

Посміхнись життю

**ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ
РЕФОРМУВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ**

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ПЕРЕБУДОВИ СУСПІЛЬНИХ ФІНАНСІВ	4
1.1 Соціально-економічна сутність, функції та роль місцевих бюджетів у системі суспільних фінансів України	4
1.2 Доходи як основа формування місцевих бюджетів та вплив трансформаційних змін суспільних фінансів України на розширення їх бази	7
1.3 Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації	9
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ В ПЕРІОД ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ЗМІН СУСПІЛЬНИХ ФІНАНСІВ	13
2.1 Аналіз та оцінка обсягу та структури доходів місцевих бюджетів України	13
2.2 Роль міжбюджетних трансфертів у формуванні місцевих бюджетів України	15
2.3 Аналіз та оцінка виконання плану доходів місцевих бюджетів України	17
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ЗМІЦНЕННЯ ДОХОДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ	19
3.1 Шляхи оптимізації формування доходів місцевих бюджетів України	19
3.2 Бюджетна децентралізація як фактор забезпечення самостійності місцевих бюджетів	24
ВИСНОВКИ	28
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	30
ДОДАТКИ	

ВСТУП

Сучасні реформи місцевого самоврядування та бюджетної децентралізації в Україні активізували процеси, спрямовані на забезпечення фінансової самостійності територіальних громад. Йдеться, насамперед, про зміцнення та розширення доходної бази місцевих бюджетів, адже лише за умов наявності достатніх фінансових ресурсів органи місцевої влади спроможні повноцінно виконувати покладені на них функції та повноваження, а також сприяти соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних утворень та підвищенню рівня життя населення. Таким чином, формування місцевих бюджетів в умовах реформування суспільних фінансів є актуальним напрямом дослідження і становить практичний та науковий інтерес у зв'язку з необхідністю аналізу та оцінки впливу результатів законодавчих нововведень на зміну обсягів та структури сукупних показників доходів місцевих бюджетів.

Питання щодо функціонування та наповнення місцевих бюджетів України в умовах децентралізації розглядали в своїх працях наступні вчені: В. Л. Андрущенко, О. Д. Василик, В. Г. Дем'янишин, О. П. Кириленко, М. І. Крупка, Л. В. Лисяк, І. О. Луніна, І. О. Лютий, В. Д. Макогон, В. М. Опарін, Ю. В. Пасічник, Л. П. Сідельникова, В. М. Федосов, І. Я. Чугунов, С. І. Юрій та інші.

Метою дослідження є наукове обґрунтування теоретико-методологічних засад і практичних аспектів механізму формування місцевих бюджетів в умовах трансформаційних змін суспільних фінансів України та розробка рекомендацій щодо зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування.

Об'єкт дослідження – механізм формування місцевих бюджетів в умовах реформування суспільних фінансів України. Предмет дослідження – теоретичні та практичні аспекти забезпечення місцевих бюджетів доходами в умовах реформування суспільних фінансів України.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ПЕРЕБУДОВИ СУСПІЛЬНИХ ФІНАНСІВ

1.1 Соціально-економічна сутність, функції та роль місцевих бюджетів у системі суспільних фінансів України

Місцевим бюджетам відводиться чільне місце у системі суспільних фінансів, оскільки вони є підґрунтям функціонування місцевого самоврядування та гарантують фінансування сфер, які зачіпають інтереси широких верств населення: соціальний захист, освіта, культура, житлово-комунальне господарство. Крім того, за допомогою наявних фондів грошових коштів органи місцевої влади покликані вирішувати проблеми певних адміністративно-територіальних одиниць, забезпечувати соціально-економічний розвиток територій, стимулювати поживлення підприємницької діяльності, що в результаті повинно стати основою покращення рівня життя населення.

Сутнісна характеристика поняття «місцевий бюджет» повинна відобразити його роль, значення та певним чином давати уявлення про багатогранність даної категорії. У Бюджетному кодексі України пропонується тлумачення поняття «бюджет», яке може бути застосовано як для державного, так і для місцевого бюджету: «бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду» [9]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає визначення конкретно поняття «місцевий бюджет»: «бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування» [40]. Отже, у нормативно-правових актах акцентується увага на тому, що місцевий бюджет, перш за все, є документом (результатом

планування), який є основою фінансового забезпечення виконання функцій та завдань органів місцевого самоврядування.

Соціально-економічну сутність поняття «місцевий бюджет» можна висвітлити у наступному визначенні: місцевий бюджет – це план формування та використання фонду фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування для забезпечення реалізації ними функцій та повноважень щодо соціального, економічного, культурного розвитку та інших позитивних змін адміністративно-територіальної одиниці з метою покращення рівня життя населення.

Таким чином, місцеві бюджети варто розглядати в трьох аспектах: по-перше – це правовий акт, відповідно до якого виконавчі органи влади отримують право на розпорядження певними фондами грошових коштів; по-друге – це план витрат і доходів відповідного місцевого органу влади; по-третє – це економічна категорія, оскільки бюджет є закономірним економічним атрибутом будь-якої самостійної територіальної одиниці, наділеної правовим статусом [53, с. 322].

Окремо слід звернути увагу також на основні ознаки місцевих бюджетів. До них належать наступні:

- 1) територіальна приналежність місцевого бюджету;
- 2) соціальна спрямованість;
- 3) залежність формування та використання фінансового ресурсу місцевого бюджету від економічного потенціалу території;
- 4) залежність формування та функціонування місцевого бюджету від особливостей побудови міжбюджетних відносин;
- 5) законодавча та нормативно-правова визначеність особливостей складання та функціонування місцевих бюджетів;
- 6) визначення місцевих органів влади, населення та суб'єктів господарювання, які знаходяться або проживають на території адміністративно-територіального утворення, учасниками бюджетних відносин [43, с. 128].

Роль місцевих бюджетів значною мірою проявляється у функціях, які

вони виконують. Головними функціями місцевих бюджетів є:

1. розподільна функція – полягає у перерозподілі чистого доходу між суб'єктами бюджетних відносин;
2. контрольна функція – полягає у забезпеченні реалізації заходів фінансового контролю впродовж усього бюджетного процесу;
3. стабілізаційна функція – передбачає вплив на обсяги споживання суспільства, рівень зайнятості, темпи інфляції тощо;
4. функція фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування – полягає у формуванні матеріальної та фінансової бази місцевих бюджетів для реалізації органами місцевого самоврядування своїх функцій [43, с. 129].

Місцеві бюджети відображають результат функціонування місцевих фінансів. Зокрема, система місцевих фінансів визначає джерела наповнення місцевих бюджетів та напрями використання мобілізованих коштів. Сукупно ці рішення впливають на всі сфери розвитку відповідної територіальної громади: розвиток бізнесу, якість життя населення, дотримання визначених суспільних пріоритетів (рис. 1.1).

