

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ, УПРАВЛІННЯ,
ПРАВА ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Освітньо-професійна програма Зв'язки з громадськістю
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Ступінь вищої освіти Магістр

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ
Завідувач кафедри
Тамара ЛОЗИНСЬКА
10 грудня 2021 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

На тему: «Роль місцевих бюджетів у забезпеченні соціально-економічного розвитку територіальних громад»

виконала здобувачка вищої освіти заочної форми навчання

Бойченко Марія Олександрівна

Керівник кваліфікаційної роботи

Ольга МИРНА

Полтава – 2021 року

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ І ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	8
1.1. Місцеві податки і збори як складові дохідної частини місцевих бюджетів	8
1.2. Пріоритетні напрями використання коштів місцевих бюджетів	11
Висновки до розділу 1	18
РОЗДІЛ 2. ОЦІНКА ДОХІДНОЇ І ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИН МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	19
2.1. Стан формування власних доходів місцевих бюджетів за рахунок податків та зборів	19
2.2. Оцінка стану виконання місцевих бюджетів за видатками	35
Висновки до розділу 2	42
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ І ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	44
3.1. Шляхи підвищення ролі місцевих податків та зборів у власних доходах місцевих бюджетів	44
3.2. Напрями удосконалення використання коштів місцевих бюджетів з урахуванням пріоритетів соціально-економічного розвитку територіальних громад	49
Висновки до розділу 3	60
ВИСНОВКИ	62
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	63
ДОДАТКИ	74

ВСТУП

Актуальність теми. Оскільки доходи і видатки місцевих бюджетів (далі МБ) суттєво впливають на соціальний, культурний, економічний розвиток конкретних адміністративно-територіальних одиниць та держави, сьогодні постає проблема вироблення дієвих напрямів, що забезпечать розстановку пріоритетів, та призведуть до підвищення ефективності, результативності та обґрунтованості спрямування бюджетних коштів.

Враховуючи зазначене вище, дане дослідження передбачає можливість визначити інтегрований підхід щодо визначення теоретичних та практичних аспектів формування і використання бюджетних коштів, який обумовлює визначення теоретичних особливостей, проведення оцінки та визначення напрямів удосконалення використання коштів МБ з урахуванням пріоритетів соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження виконане в межах теми науково-дослідної роботи Полтавського державного аграрного університету «Формування ефективної системи публічного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0117u003104).

Мета та завдання роботи. Метою кваліфікаційної роботи є підвищення ефективності, результативності та обґрунтованості використання бюджетних коштів за рахунок виконання видаткової частини МБ в контексті соціально-економічного розвитку Полтавської області.

Відповідно до встановленої мети кваліфікаційної роботи були сформульовані такі завдання:

розглянути теоретичні особливості формування і виконання місцевих бюджетів територіальних громад;

проаналізувати стан формування власних доходів МБ за рахунок податків та зборів;

визначити шляхи підвищення ролі місцевих податків та зборів у власних доходах місцевих бюджетів територіальних громад;

обґрунтувати напрями удосконалення використання коштів місцевих бюджетів з урахуванням пріоритетів соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Об'єкт дослідження кваліфікаційної роботи – процес виконання дохідної та видаткової частин МБ територіальних громад Полтавської області за пріоритетними напрямами.

Предметом дослідження є фінансові відносини у процесі формування дохідної і виконання видаткової частин МБ територіальних громад Полтавської області за пріоритетними напрямами.

Методи наукових досліджень. У ході написання кваліфікаційної роботи використані такі методи: статистичні (табличний – для визначення динаміки доходів і витрат МБ територіальних громад Полтавської області), теорії економічної інформації (для формування таблиць вхідної інформації для проведення аналізу), порівняльного горизонтального, коефіцієнтного, статистичного аналізу; теорії економічних систем і моделей.

