. Це положення є принциповим з точки зору створення надійних основ для місцевого самоврядування.

Ураховуючи нестабільність політичної, економічної ситуації в Україні, без трансфертів неможливо існування місцевого самоврядування. Але система трансфертів повинна бути ефективною, тобто відповідати таким критеріям: достатність доходів, спрямованість на стягнення податків і контроль видатків, справедливість, прозорість і стабільність.

Таким чином, удосконалена система показників фінансової автономії, яка з різних сторін характеризує рівень фінансової незалежності місцевих органів влади. Застосування запропонованої системи показників фінансової автономії повинно сприяти прийняттю місцевою владою рішень та впровадженню заходів щодо виявлення потенційних можливостей, резервів територій, з метою коригування політики формування та напрямів використання коштів місцевих бюджетів для якісного задоволення потреб населення у певних видах послуг.

Цілісність механізму виявлення додаткових джерел місцевих бюджетів забезпечує оптимальні параметри формування ресурсів та ефективне їх використання для досягнення відповідного рівня їх фінансової незалежності.

Лише, в комплексі територіально-адміністративної, бюджетної та фінансової реформ можливо вирішити питання ефективного функціонування територіальних громад та проблеми ефективного акумулювання коштів місцевих бюджетів.

3.2 Напрями імплементації міжнародного досвіду механізмів формування коштів місцевих бюджетів та їх впровадження в Україні

Вивчення практики формування доходів місцевих бюджетів зарубіжних країн передбачає перейняття досвіду та здійснення реструктуризації дохідної бази місцевих бюджетів України. У зарубіжних країнах поділ фіскально-економічних повноважень між центральними органами державної влади і управління й місцевим самоврядування є законодавчо закріплений та значною мірою зумовлює чинну структуру доходів місцевих бюджетів.

Важливе значення у фінансовому забезпеченні органів місцевого самоврядування має місцеве оподаткування. Проблема запровадження зарубіжного досвіду використання податків у системі місцевих фінансів на сьогодні є досить важливою для України. Основними джерелами доходів місцевих бюджетів, звісно, є місцеві податки і збори. В зв'язку з цим, аналіз використання податків для формування дохідної частини місцевих бюджетів зарубіжних країн є необхідним для сучасної України.

Оподаткування населення на користь центральної та місцевої влади історично розвивалось у більшості країн Заходу цілком незалежно. Сьогодні це відображено в повній або частковій відокремленості державного і місцевих бюджетів. Наприклад, у Великій Британії налічується 13 тис. місцевих бюджетів. Бюджети вищого рівня адміністративних одиниць не є зведеними по відношенню до бюджетів нижчого рівня. У ФРН зведений державний бюджет не затверджується, однак як статистичний показник публікується. В Італії місцеві бюджети не входять до державного бюджету. Області, провінції, комуни мають самостійні бюджети. Фінансові ресурси місцевих громад повинні забезпечуватися відповідними повноваженнями, передбаченими конституцією або законом.

Принаймні частина фінансових ресурсів місцевих громад повинна надходити за рахунок місцевих податків та зборів, рівень яких вони мають право самостійно встановлювати в межах закону. Фінансова база місцевого самоврядування переважно складається із власних доходів та державних дотацій. Головне джерело – місцеві податки та збори, які встановлюються самими муніципальними органами, хоч переважно під контролем центральної влади.

В розвинених країнах податкові надходження, як правило, займають високу питому вагу в загальній сумі грошових надходжень місцевих органів влади. У світовій практиці місцеві податки та збори є основою дохідної частини місцевих бюджетів більшості держав. За рахунок місцевих податків формувалися 61 % муніципальних доходів у Швеції, 66 % – у США, 51 % – у Данії, 46 % – у Швейцарії, 46 % – у Німеччині, 43 % – у Норвегії, 37 % – у Великій Британії, 34 % – у Фінляндії, 31 % – в Іспанії [196]. Кількість місцевих податків і зборів у різних країнах неоднакова. Для більшості розвинених країн, як правило, передбачена можливість застосування численних місцевих податків: у Франції – понад 40, Німеччині – 55, Італії – близько 70, Бельгії – близько 100 [172]. На сьогодні можемо виокремити такі принципи функціонування інституту місцевих податків і зборів європейських країн, які передбачають:

- справедливий розподіл тягаря місцевих податків з урахуванням платоспроможності платників податків і вигоди, яку вони отримують від послуг, що надаються місцевими органами влади;
- транспарентність податкового тягаря для фізичних і юридичних осіб – платників податків, що має сприяти ефективному розподілу ресурсів;
- визнане право органів місцевого самоврядування змінювати при потребі в обсязі наперед установлених обмежень обсяг місцевих податків;
- різниця між обсягом місцевих податків, які збираються органами місцевого самоврядування різних адміністративно-територіальних одиниць, не повинна бути великою, за винятком випадків, коли це пояснюється таким чинником, як різний рівень послуг;

– невисокий рівень економічних (мінімальний вплив на економічну структуру території муніципалітету), демографічних (неспричинення міграції жителів) і соціальних (запобігання погіршенню становища соціальних груп) наслідків.

Як свідчать дані табл. 3.2. структура доходів бюджетів місцевого самоврядування не має сталих параметрів в розрізі різних країн. Не відзначаються сталими структурними співвідношеннями й найбільш дохідні джерела місцевих бюджетів – податкові надходження.

Таблиця 3.2.

Структура доходів місцевих бюджетів у зарубіжних країнах

Країни	Податкові надходження	Неподаткові надходження	Доходи від капіталу	Гранти
США	39,3	23,0	0,1	37,6
Австрія	59,9	18,8	1,6	19,7
Великобританія	13,7	12,9	2,8	70,6
Данія	46,7	8,0	0,8	44,5
Іспанія	50,1	13,0	2,2	34,7
Італія	38,0	11,6	1,6	48,8
Німеччина	39,9	20,9	4,6	34,6
Норвегія	44,3	17,4	0,7	37,6
Фінляндія	46,6	30,2	2,0	21,2
Франція	47,2	18,1	0,5	34,2
Швеція	70,1	10,5	0,3	19,1

Джерело: складено автором а основі: [189]

Водночас важливе місце в системі фіскальних інструментів локального рівня відводиться прибутково-дохідним і місцевим податкам. У Бельгії, Данії, Німеччині, Італії, Норвегії від 70 до 90 % усіх доходів місцевих бюджетів забезпечується у формі податку на прибуток підприємницьких структур і на дохід фізичних осіб. Як правило, в більшості цих країн поряд із загальнодержавними податками на прибуток підприємств існують аналогічні місцеві податки або встановлюються місцеві надбавки до цього податку. Схожа ситуація складається щодо податку на доходи фізичних осіб. Решту доходів місцевих бюджетів в цих країнах становлять податки на майно і непрямі податки на товари та послуги.

Окремо важливо виділити Францію, де до 30 % доходів місцевих бюджетів становлять податки на майно, до 20 % – податки на прибуток підприємницьких структур та доходи фізичних осіб, понад 10 % – непрямі податки на товари та послуги, а решту – інші види місцевих податків.

У Німеччині громади одержують 14 % прибуткового податку (становить 42,3 % загальнодержавних податкових надходжень); повністю поземельний податок (1,5 % загальних надходжень); 60 % промислового податку (7,8 %); податок на зарплату (1,2 %); на придбання землі (0,6 %); інші (0,2 %). За рахунок податків покривається 26 % видатків громад [189]. А основним податком вважається промисловий. Об'єкт оподаткування – юридичні та фізичні особи.

Застосування цього податку як місцевого обґрунтовується тим, що об'єкти оподаткування користуються комунальною інфраструктурою, здійснюють відповідний вплив на довкілля. Податок має компенсувати частину витрат, які виникають у громад у зв'язку з діяльністю промислового підприємства. Промисловим податком обкладаються чисті прибутки акціонерних товариств, страхових компаній, промислових підприємств з урахуванням збитків п'яти попередніх років. З цього податку встановлено неоподаткований мінімум, а ставка податку – від 1 до 5 %.

В Італії місцеві органи наділено правом вводити та скасовувати місцеві податки, дозволені законом, але максимальну ставку цих податків встановлює центральний уряд. Головним джерелом формування власних коштів місцевої

влади є місцевий прибутковий податок. Згідно з податковою реформою, він збирається центральним урядом. Але центральні фінансові установи повністю перераховують його органам місцевого самоврядування. Податок сплачують як приватні особи, так і корпорації. Не оподатковуються доходи від роботи за наймам; проценти по цінних паперах і заощадженнях, прибутки, одержані за межами країни.

В Японії прямі податки становлять понад 75 % надходжень місцевих бюджетів. Податок на жителів становить 31 % надходжень, 24 % забезпечує промисловий податок, 16 % у податковій частині прибутку місцевих бюджетів становить податок на постійні активи, яким обкладаються землі, житлові будинки та активи, що амортизуються.

Майнові податки, які зараховуються до доходів місцевих бюджетів, є введені практично у всіх країнах з розвинутою ринковою економікою (табл. 3.3.).

Таблиця 3.3.

Майнові податки в доходах органів місцевого самоврядування
зарубіжних країн

Країни	Частка у власних доходах органів місцевого самоврядування	Частка у податкових надходженнях органів місцевого самоврядування
США	46,2	73,4
Австрія	6,2	8,3
Великобританія	45,9	99,2
Іспанія	23,1	30,2
Німеччина	9,5	20,9
Норвегія	6,7	9,4
Франція	25,6	35,7

Джерело: Складено автором на основі [178; 189]

Майнові податки займають провідне місце у доходах місцевих бюджетів багатьох країн. За даними табл. 3.3 у Великій Британії майже всі податкові надходження місцевого самоврядування формуються за рахунок податку на майно, що зазвичай не характерно для європейських країн. Податком обкладається не ринкова вартість, а середня для даного майна та економічної кон'юнктури сума річної орендної плати, яка може бути отримана при передачі власності в оренду за вирахуванням витрат по сплаті місцевого податку, страхових зборів та ремонту. Як правило, платниками податку є або орендарі майна, або власники, котрі використовують його самі, причому сільськогосподарські угіддя та будівлі на них, а також церкви не оподатковуються. Податкові пільги надавалися особам з низькими доходами. Хоч розмір місцевого податку визначався відповідним місцевим органом, але ставка податку та оціночна вартість нерухомості встановлювалися департаментом центрального уряду за єдиною в масштабах країни методикою.

Суттєву роль відіграють податки на майно (табл. 3.3.) у фінансуванні місцевих програм і в США – понад 45 % власних доходів бюджетів місцевого самоврядування або більше 70 % податкових надходжень місцевих бюджетів; в Іспанії – більше 20 % власних доходів або 30 % податкових надходжень місцевих бюджетів; у Франції – більше 25 % власних доходів або 35 % податкових надходжень до місцевих бюджетів. В Японії є три основні види місцевих податків: підприємницький, який нараховується на прибуток, корпоративний муніципальний податок та зрівняльний податок, що є фіксованою сумою податку, розмір якої залежить від розміру капіталу юридичної особи та чисельності працюючих.

Насамперед, до місцевих надходжень у повному обсязі доцільно віднести податок на нерухомість, плату за землю, податок на промисел, плату за забруднення довкілля. Необхідне законодавче визначення межі податкової ініціативи місцевих представницьких установ. Необхідно передбачити наявність як обов'язкових, так і встановлених місцевих податків та зборів.

Для більшості розвинених країн характерна множинність місцевих податків. У Бельгії, наприклад, запроваджено 100 місцевих податків і зборів, в Італії – 70, у Франції понад 50.

Місцеві податки і збори зарубіжних країн можна виокремити в наступні такі групи:

- прямі реальні податки: на рухоме і нерухоме майно, землю, з власників транспортних засобів, промисловий, екологічний;
- прямі податки на доходи: на доходи фізичних осіб, на прибуток підприємств, із спадщин і дарувань;
- непрямі податки: на роздрібний продаж, на споживання електроенергії, газу, місцеві акцизи на бензин, тютюн, спиртні напої;
- збори і мита: збір на прибирання сміття і його вивіз, на будівництво службових будинків, за паркування автотранспорту, за користування спортивними і оздоровчими закладами і установами культури, за полювання і риболовлю, за послуги цвинтарів, із власників собак, за видачу різних ліцензій і реєстраційних посвідчень, за участь у бігах на іподромі, за відкриття ресторанів та готелів.

Найважливішими на місцевому рівні є насамперед податки на нерухоме майно юридичних і фізичних осіб і на землю з групи прямих реальних податків. Трохи рідше справляються місцеві непрямі податки (у вигляді акцизів і податків на продаж). Доволі поширеними в світовій практиці місцевого оподаткування є місцеві збори.

В Україні ж потрібен механізм перерозподілу частини загальнодержавних податкових надходжень між регіонами, за якого відбудеться встановлення стабільних та чітких нормативів, що ґрунтуються на чисельності і рівні особистих доходів населення, обсязі зібраних загальнодержавних податків тощо. Господарська діяльність місцевих властей має здійснюватися відповідно до покладених на них законом функцій. Таким чином, громади у своїй діяльності виходитимуть з того, що вони існують, насамперед, для задоволення певних потреб населення. Заохочування приватної ініціативи для вирішення місцевих проблем не може супроводжуватися приватизацією існуючих комунальних

підприємств і служб, що є монополістами в наданні певних послуг. І, нарешті, потрібне суттєве посилення контролю як за дотриманням фінансової дисципліни місцевим властям, так і за використанням ними нерухомості. Варто встановити, щоб рішення посадових осіб стосовно оренди майна на тривалий термін або ж у значних розмірах, а тим більше – відчуження майна, підлягали затвердженню в одних випадках відповідними представницькими установами, в інших – вищими структурами виконавчої влади.

Положення чинного Бюджетного кодексу України не містять чітких і економічно виважених критеріїв розподілу повноважень між бюджетами різних рівнів. На сьогоднішній день за одну і ту ж саму функцію мають відповідати різні рівні місцевої влади, що значно ускладнює і процедуру фінансування і процедуру контролю за використанням фінансових ресурсів.