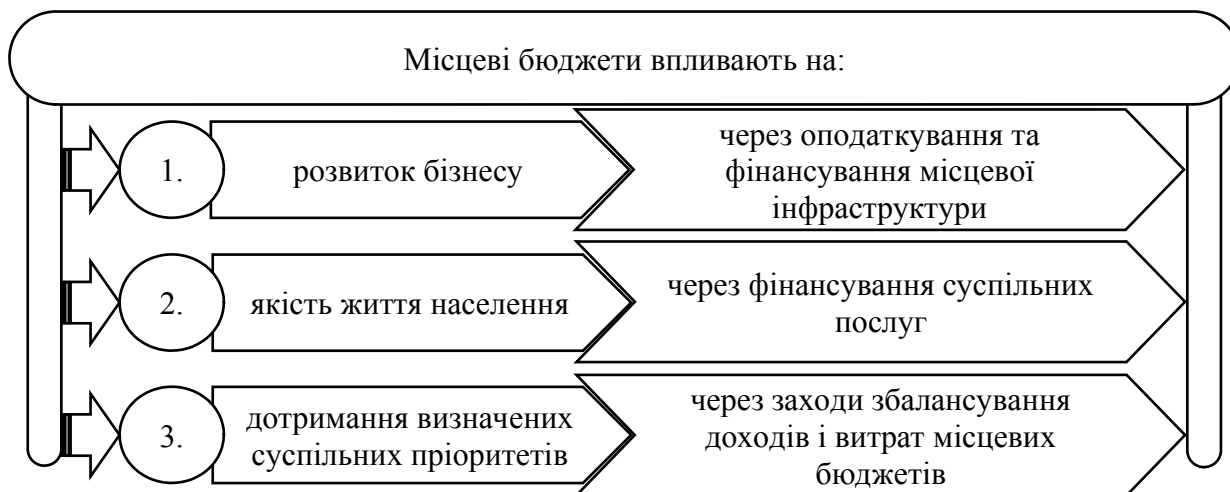


Рис. 1.1. Вплив місцевих бюджетів на розвиток територіальної громади

Джерело: розроблено на основі даних [45, с. 59]

Процес формування місцевих бюджетів включає такі етапи як складання, розгляд та їх затвердження. Таким чином, місцеві бюджети, які є офіційним

документальним носієм місцевих фінансів та планами формування і використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, спрямовані на забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів, вирішення суспільних проблем локального рівня, наближення надання державних послуг безпосередньо до їх споживачів та покращення рівня життя населення. Саме тому місцевим бюджетам відведено чільне місце не лише в системі суспільних фінансів, а й в економічній системі будь-якої держави.

1.2 Доходи як основа формування місцевих бюджетів та вплив трансформаційних змін суспільних фінансів України на розширення їх бази

Доходи місцевих бюджетів надходять у постійне користування органів місцевого самоврядування на безповоротній основі та є підґрунтям їх фінансової незалежності, забезпечують стабільність бюджету і фінансування видатків.

Бюджетним кодексом України визначено, що доходи бюджету – це податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ) [9].

Так, з одного боку, доходи місцевих бюджетів є активною формою акумуляції певної частини фінансових ресурсів, які знаходяться у розпорядженні місцевих органів самоврядування, тобто стають невід'ємним елементом місцевих фінансів, а з іншого – вони є основним складником загальної бюджетної системи держави, утворюючи систему фінансових відносин, що формується між місцевими та державними бюджетами, а також у межах місцевих бюджетів [31, с. 611].

Згідно з Бюджетним кодексом України доходи бюджету класифікуються за такими розділами [9]:

- 1) податкові надходження;

- 2) неподаткові надходження;
- 3) доходи від операцій з капіталом;
- 4) трансферти.

Податкові надходження є одним із головних бюджетоутворюючих надходжень місцевих бюджетів, але і використання міжбюджетних трансфертів є неминучим. Це не свідчить про фінансову неспроможність певного регіону, а просто є наслідком діючої системи формування місцевих бюджетів України. Основне завдання трансфертів – вирішувати проблеми вертикальної незбалансованості, що виникає внаслідок невідповідності між відповідальністю за видатками та податкоспроможністю певної території. Система трансфертів сприяє також згладжуванню нерівностей між адміністративно-територіальними одиницями (нерівність по горизонталі), зумовлених соціально-економічними особливостями та можливостями кожного регіону [26, 78].

В Україні вирішення проблем місцевого самоврядування у контексті забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів розпочато в 2015 р. Найважливішими кроками реформ визначено фінансову децентралізацію, зокрема передачу органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів для їх реалізації, та об'єднання територіальних громад з метою їх зміцнення, розвитку та розбудови [30, 41].

Реформа децентралізації передбачає подолання багатьох викликів, серед яких: залежність територій від центру; інфраструктурна та фінансова слабкість громад; деградація сільської місцевості; високий рівень дотаційності громад; низький рівень інвестиційної привабливості територій тощо. Проведення бюджетної децентралізації здатне забезпечити набагато більшу ефективність та якість надання суспільних послуг, ніж розподіл концентрованих коштів на суспільні потреби через центральний рівень бюджетної системи [35, с. 60].

Зміни, що відбуваються в країні мають слугувати на користь соціально-економічного розвитку держави. Передача частки загальнодержавних податків до місцевих бюджетів має зумовити економічну зацікавленість громад в розвитку виробничої діяльності, приватної господарської діяльності. Найбільш

цінний капітал країни – її населення, має стати рушійною силою на шляху до підвищення добробуту, а з іншого боку реформа сприятиме подоланню корупційної складової в державному управлінні [35, с. 60].

Таким чином, в Україні створено умови для розширення фінансових можливостей місцевого самоврядування, які в майбутньому дадуть змогу зробити економічно самодостатніми та спроможними і нові об'єднані територіальні громади.

1.3 Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації

Органи місцевої влади відповідальні за розвиток окремих територій, виконання соціальних програм, програм економічного розвитку та подолання економічної кризи. Саме вони вирішують найважливіші суспільні питання, що сприяє активному залученню громадян до діяльності місцевих органів влади. Тобто, децентралізація – це не просто передача повноважень чи ресурсів, це насамперед, створення умов для розвитку. Дієвість цього механізму чітко прослідковується на прикладі як постсоціалістичних країн Європи (Польща, Словаччина, Естонія, Литва), так і розвинутих європейських демократій (Швеція, Франція, Німеччина, Велика Британія тощо). Отже, вивчення зарубіжного досвіду формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації є важливим для забезпечення практичного використання кращих надбань в Україні [7, 11, 36].

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

- політичний – згідно із законодавчими нормами кожна територіально-адміністративна одиниця має свій бюджет;
- економічний – ґрунтується на принципі самофінансування кожної

бюджетної одиниці. Принцип самофінансування у чистому і буквальному значенні в кожній країні світу не реалізується, оскільки географічне положення, економічні умови і можливості регіонів є різними. У зв'язку з цим відносини центрального бюджету з місцевими будуються на нормативній основі, виходячи з об'єктивних критеріїв [58, с. 83].