Вибудовуючи взаємини між центральним урядом та органами місцевого самоврядування, всі демократичні нації намагаються досягти основних цілей. Тому одним із найголовніших завдань, що постають перед посадовими особами центральних органів влади всього світу, є визначення функцій і обов'язків місцевої автономії щодо загальнодержавних цілей. Місцеве самоврядування є укоріненим і суттєвим елементом демократичних країн.

У Польщі 1999 р. набув чинності новий адміністративно-територіальний устрій, країну поділили на 16 воєводств і 384 повіти та гміни з повітовими правами. Після реформи фінансова система органів місцевої влади в Польщі функціонує на засадах доповнюваності та чіткого розподілу сфер державних послуг, а саме відповідальність за:

- гміни – початкова освіта, всі комунальні послуги, частину дорожньо-транспортного господарства, базові функції соціальної сфери та охорони здоров'я;
- повіти – розвиток середньої освіти, соціальне забезпечення, вирішувати деякі питання використання землі та місцевої політики працевлаштування;
- воєводства – регіональна політика, спрямована на підвищення рівня життя населення.

В той час, як центральний уряд вже лишень відповідає за встановлення стандартів надання державних послуг та їх виконання. На нашу думку, досвід Польщі підтверджує необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи, яка буде спрямована на укрупнення адміністративно-територіальних одиниць.

Також корисним для України буде досвід розподілу відповідальності за рівнями влади вже згаданої раніше Швеції, де під час реформи місцевого самоврядування (1991-1992 рр.) фінансове забезпечення місцевих органів влади перетворилось на самостійний фінансовий інститут.

Основними джерелами, за рахунок яких, як правило, формуються фінансові ресурси місцевих органів влади унітарних країн, є місцеві податки, субсидії на вирівнювання податкових надходжень регіонів, незв'язані державні субсидії, цільові державні субсидії, позики та ін. Більше ніж половина доходів формується за рахунок місцевих податків. До прикладу, у Норвегії діє дворівнева система місцевого самоврядування – 19 графств і 431 муніципалітет. Однак планується злиття муніципалітетів і приведення їх до загальноєвропейських стандартів, що необхідно провести і в Україні. Графства і муніципалітети виконують відмінні функції і мають автономні бюджети. До зони відповідальності муніципалітетів відносять: дитячі дошкільні заклади, початкову і середню неповну освіту, первинні пункти медичної допомоги, служби соціального страхування, догляд літніх людей та інвалідів, культуру, спорт, церкву, комунальне господарство (водогін, каналізація, вивіз сміття), місцеве планування і земле користування.

Графства відповідають за старші класи середньої школи, середню спеціальну освіту та регіональний розвиток: дороги графства і громадський транспорт, регіональне планування і розвиток, розвиток бізнесу і промисловості, куль тури (музеї, бібліотеки). Утримання лікарень фінансується державою.

Досвід Норвегії також свідчить про необхідність об'єднань адміністративно-територіальних одиниць, що покращить систему контролю за використанням фінансових ресурсів та зменшить обсяги міжбюджетних трансфертів.

У Федеративній Республіці Німеччина функції місцевого самоврядування реалізуються через землі, округи і общини. Дуже важливим елементом є не просто існування общин взагалі, а можливість виконувати общинами покладені на них функції по забезпеченню необхідних по слуг населенню. Місцеві бюджети формуються переважно за рахунок податків, які є важливим елементом формування бюджету общини і можуть збиратися лише у відповідності до закону і незалежно від спеціальних послуг з боку самоврядування у відповідь. Община, як правило, має свої специфічні податки (на полювання, на собак, на казино тощо), а також натуральні податки — поземельні податки та промисловий податок. Однак найбільш вагомим для общин є прибутковий податок, у розпорядженні общин залишається 15% від його надходжень. У системі фінансового вирівнювання використовуються цільові і нецільові дотації. Таким чином, у Європі склалася тенденція до укрупнення адміністративно-територіальних одиниць та посилення процесів децентралізації. Загалом здійснено чіткий розподіл обов'язків між місцевими органами влади і центральним урядом, для місцевих органів влади створені на лежні умови для можливості мобілізувати необхідні фінансові ресурси для виконання своїх функцій [184].

Впроваджена Європейським Союзом загальна класифікація територіальних одиниць «Система НТСО» (номенклатура територіально-статистичних одиниць (NUTS)) є важливою у процесах децентралізації країн-членів ЄС. Оскільки територіальні одиниці за системою НТСО використовуються у процесі розподілу структурних фондів ЄС. Рівень системи, до якого належить певна адміністративна одиниця, визначається на основі граничного рівня населення. В Україні склалась ситуація, коли до населених пунктів, які не мають органів влади першого і другого рівня, але мають ради, належить понад 12 тис. малих міст, селищ і сіл з різною кількістю населення. Середня кількість населення у таких населених пунктах близько 1400 чоловік [188].

Користуючись результатами європейського досвіду, вважаємо за потрібне провести адміністративно-територіальну реформу відповідно до стандартів Європейського Союзу, а в подальшому – на її основі впроваджувати процеси

бюджетної децентралізації. Нами пропонується наступна схема адміністративно-територіального устрою України. У запропонованому варіанті під громадами ми розуміємо райони або міста, критерієм віднесення міста до громади буде слугувати критерій чисельності населення. Запропонований варіант поділу передбачає консолідацію до міст прилеглих сіл і селищ та формування єдиного місцевого бюджету. У разі розширення меж міста за рахунок включення до його складу села або селища буде відсутня потреба у зміні бюджетних відносин між ними. У зв'язку з ліквідацією дрібних адміністративно-територіальних одиниць та їх бюджетів вивільнена дохідна база буде перерозподілена між адміністративно-територіальними одиницями базового рівня. Цей варіант дозволить створити трирівневий адміністративно-територіальний устрій (держава, область, громада), що відповідатиме європейським вимогам. Всі базові адміністративно-територіальні одиниці матимуть рівні права та адміністративну і фінансову спроможність для надання державних і самоврядних послуг. Укрупнення адміністративно-територіальних одиниць призведе до скорочення загальної кількості адміністрацій, що дозволить заощадити на витратах державного управління (рис. 3.3.).

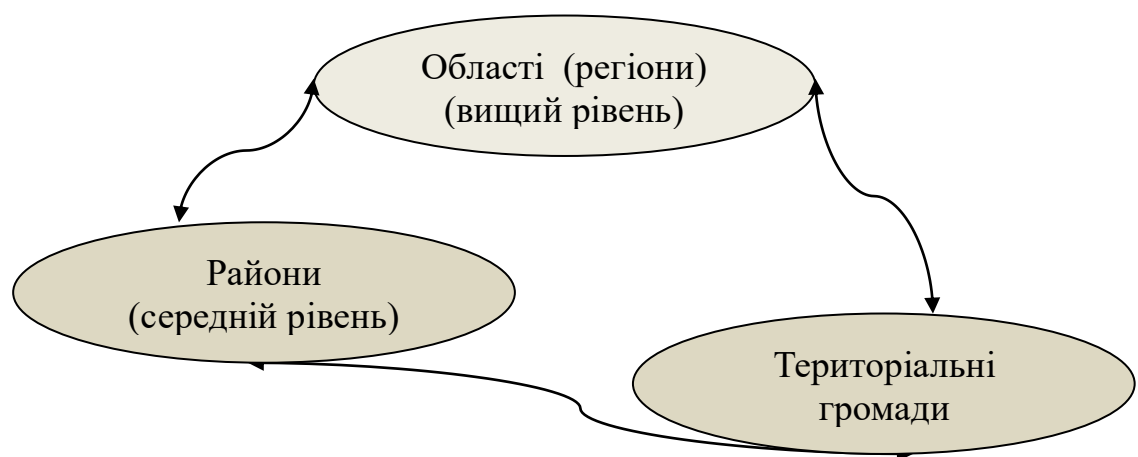


Рис. 3.3 Запропонована модель адміністративно-територіальної реформи в Україні

Джерело: Складено автором

Найбільш доцільним є створення трьохрівневої системи організації самоврядування, а, відповідно, і системи адміністративно-територіального устрою: область – район – громада. Такий підхід зафіксовано у Проекті Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування), № 4178а, і згаданий вище Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Сьогодні децентралізація не лише збільшує роль органів місцевого самоврядування, а й породжує необхідність пошуку нових підходів до здійснення фінансового вирівнювання, тобто забезпечення місцевих бюджетів фінансовими ресурсами відповідно до видаткових функцій, зі зменшенням обсягів міжбюджетних трансфертів передбачає низку дій:

1. упорядкування системи адміністративно-територіальної через: а) перехід до чітко визначеної структури одиниць адміністративно – територіального устрою, яка включає 3 рівні: перший – область, АР Крим (тимчасово анексованої), місто зі спеціальним статусом (Київ); другий – район, місто- район (обласний центр, міста обласного значення з чисельністю населення понад 150 тис. мешканців); третій (базовий) – сільська, селищна, міська територіальні громади;

2. уникнення розриву між владою та громадянами, ширше включення мешканців територіальних громад у вирішення питань місцевого значення через створення умов для вищої соціально-економічної активності населення, стимулювання самоорганізації громадян.

3. побудова ефективнішої управлінської структури в системі з досягненням принципу субсидіарності та чітким розподілом функцій і повноважень публічної влади між рівнями.

Створення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою дасть змогу продовжувати процес фіскальної децентралізації найбільш ефективно, оскільки буде порівняно просто визначити, які послуги має надавати кожна адміністративно-територіальна одиниця та уникнути дублювання їх функцій. Завдяки ліквідації проміжних рівнів спрощується процес надання міжбюджетних

трансфертів для фінансового вирівнювання територій та покращується ефективність міжбюджетних відносин, тому що встановлюються прямі відносини між державним і місцевими бюджетом.

Модель системи адміністративно-територіальних одиниць матиме наступний вигляд. Нижчому рівню самоврядування відповідатимуть адміністративно територіальні одиниці – територіальні громади: сільські (у разі входження тільки сільських поселень), селищні (у разі входження селищних, або селищних і сільських поселень), міські (у разі входження міських, або міських, селищних і сільських поселень) територіальні громади.

Середній рівень адміністративно-територіального поділу становитимуть райони, територія яких складатиметься з територіальних громад, розташованих у їх межах. Міські територіальні громади з чисельністю мешканців понад 150 тис. при цьому можуть поєднувати компетенції рівня району і міської територіальної громади.

Вищий рівень адміністративно-територіального поділу відповідатиме областям, Автономній Республіці Крим та місту зі спеціальним статусом Києву. При цьому устрій самоврядування не повинен мати ієрархії. Складові системи адміністративно-територіального устрою в самоврядному аспекті мають діяти за принципом субсидіарності, доповнювати одна одну, а не накладатися (побудова вертикалі державної влади може здійснюватися через систему адміністративно-територіальної реформи і за іншими принципами).

Найважливішим, на наш погляд, є реформування насамперед на базовому рівні. При цьому вкрай важливим є вибір шляхів, вимог і критеріїв з формування адміністративно-територіальних одиниць. Враховуючи наявну подрібненість базового рівня, їх нове формування вбачається шляхом об'єднання.

Частина із зазначених питань буде вирішуватися у процесі моделювання нової мережі адміністративно-територіальних одиниць, адаптованої до територіальних особливостей регіонів України з урахуванням економічних, історичних, демографічних, етнічних, географічних та інших факторів. Організацію розробки такої моделі слід доручити профільним міністерствам

спільно з установами Академії наук України. Після апробації в регіонах, нова модель адміністративно- територіальних одиниць України могла б бути винесена на розгляд і затвердження Верховною Радою України.

Для того щоб оцінити, як може вплинути запропонована адміністративно- територіальна реформа на обсяги міжбюджетного фінансування в Україні, проаналізуємо, які зміни відбулися у західних країнах. У країнах Європейського Союзу, які здійснили протягом останніх років злиття адміністративно- територіальних одиниць, відбулися суттєві зміни у структурі формування фінансових ресурсів місцевих органів влади.

Таблиця 3.4.

Надходження централізованого фінансування місцевих бюджетів в умовах
реформаційних змін країн Європи

№	Країна	Розмір міжбюджетних трансфертів в залежності від адміністративно-територіального устрою	
		До реформ	Після реформ
1.	Німеччина	45	37
2.	Норвегія	33	25
3.	Польща	60	44
4.	Чехія	45	34
5.	Угорщина	66	45

Джерело: Складено автором на основі [84]

Як свідчать наведені у табл. 3.4. дані, завдяки проведеній реформі бажане зменшення міжбюджетних трансфертів було досягнуте. Реформування адміністративно територіального устрою також передбачає перегляд обов'язків і повноважень місцевих органів влади. Це зумовлено тим, що міжбюджетні відносини є внутрішніми бюджетними потоками, які відображають перерозподіл видатків і доходів між різними рівнями бюджетного устрою. А розмежування видатків бюджетів відповідно до розподілу повноважень органів місцевої влади є

однією з найважливіших складових міжбюджетних відносин. Для обґрунтування сфер розподілу повноважень між органами місцевої влади було використано базові моделі прийняття рішень “принципал агент” [50].

Можливість використання моделі «принципал агент» зумовлена тим, що прийняття рішень про формування і використання фінансових ресурсів місцевими органами влади здійснюється в умовах неповної інформації. Маємо два рівні таких специфічних відносин. Перший рівень — відносини між центральним урядом та місцевими органами влади першого рівня (Автономна республіка Крим, міста Київ і Севастополь, області).

Другий рівень — відносини між місцевими органами влади першого рівня і місцевими органами влади другого рівня. Передача повноважень від одного рівня влади (принципала) до іншого (агента) передбачає не тільки делегування повноважень, але й відмову від певної частини фінансових ресурсів (виграшу), яка буде тепер формуватися на нижчому рівні (рівні агента). Завдання принципала полягає у тому, щоб забезпечити собі максимальний виграш і делегувати агенту функції, виконання яких буде забезпечене необхідними фінансовими ресурсами.

Повноваження органів місцевого самоврядування визначаються відповідним законодавством за одним із двох принципів: або до компетенції місцевих органів відноситься вся компетенція щодо забезпечення життєдіяльності громади, що не належить до виконання державними органами, або навпаки, компетенцію чи повноваження місцевої влади (самоврядні) визначає закон відповідно до рівнів самоврядування; все, що не відноситься до повноважень одного із рівнів самоврядування, забезпечується державою. Крім того, територіально обмежені повноваження органів місцевого самоврядування до адміністративних кордонів громади чи іншої самоврядної адміністративно-територіальної одиниці. Для прикладу розглянемо відповідний Закон Угорщини “Про місцеве самоврядування” [176]. За цим законом, органи місцевого самоврядування мають право на:

- регламентацію та вирішення всіх питань місцевого підпорядкування; опротестування їхніх рішень може подаватися лише на предмет законності, а не на предмет доцільності;
- управління майном і відстоювання права власника на майно громади, а також вільне розпорядження прибутками, отриманими органами місцевого самоврядування. Орган місцевого самоврядування може також розпочати свою власну справу під свою власну відповідальність у межах, визначених законом, а саме:
 - одержання державної субсидії;
 - справляння місцевих податків, визначення типів і обсягів;
 - утворення своєї власної структури і затвердження порядку роботи відповідно до закону;
 - встановлення місцевої символіки, нагород і відзнак;
 - злиття з іншими самоврядними одиницями з метою створення їхніх об'єднань, співпраця з органами місцевого самоврядування інших країн, вступ до членів міжнародних організацій органів місцевого самоврядування;
 - видання нормативних актів, що не суперечать законам та приписам органів вищого рівня. При перейнятті Україною такої схеми лобювання інтересів громад то щодо кожного міста чи району окремо – вони б виконували міжмуніципальні, додаткові та врівноважувальні функції. Тобто на своїх територіях райони здійснюють всі громадські функції, які не можуть виконати муніципалітети, що входять до їхнього складу, якщо законом не передбачено іншого.

Звичайно, послуги, що надаються муніципалітетами, в кожній країні, є різними, але, як правило, включають основні комунальні послуги, світло, опалення, водопостачання, прибирання сміття, громадський транспорт тощо. Нерідко послуги надаються спільно з районами, причому за деякими з них більшу частку беруть на себе саме райони. Принаймні один рівень місцевого самоврядування відповідає за збирання й вивезення сміття, розвиток культури й дозвілля, утримання шляхів другорядного значення, надання побутових

комунальних послуг, таких як догляд за літніми людьми або дітьми, які цього потребують.

Ще один блок найбільш поширених серед населення послуг включають суспільну безпеку (пожежну охорону і поліцію), утримання й експлуатацію освітніх закладів, установ охорони здоров'я, житлове будівництво, містобудування, водопостачання і санітарний нагляд, комунальні послуги (газо- й електропостачання), туризм, торгівлю і надаються іншим рівнем самоврядування або структурами державної виконавчої влади.

В умовах проведення адміністративно-територіальної реформи та децентралізаційних тенденцій територіальні утворення почали відігравати більш важливу роль при вирішенні критичних суспільних проблем, які існують на територіях їх розташування в Україні, зокрема. Тому за рахунок місцевих бюджетів важливо фінансувати не лише поточні потреби соціальної сфери, житлово-комунального господарства, транспортної інфраструктури, а й створення для них додаткових сприятливих інвестиційних умов, що реалізується ресурсами бюджету розвитку, тобто власних коштів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Ринок державних облігацій як вагома частина ринку державних запозичень виконує важливі макроекономічні функції. Цей ринок визначає кредитні ставки, стан бюджету, дохідність інших фінансових інструментів. Залучені кошти стимулюють економічний кругообіг, при цьому регулюється рівень державних доходів і витрат, сплачуються борги, фінансуються різноманітні продуктивні і соціальні програми, підтримується ліквідність фінансових інститутів.

Місцевими органами влади в Україні з метою мобілізації коштів на виконання місцевих програм соціально-економічного розвитку випускаються облігації внутрішніх і зовнішніх місцевих позик. Більша частка вітчизняних місцевих запозичень здійснюється саме у формі випуску облігацій внаслідок нижчих відсоткових ставок за такими запозиченнями порівняно з кредитами.

Однак, у зарубіжних країнах місцеві позики – основний спосіб капіталовкладень, які здійснюються місцевими органами влади. Місцеві позики є нетрадиційним джерелом залучення фінансових ресурсів у місцевий бюджет для зміцнення фінансової самостійності місцевого самоврядування та прогресивним механізмом інвестиційної і грошово-кредитної політики в руках держави. Використовуючи такий механізм, державні органи можуть впливати на регіональну політику шляхом мобілізації заощаджень та накопичень у суб'єктів господарювання, головною метою яких є реалізація соціально-інвестиційних програм на місцевому рівні.

Зарубіжне законодавство однією з основних ознак муніципальних корпорацій визнає фінансову самостійність, яка означає наявність власних бюджетів, джерел доходів, права збирати місцеві податки, приймати боргові зобов'язання і здійснювати від свого імені інші фінансові операції, а також нести фінансову відповідальність за свої дії.

Відносна слабкість муніципальної податкової бази частково може компенсуватися неподатковими доходами муніципалітетів. Питома вага останніх становить у Франції – 37 %, Німеччині – 36, США – 22, Великій Британії – 21, Нідерландах – 8, Японії – 4 % дохідної частини місцевих бюджетів. У США джерелами муніципальних неподаткових надходжень є платежі населення за комунальні послуги, внески до фонду соціального страхування службовців, проценти на капітал, штрафи за порушення місцевих законів штату, збори за видачу дозволів на шлюб, за реєстрацію угод щодо нерухомості. У Великій Британії головні джерела – це доходи від експлуатації комунального житлового фонду й комунальних служб [190].

Широкого розповсюдження набула практика позик. Звичайно, певною мірою це є передчасним витрачанням майбутніх податкових надходжень. Водночас, зауважимо, що одним з головних напрямків використання позик – фінансування капітального будівництва.

У Франції за рахунок позик здійснюється 100 % капіталовкладень, у Великобританії, США, Канаді, Нідерландах 70 – 80 %, ФРН – 33 %, Японії – 20 %. Транспортні споруди, міські електростанції, підприємства комунального обслуговування будуються не в останню чергу за рахунок позик, а потім плата за використання цих об'єктів дозволяє компенсувати позику з процентами. Тому Європейська хартія місцевого самоврядування рекомендує: “З метою фінансування своїх капіталовкладень місцеві громади повинні мати у відповідності із законом доступ на національний ринок капіталів” [3]. Для надання привабливості місцевим позикам застосовуються різноманітні засоби. Зокрема, у США муніципальні облігації не можуть обкладатися федеральним податком і є законним способом приховування частини майна від оподаткування.

У Канаді за рахунок місцевих органів покривається лише половина їх витрат. Понад 40 % необхідних коштів виділяють провінції і близько 10 – федерація. У Франції власні фінансові ресурси комун забезпечують 45 % видатків, департаментів – 33 %. В Італії реформою місцевої фінансової системи створено спеціальний фонд, куди перераховуються всі субсидії місцевим органам влади. Фінансово-бюджетні повноваження регіональних і місцевих органів здійснюються під жорстким контролем. І не лише місцевого населення, а й органів державного управління. Це юридично оформлено, і включено до відповідних положень в основні закони.

Органи місцевого самоврядування в Європейському Союзі ведуть безпосередньо господарську діяльність, здійснюють експлуатацію відповідних підприємств та служб, управляють своїм майном. Цьому відповідає корпоративний статус муніципальних органів, інститут муніципальної власності, договірна форма господарських зв'язків муніципалітету з приватними підприємцями.

Муніципалітети, як правило, наділено статусом корпорації публічного права, а їх майно розглядається як публічна власність, коли суб'єктом права муніципальної власності є не держава в цілому, а окремі муніципальні органи, то

це майно виділяється в самостійний вид публічної власності поряд з державною. Виступаючи як публічно-правова корпорація, муніципалітети мають право придбати майно, володіти, користуватися та розпоряджатися ним, виступати в цивільно-правових відносинах, а також несуть цивільно-правову відповідальність. Здійснення муніципальними інституціями своїх функцій потребує наявності розгалуженого господарства. У муніципальних публічних службах зайнята значна частина працюючих у держсекторі.

Таким чином відбувається подолання безробіття, у США муніципальні службовці становлять 55,8 % найманих працівників держсектора, тоді як на органи федерації припадає 25 %, штатів – 19,2 %. У місцевому управлінні Великобританії зайнято 10,4 % працюючого населення. Серед об'єктів муніципальної власності – школи, бібліотеки, місцеві музеї, окремі театри, молодіжні центри, медичні заклади. У США муніципалітетам належить 2 300 тис. миль доріг, тоді як органам федерації і штатів – 740 тис. миль. Також у їх власності знаходяться частка електроенергетичних підприємств, частина транспорту загального користування, більшість об'єктів водопостачання, очисних споруд. У веденні британських муніципалітетів ще додатково включено третина автотранспортних підприємств, портові споруди, 25 із 120 цивільних аеропортів, ринки, гаражі, лазні, басейни, пральні, невелика частка їдалень, ресторанів та друкарень [189].

На частку місцевої влади у Німеччині припадає 67 % публічних капіталовкладень у будівництво комунальних служб (федерації – 16 %, земель – 17 %). Напрями господарської діяльності певною мірою залежать від традицій. Муніципальне житлове господарство набуло розвитку у Великій Британії, де приблизно 30 % осель – у муніципальній власності. На житлове будівництво іде близько половини муніципальних капіталовкладень.

Господарська діяльність муніципальних корпорацій здійснюється значною мірою під контролем місцевої громадськості. Водночас це не означає невтручання органів державної влади та державного управління в цей процес.

У Великій Британії створення та ліквідація муніципальних підприємств, угоди щодо муніципального майна підлягають попередньому схваленню міністерства громадських потреб або інших міністерств. Попереднього схвалення потребують також нове житлове будівництво, купівля землі під забудову, плани реконструкції старих районів. Особливо жорстко регламентовано режим тієї частини муніципального майна господарського призначення, яка має виключно важливе значення: водопостачання, шляхи сполучення, каналізація.

У Німеччині положеннями про комунально-бюджетне господарювання та положенням про регулювання господарської діяльності комунальних органів та їхньої участь у господарському кооперуванні з іншими контрагентами детально регламентуються порядок та способи придбання комунальної власності, організаційні форми управління нею, встановлюються поняття господарської діяльності, участь у приватних підприємствах, мотиви, передумови, мета участі, режим управління власними підприємствами, відносини з органами нагляду [189].

Виділяються окремо публічно-правові комунальні підприємства, які не мають статусу юридичної особи – вони найбільш численні. Загалом – це бюджетні організації, вся діяльність яких жорстко обмежена фінансовим планом. Усі інвестиції, здійснювані цими підприємствами, передбачено фінансовим планом громади. Участь комунальних органів у приватно-правових формах господарської діяльності можлива виключно з дозволу центральних органів влади і за дотримання низки умов. Виходячи з досвіду демократично організованих країн, можна висловити певні міркування щодо зміцнення фінансової та матеріально-господарської основи місцевого самоврядування України.

У формуванні доходів місцевих бюджетів зарубіжних країн беруть також участь неподаткові доходи у вигляді:

- штрафів та обов'язкових зборів;
- доходів від використання майна, що перебуває у власності місцевого самоврядування;

- орендної плати;
- коштів від продажу об'єктів муніципальної власності;
- коштів, залучених через розміщення муніципальних позик.

Склад і структура неподаткових надходжень визначаються національними особливостями. Так, у США, Великій Британії, Швеції серед неподаткових доходів домінують доходи від власності та підприємницької діяльності; у Франції, Німеччині, Данії значне місце відводиться комунальному кредиту.

Протистояння державній політиці підвищення податків спричинило зростання надходжень від надання платних послуг: у Норвегії – це послуги водопостачання, каналізації, утримання дітей у дитячих садках; у США – водопостачання, каналізації, прибирання сміття; у Швеції – використання відходів, водо- та енергопостачання; в Італії – місцеві ліцензійні збори, шкільний збір тощо.

Бюджетні надходження у вигляді грантів (у зарубіжній бюджетній практиці під ними розуміють надходження коштів з інших, як правило вищих, рівнів бюджетної системи) коливається в межах 25-50 % сукупних доходів, крім Великій Британії, де вони значно перевищують зазначені розміри. Збільшення грантів у доходах місцевих бюджетів є наслідком загального розповсюдження принципу субсидіарності в Європі й світі. Крім того, якщо розглядати види субсидій, які надаються центральним урядом, то перевага все більше надається незв'язаним субсидіям перед цільовими субвенціями, що, як показує досвід, не тільки не обмежує самостійність органів місцевого самоврядування, але й сприяє розвитку їхньої ініціативи, активізує діяльність щодо задоволення потреб населення територіальних громад.

Зміни в структурі доходів локальних бюджетів безпосередньо пов'язані з необхідністю фінансування дедалі зростаючих видаткових функцій місцевої влади, насамперед у соціальній сфері. Розвиток в Європі соціально орієнтованої ринкової економіки підтверджується значною часткою бюджетних асигнувань на утримання установ і закладів освіти, охорони здоров'я, соціальний захист і

соціальне забезпечення населення. Їх питома вага у коштах місцевих бюджетів складає від 40 % до 84 % [Додаток Ж].

Найбільшими асигнуваннями соціального спрямування є в соціально орієнтованих країнах – Данії та Норвегії, де вони відповідно складають 84 % і 72 % у структурі видатків. У країнах з федеративним державним устроєм вони є дещо нижчими: США та Великобританія – 61 %, Німеччина – 52 %. Найнижчими соціальні видатки є у Франції, яка відзначається найбільшою централізацією, - 40 % та Іспанії, для якої властиве нерівномірно розвинуте самоврядування, - 29 %. Інші видатки місцевих бюджетів не мають такого вагомого значення як соціальні, а їх рівень залежить від національних особливостей. Враховуючи досвід зарубіжних країн, в Україні важливо провести реструктуризацію доходів у таких напрямках:

- здійснити поетапний перехід до спільного використання різними ланками бюджетної системи податків з широкою базою оподаткування (податку на додану вартість і податку на прибуток підприємств) на основі встановлення законодавством нормативів розщеплення податкових платежів;
- удосконалити порядок нарахування й сплати основного податкового джерела місцевих бюджетів – податку з доходів фізичних осіб шляхом оптимізації бази оподаткування, раціоналізації системи пільг, насамперед податкових соціальних пільг, зарахування податкових сум до бюджетів територіальних громад за місцем знаходження платника, а не податкового агента;
- активізувати роль податкових надходжень ресурсно-майнової групи, що передбачає запровадження на зразок розвинених країн податку на нерухоме майно фізичних осіб, податків на капітал;
- посилити роль власних доходів через вирішення проблем місцевого оподаткування;
- вирішити проблеми місцевого оподаткування в Україні через розширення переліку місцевих податків в контексті реалізації місцевих програм у галузі соціального захисту й зайнятості населення, охорони довкілля, раціонального

використання природних багатств, регулювання кількісних параметрів споживання підакцизних товарів, проведення регіональної економічної політики протекціонізму, що має забезпечити підвищення фіскальної ролі місцевих податків і зборів;

– забезпечити фінансову стійкість, самоокупність і самофінансування інститутів комунальної власності, що надають низку житлових, комунальних, транспортних послуг, шляхом запровадження ринкових відносин у комунальному секторі.