В залежності від обсягів делегованих повноважень та ступеня взаємодії з державною владою, виокремлюють два підходи до організації місцевого самоврядування: автономії та децентралізації. Комбінація цих підходів дозволяє визначити три моделі організації місцевого самоврядування: англосаксонську, континентальну та змішану [11, с. 56]

Для англосаксонської моделі місцевого самоврядування властивий високий рівень місцевого самоврядування та контроль з боку населення, окрім того повністю відсутні органи державної влади на місцях. Континентальна модель організації місцевого самоврядування характеризується поєднанням прямого державного управління та управління на місцях, при цьому автономія місцевого самоврядування – обмежена, а органи місцевого самоврядування контролюються спеціальними державними уповноваженими. У змішаній моделі у деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління і представником держадміністрації. Попри існування якісно різних моделей місцевого самоврядування, науковці виділяють низку спільних ознак, які добре характеризують процеси децентралізації в європейських країнах: вирівнювання якості державних послуг по всій території країни; демократизація шляхом розвитку місцевої та регіональної автономії; максимально ефективно вирішення місцевих проблем; забезпечення культурної, мовної та етнічної різноманітності; економічна конкуренція між місцевим та регіональним рівнями [11, 47].

Залежно від рівня фінансової децентралізації можна виокремити три моделі фінансового забезпечення місцевого самоврядування (табл. 1.1):

- 1) скандинавську;
- 2) латинську;

3) ганноверську.

Таблиця 1.1

Моделі фінансового забезпечення місцевого самоврядування [44, с. 125]

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

Децентралізованими можна вважати системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування тих країн, де власні надходження місцевих бюджетів становлять понад 50%, а країни, надходження від трансфертів яких становить понад 45%, мають централізовану систему фінансового забезпечення [36, с. 147].

Високою фінансовою автономією наділені місцеві бюджети Ісландії, США, Люксембургу, Австрії, Швеції, Литви, Словаччини, Словенії та Румунії (показник знаходиться в межах від 99,2% до 72,8%). В Зазначених країнах місцеві бюджети практично не залежать або слабо залежать від державного бюджету. У Німеччині, Японії, Фінляндії, Бельгії і Данії фінансова автономія місцевих бюджетів коливається від 68% до 56%. Основу фінансової автономії органів місцевої влади цих країн становлять місцеві податки і місцеві надбавки до загальнодержавних податків [36; 48].

Серед місцевих податків західних країн найбільш вагомими є податок на майно та місцеві прибуткові податки. Крім того, використовуються промислові, податки з продажу, податки на професію, екологічні та інші. Поширеним є податок на нерухомість, причинами чого слугують наступні положення: обсяг надходжень є стабільним і його легко передбачити, оскільки реєстр нерухомого майна оновлюється щорічно; базою оподаткування є об'єкти нерухомості, які практично неможливо перемістити за межі певної юрисдикції; податкові ставки вводять без ризику для міграції мешканців до інших адміністративно-

територіальних одиниць. Питома вага податку на нерухомість у структурі доходів місцевих бюджетів коливається в межах від 30% в унітарних республіках до 50% у федераціях [33; 36].

Однак, також існують європейські країни, місцеві бюджети яких формуються більшою мірою за рахунок трансфертів з центрального бюджету. Приміром, в Ірландії, Італії, Португалії трансфертні надходження становлять від 60 до 80% поточних доходів, в Албанії – до 96% загального обсягу надходжень місцевих бюджетів. Цікавим є досвід Великобританії, де всі місцеві бюджети отримують кошти від центрального уряду у вигляді грантів, їх частка становить близько 48% доходів [36, с. 147].

Таким чином, зміни, які відбуваються протягом останніх десятиліть у взаємовідносинах між центральною і місцевою владою, знайшли закономірне відображення у формуванні доходної бази місцевих бюджетів, питома вага яких у ВВП щороку зростає. У більшості зарубіжних країн основу доходної бази місцевих бюджетів становлять податкові надходження. В їхньому складі переважають місцеві податки і збори – майнові, місцеві прибуткові, промислові, податки на професію. [33, с. 532].

Позитивний досвід бюджетної децентралізації у зарубіжних країнах свідчить, що дана реформа здатна бути ефективним та дієвим способом становлення фінансової автономії та стійкості місцевих бюджетів, оскільки забезпечує передачу місцевим органам самоврядування не лише значної частини функцій та повноважень, а й потужних джерел фінансових ресурсів, раніше закріплених за центральним урядом, що в результаті є поштовхом до соціального та економічного розвитку територій.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ В ПЕРІОД ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ЗМІН СУСПІЛЬНИХ ФІНАНСІВ

2.1 Аналіз та оцінка обсягу та структури доходів місцевих бюджетів України

Формування достатнього обсягу доходів місцевих бюджетів в сучасних реаліях визначає спроможність органів місцевого самоврядування задовольняти суспільні потреби населення та вирішувати проблеми локального характеру: як на рівні регіонів, так і на рівні менших адміністративно-територіальних утворень. Наявність обґрунтованої суми грошових коштів у бюджеті, їх раціональне та цільове використання є запорукою соціального та економічного розвитку території. Тому, постає необхідність оцінки впливу законодавчих змін у контексті децентралізації на мобілізацію доходів місцевих бюджетів та визначення його позитивних та негативних аспектів.

Показник загальної суми доходів місцевих бюджетів України у 2013–2018 рр. мав позитивну динаміку, порівняно з попереднім роком: у 2014 р. зріс на 4,83% та становив 231702,01 млн. грн., у 2015 р. – на 27,09% та становив 294460,23 млн. грн., у 2016 р. – на 24,31% та становив 366040,63 млн. грн., у 2017 р. – на 37,17% та становив 502093,92 млн. грн., у 2018 р. – на 14,81% та становив 562421,81 млн. грн. Обсяги доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів в аналізованій період зазнавали більш кардинальних змін: у 2014 р. зменшилися порівняно з попереднім роком на 3,87% до суми 101101,08 млн. грн., що певною мірою пояснюється анексією частини української держави та військовими діями на сході України; а починаючи з 2015 р. зростали (з 2016 р. навіть більшими темпами, ніж загальний обсяг доходів). У 2015, 2016 та 2017 рр. темпи приросту доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів становили 19,17%, 41,64% та 34,48% відповідно, а обсяги доходів – 120480,23 млн. грн.,

170645,36 млн. грн. та 229490,98 млн. грн. відповідно. А от у 2018 р. спостерігається зниження темпів зростання до 12,02%, тобто 263482,11 млн. грн. (Додаток В, рис. В.1).

Зважаючи на розширення доходної бази місцевих бюджетів, слід ознайомитися з динамікою частки місцевих бюджетів у загальному обсязі зведеного бюджету України. Так, за останні п'ять років частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті (без урахування міжбюджетних трансфертів) зменшилася з 23,75% у 2013 р. до 18,48% у 2015 р., а потім почала зростати кожного року і досягла позначки 22,57% у 2017 р., але трохи знизилася в 2018 р. та становила 22,25%. Однак, переважна частка фінансових ресурсів (більш, ніж 75%) все ще концентрується у державному бюджеті, що спричиняє залежність місцевих органів влади від рішень центрального уряду. Динаміка частки ВВП, яка розподіляється через місцеві бюджети, мала подібні зрушення: з 2013 р. по 2015 р. зменшилася з 7,23% до 6,09% відповідно, у 2016 р. зросла до 7,16%, а в 2017 р. – до 7,69%, а в 2018 р. трохи знизилася до 7,4% (Додаток В, рис. В.2). Отже, збільшення частки місцевих бюджетів у фінансових ресурсах держави та у ВВП почалося не з першого року впровадження реформ, а з наступного – 2016 р., а в 2018 р. почало стабілізуватися.

Якщо розглядати структуру місцевих бюджетів України за видами доходів, то виявиться, що переважну частку доходів займають офіційні трансферти: 2013 р. – 52,42%, 2014 р. – 56,37%, 2015 р. – 59,08%, 2016 р. – 53,38%, 2017 р. – 54,29%, 2018 р. – 53,15%. У 2015 р. частка міжбюджетних трансфертів досягла максимальної позначки за аналізований період, що певною мірою спричинено введенням нових цільових субвенцій (освітньої та медичної). Податкові надходження займають друге місце у структурі доходів місцевих бюджетів, частка яких до 2015 р. зменшувалася, а починаючи з 2016 р. почала зростати: 2013 р. – 41,26%, 2014 р. – 37,69%, 2015 р. – 33,36%, 2016 р. – 40,12%, 2017 р. – 40,03%, 2018 р. – 41,34%. Обсяг неподаткових надходжень та доходів від операцій з капіталом не має значного впливу на формування доходів місцевих бюджетів України (Додаток В, рис. В.3).

2.2 Роль міжбюджетних трансфертів у формуванні місцевих бюджетів України

Необхідність міжбюджетних трансфертів виникає внаслідок невідповідності між розподілом повноважень між органами управління і розподілом доходних джерел на їх виконання. За допомогою міжбюджетних трансфертів на місцевому рівні вирішуються питання компенсації бюджетам нижчого рівня витрат на виконання делегованих повноважень, вартість яких перевищує бюджетні можливості місцевих органів влади, а також вирішуються проблеми, зумовлені нерівномірністю у мобілізації доходів бюджету, та соціальні проблеми, пов'язані зі специфікою розвитку регіонів і їх економічною спроможністю [6, с. 47].

У Державному бюджеті України затверджується обсяг міжбюджетних трансфертів окремо для кожного з відповідних місцевих бюджетів, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів.

Загальний обсяг міжбюджетних трансфертів, які надходили до місцевих бюджетів України, мав позитивну динаміку: зріс з 115848,32 млн. грн. у 2013 р. до 298939,71 млн. грн. у 2018 р., при чому щорічні темпи приросту становили 12,72%, 33,21%, 12,31%, 39,51% та 9,66% у 2014 р., 2015 р., 2016 р., 2017 р. та 2018 р. відповідно. Крім того, за аналізований період частка офіційних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів була найменшою у 2013 р. та становила 52,42%, а за наступні два роки збільшилася та досягла максимального значення 59,08%, що певною мірою спричинено введенням нових цільових субвенцій (освітньої і медичної) та процесом створення і об'єднання територіальних громад, яке потребувало належної фінансової підтримки держави (Додаток В, рис. В.4). Загалом, місцеві бюджети України все ще залишаються фінансово залежними від державного бюджету, адже понад половину їх доходів становлять міжбюджетні трансферти.

Проаналізуємо детальніше обсяги та структуру міжбюджетних трансфертів, що надходили до місцевих бюджетів України (табл. 2.1). У

структурі трансфертів у 2013 р. переважала частка дотації (52,85%), а починаючи з 2014 р. – частка субвенцій (2014 р. – 50,66%, 2015 р. – 95,82%, 2016 р. – 96,50%, 2017 р. – 91,93%, 2018 р. – 91,58%). Загальний обсяг дотацій у 2014 р. зріс на 5,25% та становив 64434,38 млн. грн., в наступні два роки зменшився на 88,71% та 6,05% і на кінець 2016 р. становив 6826,58 млн. грн., в 2017 р. збільшився на 221,78% та становив 21998,51 млн. грн., а в 2018 р. збільшився на 12,7% та становив 25166,05 млн. грн.. Щодо субвенцій, то їх обсяг за останні п'ять років зріс з 54627,95 млн. грн. у 2013 р. до 273773,66 млн. грн. у 2018 р.

Таблиця 2.1

Обсяги та структура міжбюджетних трансфертів, що надходили до місцевих бюджетів України у 2013–2018 рр.

Показники	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Фактичний обсяг, млн. грн.						
1. Дотації	61220,37	64434,38	7276,88	6836,58	21998,51	25166,05
2. Субвенції	54627,95	66166,56	166703,12	188558,69	250604,43	273773,66
Всього офіційних трансфертів	115848,32	130600,94	173980,00	195395,27	272602,95	298939,71
Ланцюговий абсолютний приріст, млн. грн.						
1. Дотації	–	3214,01	-57157,50	-440,30	15161,93	3167,53
2. Субвенції	–	11538,61	100536,56	21855,57	62045,74	23169,23
Всього офіційних трансфертів	–	14752,61	43379,06	21415,28	77207,67	26336,76
Ланцюговий темп приросту, %						
1. Дотації	–	5,25	-88,71	-6,05	221,78	14,40
2. Субвенції	–	21,12	151,94	13,11	32,91	9,25
Всього офіційних трансфертів	–	12,73	33,21	12,31	39,51	9,66
Структура, %						
1. Дотації	52,85	49,34	4,18	3,50	8,07	8,42
2. Субвенції	47,15	50,66	95,82	96,50	91,93	91,58
Всього офіційних трансфертів	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Джерело: розроблено на основі даних [19]

Отже, трансферти цільового спрямування (субвенції) є основою коштів, що передаються Державним бюджетом місцевим бюджетам на виконання делегованих повноважень.

2.3 Аналіз та оцінка виконання плану доходів місцевих бюджетів України

Від рівня наповнення бюджету згідно з планом доходів залежить ступінь виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій та повноважень, насамперед, щодо соціального захисту та соціального забезпечення населення, надання послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, розвитку житлово-комунального господарства. Тож, доцільно проаналізувати виконання планових показників доходів місцевих бюджетів України.