Така реструктуризація передбачає вирішення комплексу завдань управлінського, юридичного, соціального змісту, демократизації громадсько-господарських відносин територіального колективу, оптимізації чинних тарифів на базі запровадження ресурсозберігаючих технологій, активізації інвестиційних вкладень в ремонтні та ремонтно-будівельні роботи, прискореними темпами запровадження лізингових схеми розрахунків, диференціація нормативів плати за житло залежно від якості наданих послуг, реструктуризація бюджетної заборгованості з планово-дотаційних допомог комунальному сектору.

Висновки до розділу 3

Аналіз проблем функціонування місцевих бюджетів базового рівня бюджетної системи, а також теорії та практики існування бюджетних систем в країнах з ринковою економікою дають змогу зробити висновки щодо здійснення заходів, спрямованих на покращання умов формування місцевих бюджетів

1. Важливість чіткого розподілу компетенції щодо розв'язання конкретних завдань між центральними органами влади і органами регіонального та місцевого самоврядування, поступового здійснення переходу до децентралізації державних фінансів.

На державному рівні за рахунок коштів державного бюджету повинні фінансуватися видатки пов'язані з забезпеченням загальнодержавних потреб:

оборона країни, утримання законодавчої і виконавчої влади, розвиток фундаментальної науки, структурна перебудова економіки. Фінансові проблеми місцевого рівня раціонально вирішувати за рахунок коштів відповідних бюджетів.

2. Основними напрямками подальшого розвитку інституційної та -структурної організації місцевого самоврядування в Україні мають стати: децентралізація публічної влади; реорганізація місцевих державних адміністрацій і запровадження посади уповноваженого державою на здійснення нагляду за законністю та представництва інтересів держави, підвищення відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальним громадами та забезпечення змінюваності головних представників громади.

3. Можливість залучення муніципальних позик є альтернативним джерелом поповнення дохідної частини місцевих бюджетів та важливим чинником вирішення фінансових потреб регіонів в сучасних економічних умовах. Збільшення дохідної частини місцевих бюджетів, за рахунок виходу муніципалітетів на фондовий ринок дасть змогу зменшити централізовану фінансову залежність місцевих бюджетів від державного, що сприятиме оптимізації норм міжбюджетних відносин.

Одержані у третьому розділі результати опубліковано у наукових працях автора: [122;123;125].

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано нове розв'язання важливої науково-практичної проблеми – концептуальних основ формування ресурсів місцевих бюджетів у національній економіці країни та удосконалення напрямів розвитку фінансової самостійності місцевого самоврядування України. Проведене дослідження дало змогу зробити такі висновки та обґрунтувати відповідні рекомендації.

1. Досліджено еволюцію поглядів на місцеві бюджети у світовій та вітчизняній економічній науці, що дало змогу уточнити понятійний апарат фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Обґрунтовано важливість економічних відносин органів місцевого самоврядування, що виникають у результаті акумулювання коштів місцевих бюджетів та надання суспільних послуг громадянам, з метою забезпечення сталого розвитку територіальних громад у процесі формування ресурсів місцевих бюджетів. Аргументовано доцільність використання ресурсів місцевих бюджетів як головного інструменту реалізації регіональної економічної політики.

2. Розглянуто теоретичні засади місцевих бюджетів, визначено їхню роль та значення для соціально-економічного розвитку країни. Сформовано авторське визначення терміну “місцеві бюджети”, яке комплексно характеризує економічні відносини між територіальною громадою, суб'єктами господарювання та фізичними особами, спрямовані на формування фондів грошових коштів та фінансування місцевих і громадських потреб, підвищення рівня соціально-економічного розвитку територій та поліпшення добробуту територіальної громади з урахуванням організаційно-управлінських чинників. Узагальнено сутність бюджетів органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації фінансових ресурсів з урахуванням внесених змін до бюджетного та податкового законодавства.

3. У результаті проведеного аналізу ефективності бюджетної політики виявлено недоліки в реалізації напрямів впливу державних органів влади на бюджетні відносини, процеси формування ресурсів місцевих бюджетів, а також ефективного функціонування органів місцевого самоврядування та подальшого розвитку бюджетної системи. З'ясовано, що низький рівень фінансової самостійності зумовлений істотним перевищенням обсягів міжбюджетних трансфертів над власними доходами місцевих бюджетів.

4. З'ясовано, що механізм розподілу доходів між окремими ланками бюджетної системи є недосконалим і не дає змогу сформувати необхідні обсяги ресурсів місцевих бюджетів. Механізм розподілу бюджетних коштів є об'єктом централізованого державного регулювання і визначається системою міжбюджетних відносин. Обґрунтовано, що основна роль в надходженнях місцевих бюджетів має належати власним та закріпленим доходам, які дадуть можливість здійснювати безпосередній вплив на забезпечення різноманітних потреб населення й рівень надання державних послуг з урахуванням соціально-економічного розвитку держави, що є показником ефективності її бюджетної політики та організації бюджетного процесу загалом. Належний розподіл бюджетних доходів сприятиме реалізації переданих державою повноважень, забезпеченню збалансованості бюджетів усіх рівнів. Визначено важливість самостійного встановлення органами місцевого самоврядування показника мінімального обсягу фінансових ресурсів потрібного для виконання власних та делегованих повноважень в умовах децентралізації.

5. Проаналізовано практику формування ресурсів місцевих бюджетів у контексті забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Проведений багатофакторний кореляційно-регресійний аналіз з розмежуванням повноважень надання суспільних благ органами місцевого самоврядування дав можливість конкретизувати необхідність збільшення частки коштів від податкових надходжень за рахунок працездатного та зайнятого в суспільному виробництві населення і підтвердив більшу економічну ефективність децентралізованого справляння загальнодержавних податків.

6. Доведено, що структура доходів місцевих бюджетів за джерелами їх формування характеризується високою питомою вагою міжбюджетних трансфертів, що передбачає значну фінансову залежність органів місцевого самоврядування від центральної влади. Запропоновано реформувати бюджетну систему з метою реорганізації та встановлення реальної самостійності місцевих бюджетів. Доведено, що використання нових підходів у організації міжбюджетних відносин на основі бюджетного федералізму та фіскальної автономії місцевої влади дасть змогу вирішити проблеми місцевого оподаткування та переведення комунальних підприємств на ринкові методи господарювання.

7. Аргументовано, що інтеграція України у світове співтовариство має ґрунтуватися на використанні досвіду зарубіжних країн у галузі формування та використання доходів місцевих бюджетів, зокрема: запровадження майнових податків і податків на капітал; підвищення фіскальної віддачі місцевих податків; зростання обсягів неподаткових доходів та цільових коштів; залучення боргових цінних паперів на локальному рівні; реалізації соціально-економічних програм місцевого значення, збільшуючи при цьому повноваження органів місцевого самоврядування.

8. Узагальнюючи наукові напрацювання вітчизняних учених та враховуючи сучасні особливості реалізації політики децентралізації фінансових ресурсів, обґрунтовано систему порогових значень показників фінансової стійкості місцевих бюджетів з метою досягнення максимальної фінансової самостійності та незалежності органів місцевого самоврядування. Удосконалення методичного підходу до оцінки рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів за рахунок показників рівня незалежності дохідної бази органів місцевого самоврядування, рівня самостійності місцевих бюджетів, фінансової автономії, стійкості дохідної бази, співвідношення власних доходів місцевих бюджетів і трансфертних надходжень дасть змогу підвищити ефективність розподілу ресурсів в розрізі державного і бюджетів окремих адміністративно-територіальних одиниць.

9. Розглянуто економічну сутність муніципальних цінних паперів та особливості їхнього використання в Україні. Визначено засади емісії боргових цінних паперів як альтернативного джерела формування ресурсів місцевих бюджетів. Виокремлено специфічні особливості, притаманні цьому виду боргових зобов'язань. Зазначено, що пріоритетом використання такого фінансового інструменту стане формування додаткових джерел доходів бюджету. Запропоновано шляхи вдосконалення процесу залучення боргових цінних паперів на місцевому рівні.

Отримані теоретико-методолігічні та науково-прикладні результати дослідження можуть бути використані у процесі формування і реалізації фінансової політики держави, що дасть змогу підвищити ефективність формування ресурсів місцевих бюджетів в Україні та сприятиме побудові конкунтоспроожної національної економіки в умовах глобалізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аверін В. М. Проблеми правового регулювання взаємовідносин між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у бюджетному процесі // Вісник Національного університету внутрішніх справ. Львів, 2004. Вип. 26. С. 234–243.
2. Алексеев І. В., Ярошевич Н. Б. Бюджетна система України: навч. посібник. Київ: Хай-Тек Прес, 2008. 376 с.
3. Андрущенко в. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: Теорет. концептуалізація і наук. проблематика держ. фінансів / В. Л. Андрущенко. — Л.: Каменяр, 2000. — С. 80.
4. Антикризова програма спільних дій влади та бізнесу // Програма ухвалена на засіданні Антикризової ради громадських організацій України у грудні 2014 р., розширена та доповнена у квітні 2015 р. URL: <http://uspp.ua/st4serydryf.html> (дата звернення: 10.10.2016).
5. Бабаєв В. М. Сучасна модель управління містом // Енциклопедія державного управління: у 8 т. / [Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.]. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2011. Т. 5: Територіальне управління / [наук.-ред. колегія: О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін.; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова]. С. 397–398.
6. Бабич Л. М. Особливості формування сучасної бюджетної політики в Україні (Національна академія управління, м. Київ, Україна) // Гроші, фінанси і кредит Бюджетний кодекс України: Закон України від 21.06.2001 р. № 2542-III, зі змінами. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011.19.27.&nobreak=1> (дата звернення: 10.10.2016).

7. Базилевич В. Д., Баластрик Л. О. Державні фінанси: навч. посібник / за заг. ред. В. Д. Базилевича. Київ: Атіка, 2002. 368 с.
8. Базилінська О. Я. Макроекономіка: навч. посібник. Київ: Центр навч. л-ри, 2005. 329 с.
9. Бак Н. А. Децентралізація в Україні: бюджетні права, обов'язки та відповідальність // Фінанси України. 2016. № 7. С. 64–81.
10. Бак Н. А. Податкова система України: навч. посібник. Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2014. 136 с.
11. Бак Н. А. Прибуткові податки як фінансовий інструмент держави // Науковий вісник Чернівецького національного університету: зб. наук. праць. Вип. 592. Економіка. Чернівці: Чернівецький нац. ун-т. 2012. С. 122–128.
12. Бак Н. А. Прозорість бюджетного процесу як фактор підвищення ефективності бюджетного менеджменту в Україні // Економіка: реалії часу. 2014. № 1. С. 43–49.
13. Бак Н. А. Фінансування дошкільної освіти в Україні: проблеми та напрямки їх подолання // Світ фінансів. 2013. Вип. 2. С. 81–87.
14. Бережнюк І. Г., Нагорічна О. С. Реформування державного управління: наукове забезпечення діяльності міністерства доходів і зборів України // Модернізація системи державного управління: теорія та практика. Київ, 2013. С. 23–28.
15. Бирюков В. Госсобственность и госсектор в рыночной экономике // Мировая экономика и международные отношения. 2002. № 3. С. 14–31.
16. Бланк И.А. Стратегия и тактика управления финансами., Київ 1996. с. 534
17. Боднарчук Р. Оборонно-промисловий комплекс України: причини невдач та перспективи розвитку // Економіка України: політ.-екон. журн. 2002. № 40. С.27–29.

18. Бойцун Н.Є. Адаптація європейського досвіду управління місцевими фінансами в Україні // Фінанси України. 2005. № 5. С. 6–11.
19. Большенко С. Ф. Особливості формування місцевих бюджетів в європейських країнах // Національна бібліотека імені В. І. Вернадського / Наукова періодика України. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/vcpi/TPtEV/2009_6/6_2009/3_Volchenko_dr.pdf (дата звернення: 10.10.2016).
20. Бондаренко Н. В. Особливості управління державним сектором економіки України // Національна бібліотека імені В. І. Вернадського / Наукова періодика України. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_ep/2011_5/files/EC511_04.pdf (дата звернення: 10.10.2016)
21. Бондарук Т. Г. Зарубіжний досвід місцевого оподаткування та можливості його застосування в Україні // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. 2011. № 1. С. 56–66.
22. Буковинський С. А. Становлення та шляхи розвитку бюджетної системи України: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.04.01 / НАН України, Ін-т економіки. Київ., 1998. 18 с.
23. Буряченко А. Є. Економічна природа фінансового потенціалу регіону. Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія: Економіка. Вип.3 2016, С. 96-102.
24. Бюджетна система: підручник / Юрій С. І., Дем'янишин В. Г., Кириленко О. П. [та ін.]; за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина, О. П. Кириленко. Тернопіль: ТНЕУ, 2013. 624 с.
25. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Дебет-Кредит / Нормативні документи. URL: <https://docs.dtki.ua/doc/1011.44.0> (дата звернення: 10.10.2016).