У 2013 та 2014 рр. плани загальної суми доходів місцевих бюджетів України, які становили 112483,52 млн. грн. та 115418,44 млн. грн. відповідно, не виконувалася в повному обсязі: відсоток виконання становив 93,5% та 87,6% відповідно. У наступні чотири роки забезпечено наповнення місцевих бюджетів понад визначений обсяг доходів: планові показники доходів становили 107814,75 млн. грн., 154539,24 млн. грн., 219497,34 млн. грн. та 260182,52 млн. грн., а відсоток виконання плану – 111,75%, 110,42%, 104,55% та 101,27% у 2015 р., 2016 р., 2017 р. та 2018 р. відповідно рис. 2.1).

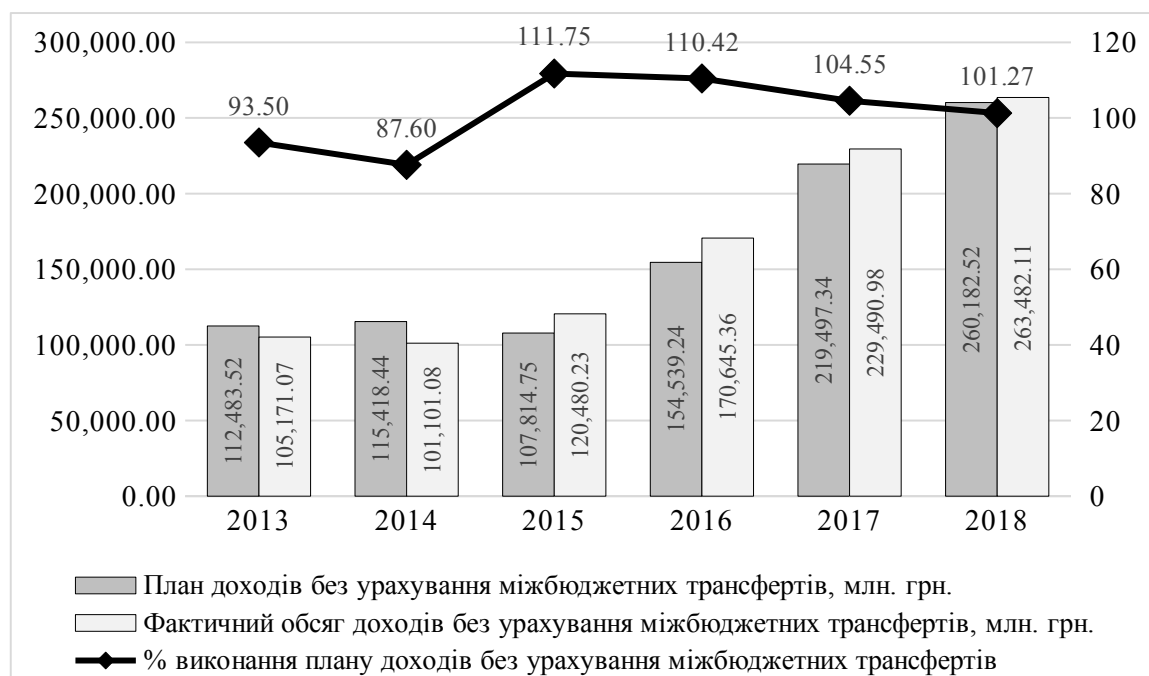


Рис. 2.1. Динаміка виконання плану доходів місцевих бюджетів України у 2013–2018 рр.

Джерело: розроблено на основі даних [19]

Ситуація щодо виконання доходів загального фонду місцевих бюджетів України подібна до виконання загального обсягу доходів місцевих бюджетів, оскільки загальний фонд переважає в структурі доходів. Отже, доходи загального фонду місцевих бюджетів України виконувалися в повній мірі, починаючи з 2015 р.: фактичний обсяг доходів даного фонду у 2015 р. становив 101574,70 млн. грн. або 113,6% планового обсягу, у 2016 р. – 146648,28 млн. грн. або 110,7% планового обсягу, у 2017 р. – 192671,47 млн. грн. або 105,6% планового обсягу, у 2018 р. – 234105,05 млн. грн. або 102,8% планового обсягу (рис. 2.2).

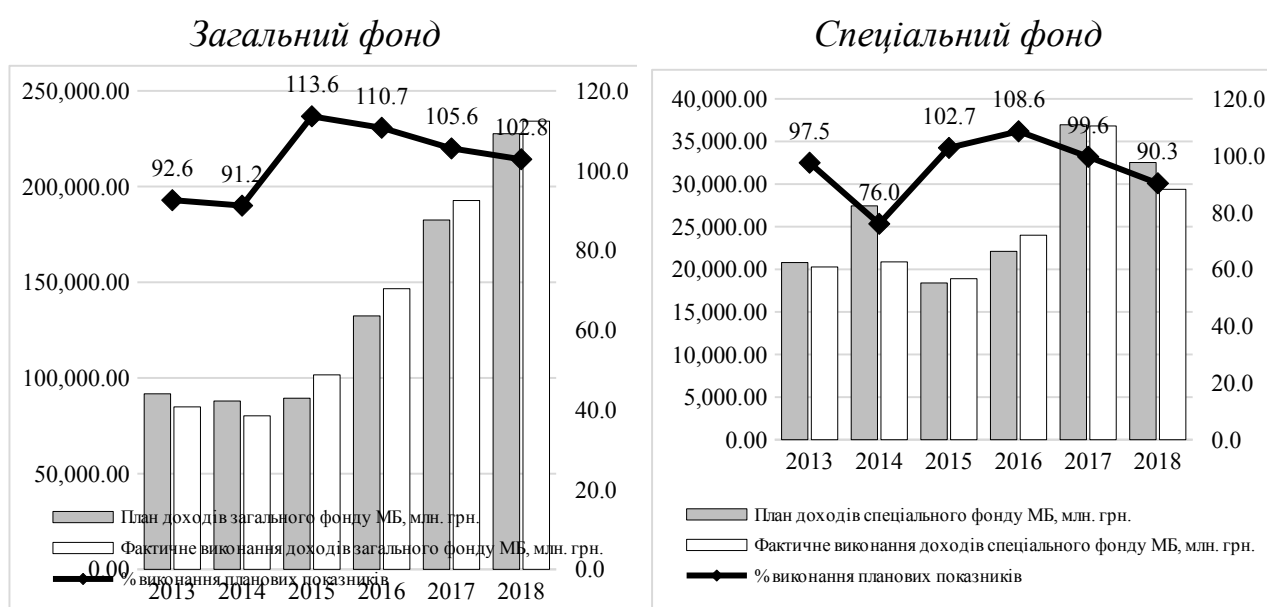


Рис. 2.2. Динаміка виконання плану доходів загального та спеціального фондів місцевих бюджетів України у 2013–2018 рр.