26. Бюджетний кодекс України: Закон України від 21.06.2001 р. № 2542-III, зі змінами // UA-Tenders.com. URL: <http://www.ua-tenders.com/legislation/codes/bkodex/>.
27. Бюджетний менеджмент: навч. посібник / Дем'янишин В. Г., Погрішук Г. Б., Клівіденко Л. М. [та ін.]; за ред. В. Г. Дем'янишина, Г. Б. Погрішук. Тернопіль: Крок, 2015. 521 с.
28. Бюджетний менеджмент: підручник / Федосов В., Опарін В., Сафонова Л. та ін.; за заг. ред. В. Федосова. Київ: КНЕУ, 2004. 864 с.
29. Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2013 рік // Інститут бюджету і соціально-економічних досліджень. URL: [http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitoring%20Quarter%202014/ukr/KV_IV_2014_Monitoring_ukr.pdf] (дата звернення: 10.10.2016).
30. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2015 рік / [В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін.]; ІБСЕД // Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження: проект USAID. Київ, 2016. 80 с.
31. Василенко О. В. Світовий досвід формування інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів // Держава та регіони: журнал. 2009. № 2. С.29–36.
32. Василик О. Д., Павлюк К. В. Бюджетна система України: підручник. Київ: Центр навч. л-ри, 2009. 544 с
33. Васильєва М. В. Местные бюджеты в современных условиях. Москва: Финансы и статистика. 1987. 111 с.
34. Васильєва Н. В. Підвищення соціальної спрямованості місцевих бюджетів // Управління сучасним містом. 2004. № 1. С. 171–179/
35. Вдовиченко А. М., Зубрицький А. І., Орос Г. В. Практика прогнозування бюджетних надходжень в країнах Східної Європи та СНД: наук.-анал. доповідь. Ірпінь: НДІ фінансового права, 2014. 188 с.
36. Виконання бюджету та обслуговування боргу // Міністерство фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua> (дата звернення: 10.10.2016).

37. Вісник Міністерства доходів і зборів №47 від 13.12.2013. URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/6410> (дата звернення: 10.10.2016).
38. Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку: монографія. Одеса: Атлант, 2010. 234 с.
39. Ворона П. В. Механізми впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток регіону // Теорія та практика державного управління. 2009. № 2. С. 7–14.
40. Галушко О. С. Формування державного та місцевих бюджетів в умовах трансформації економіки // Фінанси України. 2001. № 5. С. 51–57.
41. Ганущак Ю. І. Суспільний договір між державою та самоврядуванням // Дзеркало тижня. 2005. № 30 (558). URL: <http://www.dt.ua/2000/2040/50835> (дата звернення: 10.10.2016).
42. Гапонюк М. А. Окремі аспекти боргової політики органів місцевого самоврядування в Україні // Економіка та підприємництво: зб. наук. праць молодих учених та аспірантів / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана». 2009. Вип. 23. С. 234–244.
43. Геєць В. М. Інституційна обумовленість інноваційних процесів у промисловому розвитку України // Економіка України. 2014. № 12. С.4–19.
44. Глуценко С. В. Муніципальні позики як інструмент фінансування розвитку міст і регіонів // Наукові записки. Національний університет «Києво-Могилянська Академія». Т. 44: Економічні науки / НаУКМА; заг. редкол.: В. С. Брюховецький та ін. Київ. 2005. С. 75–79.
45. Головатюк В. М. Інноваційний розвиток української економіки: світовий досвід // Дзеркало тижня. 2014. № 8. Трав.
46. Головінов О. М. Держава у ринковому середовищі: питання теорії: монографія. Донецьк: ДонНУЕТ, 2007. 279 с.

47. Гончарова Н. Теоретичні питання визначення змісту та структурних складових державного сектору // Економіка. Фінанси. Право. 2005. № 8. С. 9–17.
48. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 №1798-ХІІ // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 10.10.2016).
49. Грационова Н.П. Совершенствование механизмов формирования эффективной бюджетной политики региона // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы: материалы Пятой ежегод. междунар. науч-практ. конф. Петрозаводск. 2005. Кн. 1. С. 46–49.
50. Гулак Л. С. Теоретичні засади становлення місцевого самоврядування / Лариса Гулак .Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.: Серія Юриспруденція. Том 1. С. 101–104.
51. Даниленко А.І. Фінансові аспекти управління економічним розвитком // Економіка України. 2015. № 10. С.4–21.
52. Дані ОЕСР (2013) // Government at a Glance. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013/trust-in-government_gov_glance-2013-7-en (дата звернення: 10.10.2016).
53. Дейнека О. В. Систематизація суб'єктів державного сектора економіки України // Національна бібліотека імені В. І. Вернадського / Наукова періодика України. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vchnu_ekon/2011_1/199-206.pdf (дата звернення: 10.10.2016).
54. Дем'янишин В. Г. Неподатковий механізм мобілізації доходів бюджету // Науковий вісник національного університету державної податкової служби України (економіка, право). 2007. №4 (39). С. 53–60.

55. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2008. 496 с.
56. Дем'янишин В. Г. Формування та розвиток податкового механізму в економіці України // Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право). 2007. №3 (38). С. 92–102.
57. Дем'янишин В. Концептуальні засади місцевих бюджетів // Світ фінансів. 2006. Вип. 1(6). С. 5–18.
58. Дем'янишин В. Г. Бюджетна доктрина держави: детермінізм фінансової наука та бюджетної політики // Вісник економічної науки України. 2008. № 1. С. 17–21.
59. Дем'янишин В. Г. Бюджетний механізм держави: сутність та роль у регулюванні соціально-економічних процесів // Формування ринкових відносин в Україні. 2007. № 11. С. 3–10.
60. Дем'янишин В. Г. Теоретико-організаційні засади фінансової політики інвестиційно-інноваційного розвитку України // Фінансова політика інвестиційно-інноваційного розвитку України: монографія / В. Г. Дем'янишин, І. С. Гуцал, О. П. Кириленко, Т. О. Кізима; за ред. В. Г. Дем'янишина. Тернопіль: ТНЕУ, 2014. С. 11–66.
61. Дем'янишин В. Регіональна бюджетна політика теоретична концептуалізація та перспективи розвитку // Регіональна економіка. Серія: Економіка. 2016. Вип. 4. С. 91–99.
62. Деркач М. Сучасна державна політика у сфері подолання статичного і динамічного дисбалансів місцевих бюджетів // Фінанси України. 2011. № 4. С.56–58.
63. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / Луніна І. О, Кириленко О. П., Лучка А. В, та ін.; за ред. І. О. Луніної; НАН України; Ін-т екон. та прогноз. ів, 2010. 320 с.

64. Длугопольський О. В. Реформування суспільного сектора економіки та нові підходи до управління публічними фінансами. Київ: ДННУ “Акад. фін. управління”, 2012. 280 с.
65. Економічна енциклопедія : у 3-х томах за ред.: С.В. Мочерний та ін. Видавничий центр «Академія». Київ. 2001. – 848 с.
66. Європейська хартія про місцеве самоврядування від 15 жовт. 1985 р. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 10.10.2016).
67. Жаліло Я. А. Еволюція чинників дієвості економічної політики держави та інституційна криза в Україні // Економічна теорія. 2015. № 2. С. 5–18.
68. Заброцька О. В. Фінансове територіальне вирівнювання в системі міжбюджетних відносин: автореф. дис. .. 08.00.08 / Львівський нац. ун-т ім. І. Франка. Львів, 2011. 20 с.
69. Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Смовженко Т. С. Фінансовий словник. 2-ге вид., виправл. та доповн. Львів: Центр Європи, 1997. 576 с.
70. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн: підручник. Київ: НДФІ, 2007. 299 с.
71. Звіти Міністерства фінансів, казначейської служби України про виконання державного бюджету за відповідний рік // Міністерство фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua> (дата звернення: 10.10.2016).
72. Іванов С. Я., Брежнєва-Єрмоленко О. В., Канівець Я. В. Податкові надходження місцевих бюджетів як основа фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування // Інвестиції: практика та досвід. 2014. № 12. С. 16–19.
73. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В. Г. Графский, Н. Н. Ефремова, В. И. Карпец и др. - М.: Наука, 1995

- 74.** Кабмін пропонує Раді збільшити відрахування держпідприємств до бюджету // УНІАН: новини економіки і фінансів України та світу. URL: <http://www.economics.unian.ua> (дата звернення: 15.12.2015).
- 75.** Карлін М. І., Воєвода І. В. Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка // Національна бібліотека імені В. І. Вернадського / Наукова періодика України. URL: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/natural/nvnu/ekonomika/2007_12/R5/1.pdf (дата звернення: 10.10.2016).
- 76.** Кириленко О. П. Органи місцевого самоврядування повинні мати право самостійно визначати ставки місцевих податків і зборів // Урядовий кур'єр: газета Кабінету Міністрів України. URL: <http://www.ukurier.gov.ua/uk/articles/olga-kirilenko-organimiscevogo-samovryaduvannya-p> (дата звернення: 10.10.2016).
- 77.** Кирієнко О. Місцеві податки та збори: механізми справляння та порядок сплати // Вісник податкової служби України. 2003. № 2. С. 55–60.
- 78.** Кистяковский А. Ф. К вопросу о Магдебургском праве. Права, по которым судится малороссийский народ (1743 г.). К., 1879. С. 83–110.
- 79.** Кіндзерський Ю. В. Державне замовлення у світі та його застосування у політиці розвитку: уроки для України // Економіка України. 2015. № 3. С. 4–25.
- 80.** Кіндзерський Ю. В. Імператив використання державного сектора в модернізації економіки // Економіка України. 2013. №11. С. 29–40.
- 81.** Колот А. М. Соціальна згуртованість суспільства як у доктрина: основні засоби, причини актуалізації, складові розвитку // Економічна теорія. 2010. №1. С. 18–28.
- 82.** Конституція України. Затверджена ВРУ 28.06.96 IV 254/96-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.10.2016).

83. Косаріна В. П. Економічна природа й сутність фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування // Фінанси України. 2010. № 5. С. 118–125.
84. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: навч. посібник. Київ: Т-во «Знання», КОО, 1999. 487 с.
85. Кравченко В. Фінанси місцевого самоврядування в Україні // Вісн. Укр. акад. держ. управління при Президентові України. 2011. № 2. С. 87–95.
86. Криниця С. О. Бюджетне регулювання регіонального розвитку // Фінансовий простір. 2012. Вип. № 1 (5). С. 54–60.
87. Крисоватий А. І., Томнюк Т. Л. Адміністрування податків в Україні: організація та напрямки трансформації: монографія. Тернопіль: ВПЦ, «Економічна думка ТНЕУ», 2012. 212 с.
88. Крупка М. І., Замасло О. Т. Становлення доктрини фінансової системи України: монографія / за ред. С. І. Юрія, О. М. Десятнюк. Тернопіль: Екон. думка, 2008. 192 с.
89. Кульчицький М. І., Ванькович Д. В., Заплатинський М. І. Вдосконалення бюджетної політики України в умовах застосування програмно-цільового методу адміністрування державних видатків // Формування ринкової економіки в Україні. 2009. № 19. С.352–357.
90. Кульчицький М. І. Місцеві фінанси: навч. посібник. Вид. друге, переробл. та доп. Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2013. 552 с.
91. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: [монографія]. Київ: Наук. думка, 2006. 432 с.
92. Луніна І. О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи // Фінанси України. 2010. № 9. С. 3–12.
93. Лютий І. О. Бюджетна політика і стабільність соціально– економічного розвитку України // Фінанси України. 2006. № 10. С. 3–12.

94. Лютий І. О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави // Фінанси України. 2009. № 12. С. 13–19. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Fu_2009_12_4.pdf (дата звернення: 10.10.2016).
95. Львович С. В., Федосов В. М., Юрій С. І., Юхименко П. І Фінансова думка України: в 3 т. Т. 2. Енциклопедія; за наук. ред. В. М. Федосова. Київ: Кондор; Тернопіль: Екон. думка, 2010. 582 с.
96. Михасюк І., Чаус В. Регулювання національної економіки в екстремальних умовах (в умовах війни): монографія. Львів: Апріорі, 2016. 212 с.
97. Міністр АП ініціює приватизацію 254 державних підприємств // Економічна правда. 2015 27 квіт. URL: <http://www.epravda.com.ua/> ... (дата звернення: 10.10.2016).
98. Музика-Стефанчук О. А. Декілька нарисів про місцеві бюджети в зарубіжних країнах // Національна бібліотека імені В. І. Вернадського / Наукова періодика України. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pr/2010_1/12.pdf (дата звернення: 10.10.2016).
99. Мярковський А. І. Формування місцевих бюджетів як складова соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць // Наукові праці НДФІ. 2009. №2. С. 3–17.
100. На шкоду держави в Україні проведуть дешеву приватизацію під виглядом концесії // Фінансові новини України та світу. URL: <http://news.finance.ua> (дата звернення: 21.11.2015).
101. Ніколаєва О. М., Маглаперідзе А. С. Місцеві фінанси: навч. посібник. Київ: Центр учбової л-ри, 2013. 354 с.
102. Огонь Ц. Г. Доходи місцевих бюджетів та напрями їх реструктуризації // Фінанси України. 2010. №5. С. 3–11.
103. Одинцова Н.О. Ефективність функціонування органів державного управління економікою: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.03 /

- Донецький держ. ун-т управління. Донецьк, 2011. 20 с. URL: <http://www.nbu.gov.ua/ard/2011/11ONODUE.zip> (дата звернення: 10.10.2016).
- 104.** Опарін В. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): монографія. Київ: КНЕУ, 2005. 240 с.
- 105.** Особливості управління господарською діяльністю у державному секторі економіки // Навчальні матеріали онлайн. URL: http://pidruchniki.ws/18060203/pravo/osoblivosti_upravlinnya_gospodarskoj_u_diyalnisty_u_derzhavnomu_sektori_ekonomiki (дата звернення: 10.10.2016).
- 106.** Офіційна Інтернет-сторінка Верховної Ради України. URL: <http://www.parlament.org.ua> (дата звернення: 10.10.2016).
- 107.** Офіційна Інтернет-сторінка Міністерства фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua> (дата звернення: 10.10.2016).
- 108.** Офіційна Інтернет-сторінка Державної служби статистики України URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 01.11.2016).
- 109.** Офіційна Інтернет-сторінка Національної наукової бібліотеки імені В. І. Вернадського. URL: <http://www.nbu.gov.ua> (дата звернення: 10.10.2016).
- 110.** Офіційний сайт Світового Банку. URL: <http://www.worldbank.org/uk/country/ukraine> (дата звернення: 10.10.2016).
- 111.** Панасюк Л. В. Удосконалення механізму формування фінансових ресурсів місцевих органів влади з урахуванням світового досвіду // Економіка та держава. 2009. № 1. С. 46–50. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2009_1_16 (дата звернення: 10.10.2016).
- 112.** Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів. Літопис. 2002. С. 411.
- 113.** Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: монографія. Донецьк: Юго-Восток, ЛТД, 2005. 642 с.

114. Пасічник Ю.В. Бюджетна система: навч. посібник. Черкаси: Відлуння, 1999. 376 с.
115. Підопригора Л. А. Державна власність у трансформаційній економіці України: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.01 / Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова. Київ, 2010. 20 с
116. Підхомний О.М. Фінансова безпека України в умовах глобалізації : монографія. Львів , 2012.. С.360
117. Податковий кодекс України // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
118. Подлесна В. Інституційні основи впливу політики воєнного кейнсіанства на розвиток соціально-економічних циклів // Економічна теорія. 2013. № 2. С.74–87.
119. Подлесна В. П. Циклічність у розгортанні та подоланні економічних криз // Економіка України. 2014. № 9. С.4–19.
120. Полинюк Н. Аналіз доходів місцевих бюджетів в Україні та оцінка рівня їх фінансової самостійності // Вісник Одеського національного університету. Економіка: зб. наук. праць / Одеський нац. ун-т імені І. І. Мечникова. Одеса. 2016. Т. 21. Вип. 11 (53). С.89–94.
121. Полинюк Н. Бюджетна політика держави в умовах децентралізаційних реформ в Україні // Формування ринкової економіки в Україні: зб. наук. праць / ЛНУ імені Івана Франка. Львів. 2016. Вип. 35. Ч. 2. С. 132–137.
122. Полинюк Н. Зарубіжний досвід адміністрування податку з доходів громадян та можливості його застосування в Україні // Формування ринкової економіки в Україні: зб. наук. праць / ЛНУ імені Івана Франка. Львів. 2014. Вип. 31.Ч.2. С. 62-68.
123. Полинюк Н. Зарубіжний досвід міжбюджетних відносин та можливість його використання в Україні // Науковий вісник НЛТУ України: зб. наук.-техн. праць. Львів. 2016. Вип. С. .269-275

- 124.** Полинюк Н. Механізм формування фінансових ресурсів місцевих органів управління в умовах демократизації суспільства // Економічний аналіз: зб. наук. праць / Тернопільський нац. екон. ун-т. Тернопіль: Видавн.-полігр. центр Тернопільського нац. екон. ун-ту “Економічна думка”. Тернопіль, 2016. Т. 26. № 1. С. 64–71.
- 125.** Полинюк Н. Оцінка ефективності використання фінансового потенціалу місцевих бюджетів в умовах трансформаційних змін економіки // World scientific expanse: Collection of scientific articles. London: Agend a Publishing House, Coventry, United Kingdom, 2017. P. 126–130.
- 126.** Полинюк Н. Перспективи впровадження зарубіжного досвіду міжтериторіального фінансового вирівнювання в Україні // Економічний вісник Запорізької держ. інженерної академії: зб. наук. праць. Запоріжжя: Запорізька держ. інженерна академія. Запоріжжя. 2016. Вип. 6 (06). Ч. 2. С. 132–138.
- 127.** Полинюк Н. Податкові надходження як ключовий елемент доходів місцевих бюджетів в Україні // Формування ринкової економіки в Україні: зб. наук. праць / ЛНУ імені Івана Франка. Львів. 2016. Вип. 37. Ч.1. С. 111–115.
- 128.** Полинюк Н. Роль місцевих бюджетів в економічному розвитку регіонів // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки». Херсон. 2016. Вип. 17. С. 146–150.
- 129.** Полтерович В. М. Приватизация и рациональная структура собственности. Москва: Ин-т экономики РАН, 2012. 66 с.
- 130.** Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо бюджетної децентралізації) // Ліга. Закон / Головний правовий портал України. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/GG3F768A.html (дата звернення: 10.10.2016).

- 131.** Про бюджетну систему України: Закон України від 05.12.1990, в редакції Закону України від 29.06.1995 р. № 253/95-ВР // Закони України. Київ, 1996. Т. 1. С. 48–70; 1996. Т. 9. С. 96.
- 132.** Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19> (дата звернення: 10.10.2016).
- 133.** Про Державний бюджет України на 2016 рік: Закон України від 28.12.2014 №80-VIII. // База даних « Законодавство України » / ВР України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19> (дата звернення: 10.10.2016).
- 134.** Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1555-18> (дата звернення: 10.10.2016).
- 135.** Про затвердження переліку об'єктів державної власності, які підлягають приватизації у 2012–2014 роках та критеріїв визначення способу їх приватизації: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.02.2012 р. № 9S7 // Урядовий кур'єр. 2012. 3 лист.
- 136.** Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : закон України від 7 грудня 1990 р. № 533–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 2. – Ст. 5 Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280-97-ВР // Закони України. Київ, 1997. Т. 12. С. 180–182.
- 137.** Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280, станом на 01.09.2011 р. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=5&nreg=280%2F97%E2%F0> (дата звернення: 10.10.2016).

- 138.** Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 17.05.2001 №20-21 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 10.10.2016).
- 139.** Про міський бюджет міста Львова на 2012–2010 роки за програмно-цільовим методом: Ухвала Львівської міської ради від 28.02.2012 р. № 1580 // Львівська міська рада. URL: <http://city-adm.lviv.ua> (дата звернення: 18.01.2016).
- 140.** Про основні напрямки бюджетної політики 2011 року: Ухвала Львівської міської ради від 14.12.2010 р. № 448 // Львівська міська рада. URL: <http://city-adm.lviv.ua> (дата звернення: 18.01.2016).
- 141.** Про основні напрямки бюджетної політики міста Львова на 2010 рік (Бюджетна резолюція): Ухвала Львівської міської ради від 30.09.2012 р. № 2879 // Львівська міська рада. URL: <http://city-adm.lviv.ua> (дата звернення: 18.01.2016).
- 142.** Про основні напрямки бюджетної політики міста Львова на 2012 рік (Бюджетна резолюція): Ухвала Львівської міської ради від 05.07.2011 р. № 993 // Львівська міська рада. URL: <http://city-adm.lviv.ua> (дата звернення: 18.01.2016).
- 143.** Про приватизацію державного майна: Закон України від 04.03.1992 № 2163-XII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2163-12> (дата звернення: 10.10.2016).
- 144.** Про співробітництво територіальних громад: Закон України, від 17.06.2014 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 10.10.2016).
- 145.** Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020”: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

- 146.** Про управління об'єктами державної власності: Закон України // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/185-16> (дата звернення: 10.10.2016).
- 147.** Пушкарева В.М. История финансовой мысли и политики налогов: учеб. пособие .Финансы и статистика, 2008. – 256 с
- 148.** Радчук О. Чи бути в Бюджеті-2015 децентралізації? // Слово і діло: аналітичний портал. URL: <http://www.slovoidilo.ua/articles/6675/2014-12-30/byt-li-v-byudzhete-2015-decentralizacii.html> (дата звернення: 10.10.2016).
- 149.** Райнерт Э. Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными / пер. с англ. Н. Автономовой; под ред. В. Автомова. 2-е изд. Москва: Издат. дом Высш. шк. экономики, 2014. 384 с.
- 150.** Рибалкін В. Лазня І. Теорія власності. Київ: Логос, 2000. 279 с.
- 151.** Савченко В. Ф. Програмне регулювання розвитку економіки держави та регіонів на сучасному етапі // Університетські наукові записки. 2008. № 4(28): Право. Економіка. Управління. С. 398–403.
- 152.** Саліхова О. Б. Ренесанс державної інтервенції у промисловий розвиток і останні світові тенденції та уроки для України // Економіка України. 2015. № 9. С.19–37.
- 153.** Соловійов В. Ох, ці сучасні економісти // Дзеркало тижня. 2014. № 19. 30 трав.
- 154.** Стабілізація місцевих бюджетів у забезпеченні фінансової безпеки держави // Преступности. NET. URL: <http://news.pn.ru/public/69406> (дата звернення: 10.10.2016).
- 155.** Статистичний щорічник України за 2013 рік / Державна служба статистики України. Київ. 2014. 534 с.
- 156.** Стігліц Джозеф Е. Економіка державного сектора: монографія / пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. Київ: Основи, 1998. 854 с.

157. Українська Правда (Програма діяльності Прем'єр Міністра А. П. Яценюка // Українська правда. URL: <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/02/27/7016528> (дата звернення: 10.10.2016).
158. Урядовий портал. URL: <http://www.kmu.gov.ua> (дата звернення: 18.01.2016).
159. Фокус. URL: <http://www.focus.ua>12.10 (дата звернення: 18.01.2016).
160. Ходов Л. Г. Основы государственной экономической политики: ученик. Москва: БЕК, 1997. 332 с.
161. Ходский Л. В. Основы державного господарства // Курс фінансової науки. Вид. 4-е, перероб. і доп. СПб. 1913. 580 с.
162. Хохлов М. П. Економічний зміст власності в аспекті соціально-економічних перетворень // Економічна теорія. 2013. № 3. С.5–15.
163. Хохлов М. Про економічний зміст категорії власності в транзитивній економіці // Економіка України. 2002. № 1. С.36–43.
164. Чабан Я. І. Світовий досвід фінансування соціально економічного розвитку області за рахунок податкових надходжень // Науковий вісник НЛТУ України: зб. наук. праць. 2012. № 18. С. 135–141.
165. Чому Рада Європи підтримує конституційні зміни щодо децентралізації // Українська правда. URL: <http://www.pravda.com.ua> (дата звернення: 18.01.2016).
166. Чубрик А. Факторы экономического роста в странах с переходной экономикой // Квартальный бюллетень Клуба экономистов. 2000. Т. 1. Ч. 4. С.125–145.
167. Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку. Київ: НІОС, 2003. 488 с.
168. Чугунов І. Я., Лондар С. Л. Фінансово-бюджетні відносини: аналіз тенденцій розвитку в умовах трансформації економіки. Київ:

- Міністерство фінансів України, Львівський нац. ун-т ім. І.Франка, 2002. 203 с.
- 169.** Шеремета П. Ситуація в економіці дуже погана // *Експрес*. 2014. № 20–27. С. 4.
- 170.** Штаудт К. Україна на шляху до світової економіки: глобалізація як можливість забезпечити макроекономічну стабільність // *Економічний часопис –XXI*. 2004. № 11–12. С.18–20.
- 171.** Що означають конституційні зміни щодо децентралізації в Україні. Висновки експертів // Офіційний сайт ТСН.ua. URL: <http://tsn.ua/politika/scho-oznachayutkonstituciyni-zmini-schodo-decentralizaciyi-v-ukrayini-visnovki-ekspertiv-484624.html> (дата звернення: 18.01.2016).
- 172.** Юрій С. І., Бескид Й. М. Бюджетна система України. Київ: НІОС, 2000. 400 с.
- 173.** Юрій С. І., Дем'янишин В. Г., Кириленко О. П., Дерлиця А. Ю. Бюджет як основний фінансовий план держави. Бюджетна система: підручник. Тернопіль: ТНЕУ, 2013. 624 с.
- 174.** Юрій С. І., Кириленко О. П. Місцеві бюджети: регіональні відмінності // *Регіональна економіка*. 2000. № 4. С. 104–112.
- 175.** Ярошенко Ф. О., Бушуєв С. Д. Система швидкого реагування на проникнення світової кризи у фінансовий сектор України // *Фінанси України*. 2011. №7. С. 3–13.
- 176.** Act LXV of 1990 On Local Governments: Hungary Local Government Law, 1990 (Закон Угорщини “Про місцеве самоврядування”). URL: <http://adattar.adatbank.transindex.ro/Magyarorszag/6-1990-65ang.htm> (дата звернення: 10.10.2016).
- 177.** Andreas B. Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence // *Journalist’s Resource*. URL: <http://journalistsresource.org/wp->

- content/uploads/2011/08/Govt-Size-and- Growth.pdf (дата звернення: 18.01.2016).
- 178.** Aslund A. Marshall's postwar logic hold true in Ukraine today [Electronic resource] // Financial Times. 2014. October 22. URL: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/f7889a8e-594e-11-e4-9546> (дата звернення: 18.01.2016).
- 179.** Cowen T. The Marshall Plan: Myths and Realities? // U.S. Aid to the Developing World. A Free Market Agenda. Washigton: Heritage Foundation, Mass. 1985. P. 65. URL: http://www.gmu.edu/centers/publicchoice/faculty%20pages/Tyler/Marshall_Plan.pdf (дата звернення: 18.01.2016).
- 180.** Crook C. The World Economy: The Failure of the State // The Economist. September 1997.
- 181.** Europe 2020 monitoring platform // European Commission / The European Semester. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/regional-and-local-authorities/index_en.htm (дата звернення: 18.01.2016).
- 182.** European Commission/EACEA/Eurydice, 2015. National Sheets on Education Budgets in Europe 2015. Eurydice Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union. URL: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/images/8/8f/194EN.pdf> (дата звернення: 18.01.2016).
- 183.** Filipovic A. Impact of Privatization on Economic Growth // Issues in Political Economy. 2005. № 14. 22 p.
- 184.** Forbes Україна. 2014. №10. С.24–26. URL: <http://forbes.ua/ua/magazine/forbes/y2014/nl0> Forbes (дата звернення: 18.01.2016).
- 185.** Gamburg L. S. Theoretical questions of decentralization of state power in the system of public power of unitarian state // Visnyk Zaporiz'kogo universytetu. 2014. Vol. 4. P. 134–145.