Джерело: розроблено на основі даних [19]

Показники виконання доходів спеціального фонду місцевих бюджетів України дещо гірші: у повному обсязі доходи виконано лише у 2015-2016 рр. (відсоток виконання плану становив 102,7 та 108,6% відповідно). Найгірший показник спостерігався у 2018 р.: фактична сума доходів спеціального фонду місцевих бюджетів становила 20870,99 млн. грн. або 76,0% планового обсягу (рис. 2.2).

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ЗМІЦНЕННЯ ДОХОДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

3.1 Шляхи оптимізації формування доходів місцевих бюджетів України

У сфері управління місцевими бюджетними ресурсами існує проблема невміння місцевої влади реалізовувати прихований податковий потенціал відповідної території. Внаслідок значного обсягу тіньової діяльності та зайнятості поза увагою фіскальних органів влади залишаються персональні доходи громадян, підприємницька діяльність незареєстрованих суб'єктів господарювання малого та середнього бізнесу, що призводить до втрат місцевого бюджету від недоотриманого податку на доходи фізичних осіб, збору за запровадження окремих видів підприємницької діяльності, плати за землю тощо [22, с. 348].

Для оптимізації системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні необхідно:

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

Важливого значення у контексті створення спроможних територіальних громад набуває розподіл податків між місцевими бюджетами. Не втрачає актуальності питання раціональності розподілу одного з основних

бюджетоутворюючих податків місцевого бюджету – податку на доходи фізичних осіб. Мова йде про можливість зміни порядку зарахування ПДФО до місцевих бюджетів за місцем проживання фізичної особи-платника. Склалася така ситуація, що упродовж багатьох років жителі територіальної громади, працюючи за її межами, підтримують розвиток тієї громади, де розміщено підприємство (оскільки ПДФО надходить до бюджету громади, де розміщене підприємство), в той же час працівники та їхні сім'ї отримують соціальні послуги (медичні, освітні, культурні тощо) в громадах, де фактично проживають. А це вже спричиняє певні диспропорції в наявності джерел для розвитку територіальних громад [32, с. 27].

Зміна порядку зарахування ПДФО за місцем проживання фізичної особи для територіальних громад (особливо тих, які виступають «експортерами» робочої сили) в Україні може забезпечити низку позитивних зрушень в напрямі децентралізації (рис. 3.1):

- збільшення рівня власних доходів територіальних громад, що дасть змогу поліпшити можливості щодо впровадження соціальних та інфраструктурних проектів;

- зросте мотивація органів місцевого самоврядування до розвитку сприятливих для життя умов, підвищення якості та кількості соціальних послуг, які надаються жителям громади, оскільки доходи місцевого бюджету прямо корелюватимуть з чисельністю та доходами населення;

- посилить мотивацію до об'єднання громад. Зацікавлення органів місцевого самоврядування в збільшенні чисельності працевлаштованих жителів може сприяти тому, що більш економічно розвинуті територіальні громади, на території яких розміщені підприємницькі структури, будуть вмотивовані до об'єднання з сусідніми громадами, жителі яких працюють на підприємствах їх території [32, с. 30].



Рис. 3.1. Позитивні аспекти зміни порядку зарахування ПДФО за місцем проживання для територіальних громад

Проте, зміна порядку зарахування ПДФО до місцевих бюджетів може супроводжуватися певними труднощами:

- зростає складність адміністрування податку, що вимагатиме додаткових витрат коштів та часу;
- виникне необхідність постійного контролю місця проживання працівника для правильного та своєчасного перерахування податку;
- позитивного ефекту щодо збільшення доходів до бюджету може не відбутися, якщо в межах громади проживає велика чисельність непрацюючого населення [46].

Щодо механізму справляння ПДФО у разі зміни порядку його зарахування до місцевих бюджетів, найбільш прийнятним є варіант, за якого облік з нарахування ПДФО (в залежності від місця проживання працівників), його сплату та подання звітності буде здійснювати один податковий агент – роботодавець. А контролювати такого податкового агента будуть кілька територіальних органів фіскальної служби. Розподіл додаткового навантаження з адміністрування ПДФО має здійснюватися між усіма суб'єктами: фізичною особою (щодо своєчасного подання інформації роботодавцю про зміну податкової адреси), роботодавцем (щодо утримання та перерахування ПДФО до

місцевих бюджетів, відповідно до податкової адреси працівників, а також подання звітності до фіскальних органів) та державою (проведення інформаційно-роз'яснювальних заходів з підвищення податкової культури серед населення) [32, с. 36].

Загалом, повинно відбуватися вдосконалення форм та методів системи адміністрування податків в напрямку спрощення, оптимізації та прозорості водночас з покращенням обслуговування платників податків, покращенням аналітичної складової, превентивного виявлення ризиків запровадження нових якісних інформаційних послуг.

Також, важливого значення у покращенні наповнюваності місцевих бюджетів відіграє розвиток підприємницьких структур на території адміністративно-територіальної одиниці, що вимагає ефективного використання активів територіальної громади: прав комунальної власності на нерухоме та рухоме майно, природні ресурси, землю; підприємств та звичайно доходів місцевих бюджетів. Перевагами активізації підприємництва для громади є: створення нових робочих місць, збільшення податкових надходжень до місцевого бюджету та формування соціальної відповідальності бізнесу перед громадою.

Способами забезпечення співпраці підприємницьких структур з громадою та вияву відповідальності перед нею є (рис. 3.2):

- введення в дію корпоративних соціальних програм, які передбачають навчання та підвищення кваліфікації робітників, реалізація заходів щодо підтримки здоров'я працівників підприємства та фінансове стимулювання працівників;

- участь в житті та діяльності територіальної громади, допомога в вирішенні питань покращення та підтримки інфраструктурних об'єктів в межах територіальної громади;

- підтримка громадських ініціатив та проектів розвитку територіальних громад, а також залучення фінансування в конкретні сфери суспільного розвитку [51, с. 73].