- 186.** Gill I., Kaiser M. Golden Growth: Restoring the Lustre of the European Economic Model // The World Bank, 2012. URL: http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/04/20/000386194_20120420032146//000386194_20120420032146/Rendered/PDF/681680PUB0EPI00401_9020120Box367902B.pdf (дата звернення: 18.01.2016).
- 187.** Government and the 16th Annual Global CEO Survey – A new contract between business and the state // PwC. 2013. URL: <http://www.pwc.com> (дата звернення: 18.01.2016).
- 188.** IMD World Competitiveness center URL: http://www.imd.org/wce/neys_wcy_ran.kind (дата звернення: 18.01.2016).
- 189.** International Monetary Fund/Sustainability in Low–Income Countries – Towards a Forward – Looking Strategy // International Monetary Fund. URL: <http://www.imf.org> (дата звернення: 18.01.2016).
- 190.** Karpowicz I. Narrowing Vertical Fiscal Imbalances in Four European Countries // International Monetary Fund. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp1291.pdf> (дата звернення: 18.01.2016).
- 191.** Krupka M. I., Polyniuk N. I. Prospects use of municipal loans as a part local budget revenues for Ukraine // Economics and finance: Scientific Journal. Trends in the development of national and world science: Collection of scientific articles. Übergeben für die Rezension Conference Proceedings Citation Index – Social Sciences & Humanities (CPCI-SSH). Nürnberg, Deutschland: Verlag SWG imex GmbH, 2016. S. 152–157.
- 192.** Mintsberg H. The rise and fall of strategic planning. N.Y. The free press, 1994
- 193.** Schwab K., Xavier S.-i-M. The global competitiveness report 2013–2014 // Geneva: World Economic Forum, 2013. 553 p. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013–14.pdf (дата звернення: 18.01.2016).

- 194.** Sornette D., Beckes von der. Systemic risk in banking: It is complex but not that complicated. A response to Andreno G. Haldane and Robert M. May, Neit Jonson and Thomas Lux // ETH Zürich. URL: [http://www.er.ethz.ch/Systemic risk in banking it complex but not complicated2.2.2011.pdf](http://www.er.ethz.ch/Systemic_risk_in_banking_it_complex_but_not_complicated2.2.2011.pdf).
- 195.** Support Ukrainians and they can help us build a fairer Europe // The Guardian. 2014. January, 3.
- 196.** Swan T. W. Economic Growth and Capital Accumulation // Economic Record. 1956. Vol. 32. № 2. P. 334–361.

ДОДАТКИ

Історичні аспекти становлення місцевого самоврядування

Ідейні підвалини теорій місцевого самоврядування та місцевих фінансів

«Руська Правда» Ярослава Мудрого (978-1054 рр.). Її головним джерелом є місцеве звичаєве право, яке своїми початками сягало до родоплемінних часів

Магдебурзьке право (виникло в XIII ст.). Воно регламентувало самоуправління міст, діяльність міської влади, суду, питання земельної власності в межах міст, торгівлі, ремесел, оподаткування та ін.

Статут Великого князівства Литовського (1529, 1566 та 1588 років)

Він представляв собою збірник місцевих законів, що вміщував норми державного, земельного, кримінального, процесуального та спадкового права.

Децентралізаційна теорія

Вона відстоювала міцний централізований бюрократичний механізм влади. Її головне положення - обґрунтувати поділ адміністративних справ на такі, які є наслідком самоврядування і на справи державні, делеговані общинам.

Теорія «природного права» – сукупність принципів, правил, норм, цінностей, які диктуються природою людини і тим самим незалежні від конкретних соціальних умов і держави.

Теорія вольності общин:

община старша від держави, тобто історично виникла першою;

общини не створені державою, а визнані нею;

община є інституцією, рівною державі;

держава існує для общин, а не общини для держави.

Громадська теорія місцевого самоврядування

Визначала, що общини не створені державою, а нею лише визнані, а тому

володіють колом справ, які їм належали до появи держави. Такі справи держава не делегувала общинам, а визнала їх.

Державницька теорія місцевого самоврядування. Вона обґрунтовувала твердження стосовно того, що органи місцевого самоврядування - це органи державного управління, які є складовою частиною держави і ніяких самостійних справ не можуть мати, при цьому наділені певною правовою, організаційною та фінансовою самостійністю.

Теорія муніципального соціалізму

Відвертала увагу громадськості від глобальних проблем розвитку країн та

зосереджувала її на місцевому рівні, вважаючи, що саме там можна досягти соціального миру й гармонії шляхом поступових змін (націоналізації земель, розширення комунальної власності, соціалізації виробництва).

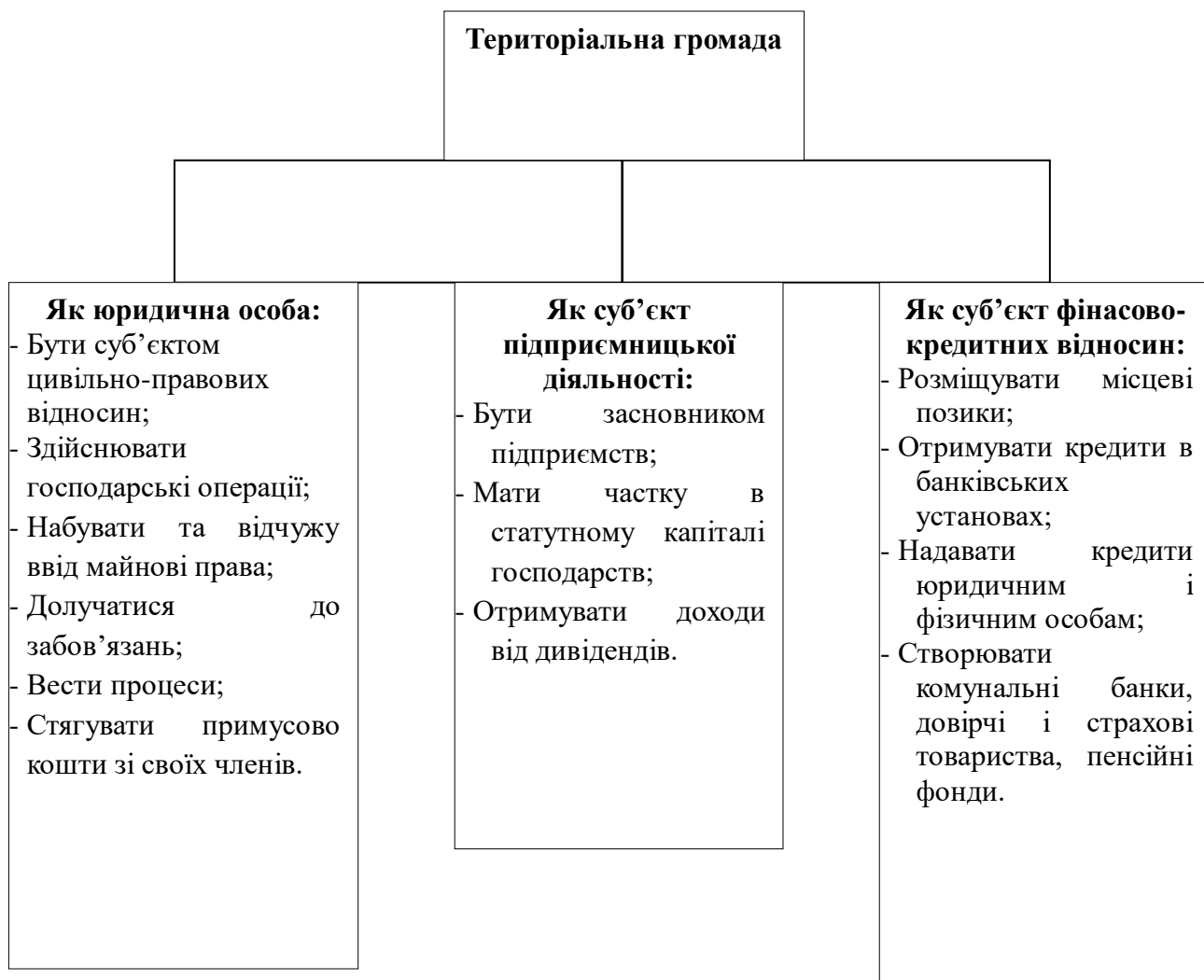
Джерело: складено автором на основі [3; 50; 73; 112; 160; 161; 180]

Чинна законодавча база регулювання місцевих бюджетів в Україні

Нормативний акт	Основні положення
– Конституція України (28.06.96р.)	<ul style="list-style-type: none"> – закріплення інституту місцевого самоврядування в Україні; – визначення повноважень органів місцевого самоврядування, матеріальної і фінансової основи самоврядування; – гарантування фінансування державою делегованих повноважень.
– Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»(21.05.1997 р.)	<ul style="list-style-type: none"> – визначення принципів місцевого самоврядування; – закріплення повноважень органів місцевого самоврядування.
– Бюджетний кодекс України (22.06.01р.)	<ul style="list-style-type: none"> – визначення складу місцевих бюджетів; – розподілу доходів і видатків між бюджетами; – формування процесу міжбюджетних відносин; – визначення порядку розрахунку дотацій вирівнювання; – встановлення відповідності і контрольних повноважень всіх учасників бюджетного процесу; – заборона створення позабюджетних фондів та здійснення міжбюджетних позичок. –
– Щорічні Закони України «Про Державний бюджет України»	<ul style="list-style-type: none"> – визначення складу загального і спеціального фондів місцевих бюджетів; – формування взаємозв'язку між державним та місцевими бюджетами; – визначення обсягів та особливостей перерахування міжбюджетних трансфертів; – визначення додаткових положень, що регламентують бюджетний процес.

Джерело: складено автором на основі [26; 27; 66;106; 107; 131; 132; 133; 135; 136]

Права територіальних громад



Джерело: складено автором на основі [50; 90; 112;173]

Роль місцевих бюджетів в економічній системі держави



Джерело: складено автором на основі [50; 55; 90]

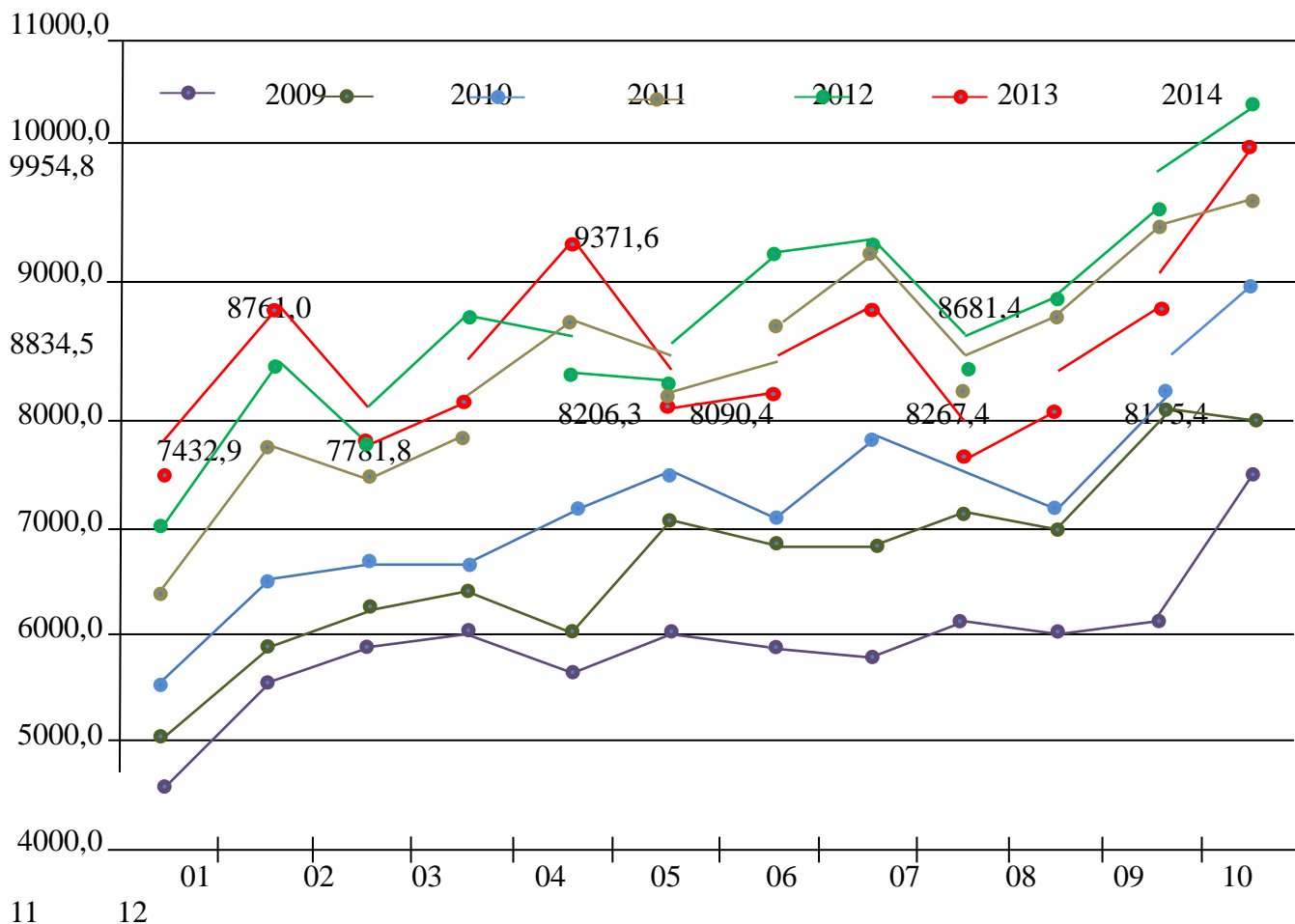
Аналіз податкових надходжень Зведеного бюджету України
за 2010-2015 рр.