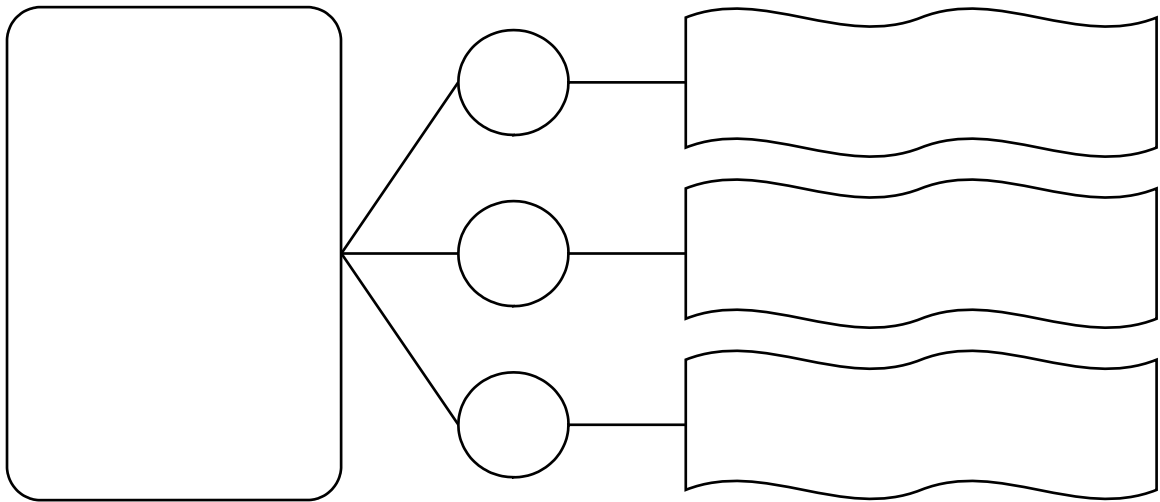


Рис. 3.2. Способи забезпечення співпраці підприємницьких структур з громадою та вияву відповідальності перед нею

Необхідним кроком для налагодження взаємозв'язків в системі «органи місцевого самоврядування – громада» є збільшення відкритості та прозорості діяльності місцевої влади, її підконтрольності та підзвітності, зокрема у питаннях планування і використання публічних коштів, за рахунок розширення каналів комунікації, спрощення та візуалізації інформації про місцевий бюджет, широкого залучення громадян до бюджету участі [1, с. 463].

Стосовно відкритості даних формування та виконання місцевих бюджетів, вважаємо за доцільне створити єдиний сайт – базу даних звітності місцевих бюджетів та Державного бюджету України, зі зручним та зрозумілим інтерфейсом, де швидко можна проглянути рішення про місцеві бюджети та звіти про їх виконання як за доходами, так і за видатками (у тому числі у розрізі бюджетних програм). Така концентрація інформації в одному місці пришвидшить обробку та аналіз даних, унеможливить приховування звітності за умови встановлення контролю за її своєчасним поданням та оприлюдненням. Крім того, науковці матимуть джерело інформації для власних досліджень та проведення розрахунків, що в перспективі допоможе виявити певні проблеми формування та функціонування місцевих бюджетів, знайти шляхи їх вирішення.

Реалізація заходів стосовно оптимізації формування та виконання місцевих бюджетів потребує активної підтримки як на центральному, так і на

локальному рівні, і лише в разі послідовного та виваженого впровадження сприятиме підвищенню фінансової самостійності та спроможності місцевих бюджетів. Вирішення проблем місцевих бюджетів є запорукою подальших успішних змін суспільних фінансів у контексті децентралізації.

3.2 Бюджетна децентралізація як фактор забезпечення самостійності місцевих бюджетів

Реформа місцевого самоврядування та децентралізації стала однією з найуспішніших в Україні. Територіальні громади отримали більш широкі повноваження та фінансові ресурси – значний інструментарій і серйозні можливості для забезпечення сталого місцевого розвитку.

Однак, фінансові ресурси місцевих бюджетів ще не можна вважати ресурсами соціально-економічного розвитку, позаяк в силу делегування значної кількості загальнодержавних функцій на нижчі рівні управління, вони слугують джерелом фінансування поточних соціально-економічних видатків [50, с. 84].

Для досягнення позитивного результату реформування бюджетної сфери в частині місцевих бюджетів необхідно максимально передати повноваження та фінансові ресурси територіальним громадам і лише в частині забезпечення конституційних гарантій запровадити цільове фінансування бюджетних установ, які надають соціальні послуги жителям громад, у формі дотацій або цільових субвенцій.

Основним бюджетоутворюючим податком бюджетів міст обласного значення є податок на доходи фізичних осіб. Частка зарахування ПДФО до бюджетів міст обласного значення (так само як і для бюджетів об'єднаних територіальних громад) становить 60%. Однак, в період реформування суспільних фінансів та адміністративно-територіально устрою в країні частку зарахування ПДФО до бюджетів ОТГ можна підвищити до 70%, що може пришвидшити процес добровільного об'єднання територіальних громад. Крім того, це може підвищити активність міст обласного значення щодо згуртування

навколо себе сусідніх сільських та селищних рад. Об'єднання міст обласного значення, сіл та селищ виправдане, оскільки жителі найближчих сіл та селищ працюють у містах обласного значення та сплачують податки на їх території, тож мають право на поліпшення якості життя і у своїх населених пунктах.

Об'єднання міст та ближчих сіл (так званих супутників) є природнім процесом, що привносить користь і селянам, і містянам. Звичайно, у будь-якій громаді можливі конфліктні ситуації, коли йдеться про розподіл якихось благ. Тому громада повинна виробляти інклюзивні механізми прийняття стратегічних рішень, до їх розробки та обговорення потрібно залучати активних громадян, громадські організації, професійні та експертні об'єднання, локальний бізнес. Ну і пізніша реалізація політики (наприклад з розподілу земельних ресурсів) повинна відбуватись у режимі максимальної прозорості та підконтрольності громаді. Тоді усі спекуляції та тему зловживання окремими чиновниками інтересами одних груп (поселень) зникнуть самі собою [13, с. 4].

При здійсненні нововведень щодо підвищення частки зарахування ПДФО до бюджетів ОТГ необхідно впровадити жорсткий контроль за використанням бюджетних коштів для того, щоб реально прослідкувати зміни в територіальних громадах після їх об'єднання, прослідкувати чи виділяються кошти бюджету на розвиток не лише міста (найбільш фінансово спроможної адміністративно-територіальної одиниці), а й сільських територій (інших територій). По закінченню бюджетного періоду, якщо буде виявлено, що кошти використовувалися лише на потреби однієї адміністративно-територіальної одиниці, а фінансування інших населених пунктів, що входять до ОТГ, здійснювалося на незадовільному рівні (тобто фінансувалися лише поточні видатки, а капітальні видатки зведено до мінімуму), а також, якщо буде виявлено нецільове використання коштів, заниження планових показників доходів, необхідно притягнути до відповідальності осіб, винних у неналежному виконанні обов'язків та бюджетних програм. Мінімальний строк, на який ОТГ можуть отримати підвищений відсоток зарахування ПДФО повинен становити не менше трьох років, оскільки місцеві бюджети України, за умов переходу до

середньострокового бюджетного планування, потребують стабільних джерел доходів.

Продемонструємо як би вплинуло збільшення частки зарахування ПДФО на формування бюджету м. Дніпра. Припустимо, що утворюється територіальна громада з адміністративним центром у м. Дніпро. Отже, громада отримує право зараховувати до бюджету 70% ПДФО зібраного на власній території. Проведемо розрахунки з використанням даних за 2018 р. по м. Дніпро. Так, як місто має районний поділ, враховуємо що певні частки податку на доходи фізичних осіб залишаються на рівні районів міста (табл. 3.1).