Доходи	2010 рік	2011 рік	2012	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6	7
Податкові надходження, у т.ч. (у відсотковому співвідношенні)	74,6	84,0	80,9	79,9	80,6	77,8
Податок на доходи фізичних осіб	16,2	13,8	12,5	16,3	16,5	15,3
Податок на прибуток підприємства	12,8	3,7	3,9	12,4	8,8	6,0
Збори за спеціальне використання природних ресурсів, із них: плата за землю	4,0	2,7	2,8	6,5	7,4	6,4
Податок на додану вартість	27,5	32,7	31,2	29	30,5	27,4
Акцизний податок	9,0	8,5	8,6	8,3	9,9	9,7
Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	2,9	2,9	3,0	3	2,8	6,2
Рентна плата, збори на паливно-енергетичні ресурси	-	5,3	3,9	1,3	1,3	1,1
Інші податки та збори	2,2	1,9	2,5	3,1	3,4	5,7
Неподаткові надходження, з них (у відсотковому співвідношенні):	23,4	15,0	18,2	19,2	17,6	21,5
Доходи від власності та підприємницької діяльності	9,7	4,4	7,4	7,6	6,3	11,0
Адміністративні збори	0,8	1,2	1,6	1,6	1,5	2,7

та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу						
Інші неподаткові надходження (у відсотковому співвідношенні)	3,08	1,6	1,5	1,4	2,9	1,4
Власні надходження бюджетних установ (у відсотковому співвідношенні)	9,1	7,8	7,7	8,6	6,9	6,4
Всього	100	100	100	100	100	100

Джерело: складено на основі офіційного сайту Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Динаміка щомісячних надходжень доходів місцевих бюджетів
(без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2011-2016 роках



Основні видатки державного бюджету зарубіжних країн

Найменування видатків	Країни						
	Велика Британія	Данія	Іспанія	Німеччина	США	Норвегія	Франція
1	2	3	4	5	6	7	8
1. Загальні громадські послуги	4,0	3,3	13,0	7,4	5,4	5,4	10,6
2. Громадський порядок та безпека	12,3	0,4	4,3	3,4	10,1	0,9	2,3
3. Освіта	28,7	10,9	2,6	13	44,1	24,1	19,6
4. Охорона здоров'я	-	14,8	4,7	14,5	9,3	30,3	2,3
5. Соціальний захист і соціальне забезпечення	32,5	58,0	21,7	24,6	7,8	17,3	17,7
6. Житлове будівництво та комунальні зручності	5,4	2,3	9,3	15,3	1,9	6,7	24,1

Продовження додатку Ж

7. Розважальна, культурна та релігійна діяльність	3,1	3,0	0,02	5,7	3,1	4,5	7,7
8. Паливо та енергія	-	0,2	-	0,1	-	-	4,2
9. Сільське господарство, лісове господарство, рибальство, мисливство	0,1	-	1,1	0,6	0,5	-	-
10. Транспорт і зв'язок	4,9	3,1	11,0	6,0	5,8	4,7	3,6
11. Інші послуги з економіки	1,0	2,9	2,7	4,1	0,4	0,7	-
12. Інші податки	8,0	1,1	29,6	5,3	11,6	5,4	7,9
Разом	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: складено автором на основі [187; 188; 189]

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА**Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:**

1. Полинюк Н.І. Аналіз доходів місцевих бюджетів в Україні та оцінка рівня їх фінансової самостійності // Вісник Одеського національного університету. Економіка: зб. наук. праць. Одеський національний університет імені І. І. Мечникова. Одеса, 2016. Том 21. Вип. 11 (53). С.89-94.
2. Полинюк Н.І. Перспективи впровадження зарубіжного досвіду міжтериторіального фінансового вирівнювання в Україні // Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії: зб. наук. праць Запоріжжя: Запорізька державна інженерна академія. Запоріжжя, 2016. Вип. № 6. С. 132-137.
3. Полинюк Н.І. Податкові надходження як ключовий елемент доходів місцевих бюджетів в Україні // Формування ринкової економіки в Україні: зб. наук. праць. ЛНУ імені Івана Франка. Львів, 2017. Вип. 37. Ч.1. С. 111-115.
4. Полинюк Н.І. Роль місцевих бюджетів в економічному розвитку регіонів // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки». Херсон, 2016. Вип. 17. С. 146-149.
5. Полинюк Н.І. Бюджетна політика держави в умовах децентралізаційних реформ в Україні // Формування ринкової економіки в Україні: зб. наук. праць. ЛНУ імені Івана Франка. Львів, 2016. Вип. 35. Ч. 2. С. 132-137.
6. Полинюк Н.І. Зарубіжний досвід міжбюджетних відносин та можливість його використання в Україні // Науковий вісник НЛТУ України: Збірник науково-технічних праць. Львів, 2016. Вип. С. 269-275.
7. Михасюк І.М., Петик М.І., Полинюк Н.І. Зарубіжний досвід адміністрування податку з доходів громадян та можливості його застосування в Україні // Формування ринкової економіки в Україні: зб. наук. праць. ЛНУ імені Івана Франка. Львів, 2014. Вип. 31. Ч. 2. С. 62-68.

8. Полинюк Н. Механізм формування фінансових ресурсів місцевих органів управління в умовах демократизації суспільства // Економічний аналіз: зб. наук. праць. Тернопільський національний економічний університет. Теннопіль, 2016. Том 26. Вип. 1. С. 65-72.
9. Krupka M.I., Polyniuk N. I. Prospects use of municipal loans as a part local budget revenues for Ukraine // Trends in the development of national and world science: Collection of scientific articles. Nuremberg, Germany, 2016. С.152-157.
10. Polyniuk N. Estimation of efficiency of use of financial potential of local budget in conditions of changes of transformation changes of economy // World scientific extent: Collection of scientific articles. Coventry, United Kingdom. 2017. С. 126-130.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

11. Полинюк Н.І. Фінансова самостійність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації // Стратегії інноваційного розвитку економіки України: проблеми, перспективи, ефективність “Форвард-2016”: щорічна міжнародна Internet-конференція студентів та молодих вчених. Харків, 2016. С. 232-234.
12. Полинюк Н.І. Місцеві бюджети у структурі бюджетної системи України в умовах децентралізації // Актуальні проблеми функціонування господарської системи України: XXII міжнародна наукова конференція студентів, аспірантів та молодих учених. Львів, 2015. С. 166-167.
13. Полинюк Н.І. Необхідність оцінки фінансової стабільності місцевих бюджетів // Сучасний стан і тенденції розвитку економіки країни: матеріали доповідей міжнародної науково-практичної конференції Запоріжжя, 2016. С. 156-159.
14. Полинюк Н.І. Бюджетна політика та проблеми формування місцевих фінансових ресурсів в Україні // Актуальні проблеми функціонування господарської системи України: XXIII Міжнародна наукова конференція студентів, аспірантів та молодих учених. Львів, 2016. С.131-132.

15. Крупка М.І., Кульчицький М.І., Полинюк Н.І. Стратегічні орієнтири підвищення ефективності використання фінансового потенціалу як чинника самостійності місцевих бюджетів // Світові тенденції та перспективи розвитку
16. Крупка М.І., Полинюк Н.І. Роль місцевих бюджетів у структурі бюджетної системи України в умовах децентралізації // Проблеми та перспективи розвитку науки на початку третього тисячоліття у країнах Європи та Азії: XVIII Міжнародна науково-практична інтернет-конференція. Переяслав-Хмельницький, 2015. С. 37-39.
17. Крупка М.І., Полинюк Н.І. Особливості оподаткування доходів громадян в Україні // Світові тенденції та перспективи розвитку фінансової системи України: XI Міжнародна науково-практична конференція. Київ, 2014. С. 31-33.
18. Полинюк Н.І. Зарубіжний досвід міжбюджетних відносин та перспективи його використання в Україні // Соціально-економічний розвиток України та її регіонів: проблеми науки та практики: Міжнародна науково-практична конференція. Одеса, 2016. С. 77-80.
19. Полинюк Н.І. Місцеві бюджети та зміни у їх формуванні з проведенням адміністративно-територіальної реформи в Україні // Наука, освіта, суспільство: актуальні питання і перспективи розвитку: II міжнародна науково-практична конференція. Київ, 2016. С. 78-80.
20. Крупка М.І., Полинюк Н.І. Проблеми розвитку системи оподаткування доходів фізичних осіб в Україні // Організація управління: витoki, реалії та перспективи розвитку: науково-практична конференція. Львів, 2014. С. 121–125.
21. Полинюк Н.І. Фінансова незалежність місцевих бюджетів України // Наукові підходи до модернізації національної економіки: вектор розвитку: міжнародна науково-практична конференція. Київ, 2017. С. 82-84.

ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ

1. VII Щорічна міжнародна Internet-конференція студентів та молодих вчених “Форвард-2016” “Стратегії інноваційного розвитку економіки України: проблеми, перспективи, ефективність” (Харків, 27 грудня 2016 р., заочна форма участі).
2. XXII міжнародна наукова конференція студентів, аспірантів та молодих учених “Актуальні проблеми функціонування господарської системи України” (Львів, 15-16 травня 2015р., очна форма участі).
3. Матеріали доповідей міжнародної науково-практичної конференції “Сучасний стан і тенденції розвитку економіки країни”(Запоріжжя, 16 грудня 2016 р., заочна форма участі).
4. XXIII Міжнародна наукова конференція студентів, аспірантів та молодих учених “Актуальні проблеми функціонування господарської системи України” (Львів, 20-21 травня 2016 р., очна форма участі).
5. XIV Міжнародна науково-практична конференція “Світові тенденції та перспективи розвитку фінансової системи України” (Київ, 28-29 вересня 2017р., заочна форма участі).
6. XVIII Міжнародна науково-практична інтернет-конференція. “Проблеми та перспективи розвитку науки на початку третього тисячоліття у країнах Європи та Азії” (Переяслав-Хмельницький, 29-30 вересня 2015 р., заочна форма участі).
7. XI Міжнародна науково-практична конференція “Світові тенденції та перспективи розвитку фінансової системи України” (Київ, 30-31 жовтня 2014 р., заочна форма участі).
8. Міжнародна науково-практична конференція “Соціально-економічний розвиток України та її регіонів: проблеми науки та практики”(Одеса, 25-26 вересня 2016 р., заочна форма участі).

9. II міжнародна науково-практична конференція “Наука, освіта, суспільство: актуальні питання і перспективи розвитку” (Київ, 27-28 грудня 2016 р., заочна форма участі).
10. Науково-практична конференція “Організація управління: витоки, реалії та перспективи розвитку” (Львів, 20 жовтня 2014 р., очна форма участі).
11. Міжнародна науково-практична конференція “Наукові підходи до модернізації національної економіки: вектор розвитку” (Київ, 28-29 квітня 2017 р., заочна форма участі).



№ 20 04 20 17 р. № 02-лх-481
на № _____

Спеціалізованій вченій раді
Львівського національного університету
імені Івана Франка

Довідка

про впровадження науково-практичних результатів дисертаційної роботи
Полинюк Наталії Ігорівни на тему:

«Формування ресурсів місцевих бюджетів в Україні»

Концептуальні підходи до оцінювання взаємозв'язку окремих статей доходів місцевих бюджетів з показниками надходжень до фондів соціального страхування на основі кореляційно-регресійної моделі дає змогу обґрунтувати механізм вибору пріоритетів розподілу надходжень, як на місцевому так і на обласному рівнях що буде використано в діяльності Львівської обласної ради, зокрема під час розроблення стратегії бюджетної політики на період до 2020 р. та здійсненні аналізу дієвості організації бюджетних відносин в умовах фінансової децентралізації на окремих адміністративно-територіальних одиницях.

Заступник керуючого справами
обласної ради



Іван СОБКО



Львівська міська рада

Департамент економічного розвитку

79006, м. Львів, пл. Ринок, 1, тел/факс: (032) 254-60-57

16.01.2017

№ 2301-Век-94

На № _____

від _____

Довідка

Видана Полинюк Наталії Ігорівні про те, що результати її дисертаційної роботи на тему "Формування ресурсів місцевих бюджетів в Україні" використано в діяльності департаменту економічного розвитку Львівської міської ради, зокрема в частині удосконалення механізму наповнення дохідної частини, розподілу та ефективного використання видатків місцевих бюджетів.

Директор департаменту



І. Кулинич



УКРАЇНА

Зимноводівська сільська рада
Пустомитівського району Львівської області

81110, с. Зимна Вода, Пустомитівського району, вул. Р. Шухевича, 83. (факс) 295-22-07,
email: Zymnovodivskarada@gmail.com

Від 12.01.17р № 16
На № _____ від _____

ДОВІДКА

Видана Полинюк Наталії Ігорівні про те, що результати її дисертаційної роботи на тему «Формування ресурсів місцевих бюджетів в Україні » використано в діяльності Зимноводівської сільської ради при вирішенні проблем реалізації бюджетної політики та здійсненні аналізу дієвості організації бюджетних відносин в умовах фінансової децентралізації на місцевому рівні.

Вважаємо за доцільне використовувати результати дослідження Полинюк Н.І. в роботі органів місцевого самоврядування та державних структур, оскільки дане дослідження має важливу практичну та методичну цінність.

Сільський голова



В.Гутник



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF UKRAINE
ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА
IVAN FRANKO NATIONAL UNIVERSITY OF LVIV

вул. Університетська, 1, м. Львів, 79000, Україна
тел./факс (032) 261-60-48, тел. 260-34-02
<http://www.lnu.edu.ua>, e-mail: lnu@lnu.edu.ua
Код ЗКПО 02070987 Державна Казначейська служба України
МФО 820172, р.р. 35225230001061
№ свідоцтва 17701483, ін. под. № 020709813029
Валютний рахунок № 26007006042 в Укресімбанку
м. Львова МФО 325718

1, Universytetska Str., Lviv, 79000, Ukraine
Phone/Fax: +38 (032) 261-60-48, 260-34-02
<http://www.lnu.edu.ua>, e-mail: lnu@lnu.edu.ua
Code ZKPO 02070987 State Treasury Service of Ukraine
MFO 820172, Settlement Acc. 35225230001061
Certificate No. 17701483, Tax IN020709813029
Foreign Currency Acc.No. 26007006042 in Lviv Branch of
Ukreximbank MFO 325718

№ 5606-Н від 14.12.2016

на № _____ від _____

Довідка

Видана Полинюк Наталії Ігорівні про те, що результати її дисертаційної роботи на тему «Формування ресурсів місцевих бюджетів в Україні» використано у навчальному процесі на економічному факультеті Львівського національного університету імені Івана Франка під час викладання дисциплін: «Фінансовий менеджмент», «Фінансова політика», «Бюджетна система», «Місцеві фінанси», «Стратегічне управління фінансами».

Проректор з наукової роботи
Львівського національного університету
імені Івана Франка
член-кореспондент НАН України
доктор хімічних наук, професор



Р.Є. Гладішевський