Таблиця 3.2

Прогнозовані нормативи відрахувань ПДФО по платниках, що перебувають на обліку в державних податкових інспекціях у районах міста ГУ ДФС у Дніпропетровській області на 2019 – 2020 рр.

Назва районів	Нормативи відрахувань ПДФО, %	
	до міського бюджету	до бюджетів районів у місті
Амур-Нижньодніпровський район	54,45	5,55
Шевченківський район	59,07	0,93
Соборний район	58,73	1,27
Індустріальний район	55,53	4,47
Центральний район	57,70	2,30
Чечелівський район	56,78	3,22
Новокодацький район	49,43	10,57
Самарський район	55,23	4,77

Джерело: розроблено на основі даних [24]

Згідно з даними табл. 3.1, до бюджетів районів міста зараховується різний відсоток ПДФО, що певною мірою пояснюється різною кількістю платників податків та бюджетних установ на територіях районів. Очевидно, що райони міста отримують досить незначну частину найбільшого бюджетоутворюючого податку: найменший показник зарахування ПДФО у Шевченківському районі міста – 0,93%, найвищий показник у Новокодацькому районі міста – 10,57%.

Нами розраховано потенційний обсяг ПДФО 2019 – 2020 рр. у разі зарахування 70% цього податку до зведеного бюджету міста (рис. 3.3). Отже, у 2019 – 2020 рр. до зведеного бюджету міста могло б надійти на 16,67% податку

на доходи фізичних осіб більше, ніж фактичний показник.

Далі здійснено розподіл отриманої суми ПДФО між бюджетами районів міста та міським бюджетом пропорційно відсотковим часткам, які займали ці бюджети у зведеному показнику 2019 – 2020 рр. та визначено нові потенційні нормативи відрахування ПДФО до бюджетів міста в цих же роках (додаток Ж).

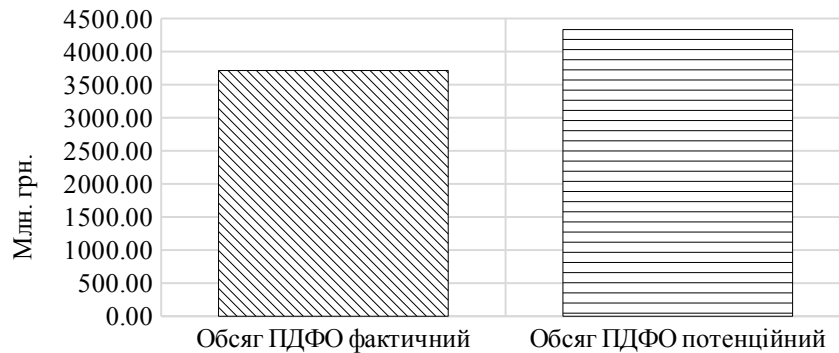


Рис. 3.3. Вплив збільшення частки зарахування ПДФО до бюджету міста на обсяг податку у 2019 – 2020 рр.

Зараз стоїть завдання продовжити проведення децентралізації, переходячи від дискусії про повноваження та ресурси, збільшені бюджети та відремонтовані школи, до виправлення виявлених недоліків (зокрема, бюджетних дисбалансів і соціально-економічних диспропорцій, недоступності низки публічних послуг) і запровадження нових інструментів задля швидкого зростання місцевої та регіональної економіки, збалансування асиметрії розвитку держави та регіонів [2, с. 579].

Отже, реформування суспільних фінансів продовжується, а позитивні результати перших років змін вказують на поступове зміцнення ролі місцевих бюджетів у фінансовій системі держави.

ВИСНОВКИ

Місцеві бюджети посідають важливе місце у системі суспільних фінансів, оскільки є основою функціонування органів місцевого самоврядування, які покликані за рахунок наявних фондів грошових коштів здійснювати фінансування соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, житлово-комунального господарства та інших сфер, що зачіпають інтереси широких верст населення, а також забезпечувати соціально-економічний розвиток територій.

На нашу думку, місцевий бюджет слід розглядати як план формування та використання фонду фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування для забезпечення реалізації ними функцій та повноважень щодо соціального, економічного, культурного розвитку та інших позитивних змін адміністративно-територіальної одиниці з метою покращення рівня життя населення.

Формування місцевих бюджетів відбувається за рахунок акумуляції у фонді грошових коштів адміністративно-територіальної одиниці податкових, неподаткових та інших платежів на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України.

У зв'язку з вирішенням проблем фінансового забезпечення місцевих бюджетів у 2014 р. ініційовано, а в 2015 р. запроваджено зміни бюджетно-податкового законодавства у контексті бюджетної децентралізації, дієвість механізму якої щодо створення умов зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів чітко прослідковується на прикладі як постсоціалістичних країн Європи (Польща, Словаччина, Естонія, Литва), так і розвинутих європейських демократій (Швеція, Німеччина). Позитивний досвід бюджетної децентралізації свідчить, що дана реформа може сприяти ефективному управлінню державними та місцевими фінансовими ресурсами, але не є самоціллю, адже слугує засобом для досягнення соціально-економічного розвитку як окремої території, так і країни загалом через забезпечення фінансової спроможності та

самостійності територіальних громад.

У процесі аналізу наповнюваності місцевих бюджетів України в умовах трансформаційних змін суспільних фінансів виявлено, що після початку впровадження реформ обсяги доходів місцевих бюджетів зростають, однак у їх структурі спостерігається висока концентрація міжбюджетних трансфертів (понад 50%), що свідчить про значну залежність територій від центру.

Проведені дослідження показали, що, не зважаючи на позитивні аспекти децентралізації, більшість бюджетів України ще потребують зміцнення доходної бази, особливо в частині податкових надходжень.

Оптимізація системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування можлива за умови реалізації наступних заходів: розширення переліку власних доходів місцевих бюджетів, вдосконалення системи міжбюджетних відносин, стимулювання розвитку державно-приватного партнерства, стимулювання підприємництва та створення нових робочих місць, посилення громадського контролю за прийняттям рішень у сфері формування та використання бюджетних коштів, викорінення неформальної зайнятості та зниження тінізації економіки.

Для поліпшення наповнюваності бюджетів важливою є зміна порядку зарахування ПДФО за місцем проживання фізичної особи, оскільки упродовж багатьох років жителі територіальної громади, працюючи за її межами, підтримують розвиток тієї громади, де розміщено підприємство (ПДФО надходить до бюджету громади, де розміщене підприємство).

Реалізація зазначених заходів щодо зміцнення доходної бази місцевих бюджетів дасть змогу підвищити обсяги та покращити структуру доходів місцевих бюджетів у напрямі зростання значимості податкових надходжень.

Надалі проведення децентралізації потребує виправлення виявлених недоліків і запровадження нових інструментів збалансування розвитку держави та регіонів.