Інформаційна база. Дослідженню проблеми визначення пріоритетних напрямів використання бюджетних фінансових ресурсів присвячені праці вчених: В. Бодров [1], І. Волохова [2], Т. Дерун [3], О. Кириленко [4], Л. Лисяк [5], І. Луїної [6], І. Лютого [7], В. Опаріна [8], В. Тропіної [9], В. Федосова [10], І. Чугунова [11], С. Юрія [12] та інших вчених. Незважаючи на існуючий доробок з даної проблематики, потребують подальшого дослідження питання пріоритетного використання коштів МБ територіальних громад Полтавської області.

Інформаційною базою виступали підручники, посібники, нормативно-правові документи, статистичні матеріали Департаменту фінансів Полтавської обласної державної адміністрації, рішення про затвердження місцевих бюджетів територіальних громад Полтавської області, матеріали науково-практичних конференцій, наукові праці тощо.

Елементи наукової новизни. Окремі положення і висновки кваліфікаційної роботи мають наукову і практичну цінність. До елементів

наукової новизни можна віднести:

дістали подальшого розвитку

комплексний підхід до формування системи заходів уникнення необґрунтованих втрат, врахування усіх можливих резервів зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів, підвищення ефективності використання бюджетних коштів та покращення стану надання соціальних гарантій населенню в територіальних громадах Полтавської області.

Практична значущість одержаних результатів полягає в тому, що запропоновані удосконалення управління формуванням і використанням МБ територіальних громад до діючих вимог законодавства і особливостей соціально-економічного розвитку регіонів.

Апробація результатів дослідження. За результатами проведеного дослідження у 2021 р. опубліковано тези на тему: «Економічна незалежність територіальних громад», які включені до матеріалів щорічної студентської наукової конференції Полтавського державного аграрного університету (18 листопада 2021 р., м. Полтава) та тези «Система місцевих податків і зборів на території Диканської селищної ради», яку опубліковано у Збірнику матеріалів наукових досліджень молодих учених кафедри публічного управління та адміністрування «Територія науки» (листопад 2021 р.).

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Кваліфікаційної робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг кваліфікаційної роботи складає 62 сторінки комп'ютерного тексту.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ І ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

1.1. Місцеві податки і збори як складові дохідної частини місцевих бюджетів

МБ являють собою сукупність економічних відносин, які виступають інструментом розподілу та перерозподілу ВВП і національного доходу країни, забезпечуючи тим самим створення фінансової бази місцевих органів влади з метою задоволення соціально-економічних потреб суспільства [13]. МБ займають центральне місце в економічній системі України, їх роль і значення безпосередньо зумовлені типом економічної системи, відповідними умовами для створення фінансово середовища, напрацюваннями, обраними цілями та пріоритетами що сприятимуть прискореному розвитку економічної, фінансової соціальної та інших сфер [14]. Обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування входять до складу МБ. Бюджетами МС є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах).

З метою ефективно організації управління соціальною сферою та економікою органи місцевого самоврядування (далі ОМС) на своїй території повинні мати в достатній кількості власні джерела фінансових ресурсів. Головними передумовами забезпечення фінансової автономії ОМС є чіткий розподіл владно-функціональних повноважень між органами державної влади та МС та надання МС повноважень щодо здійснення суспільного виробництва і задоволення потреб населення в отриманні благ і послуг. Вирішення цих завдань суттєвою мірою визначає економічну самостійність регіонів країни, адже політична незалежність й фінансова достатність МС справляє істотний вплив на формування сучасних демократичних і конкурентноорієнтованих систем [15, с. 28].

Важливе місце у формуванні доходів МБ належить розвитку ефективної системи місцевого оподаткування. Суми місцевих податків і зборів безпосередньо формують дохідну частину бюджетів МС. Практичний досвід застосування місцевих податків і зборів в Україні говорить про їхню другорядну роль при формуванні фінансів ОМС [16].

Оскільки основна маса податків в основному сплачується залежно від доходів суб'єктів господарської економічної діяльності, то і проблему наповненості дохідної частини МБ доцільно вирішувати шляхом сприяння ОМС зміцненню та нарощуванню виробничих потужностей суб'єктів господарювання, що призведе до зростання рівня дохідності і економічного процвітання певної адміністративно-територіальної одиниці за місцем розміщення юридичної особи.

Право ОМС встановлювати місцеві податки та збори прописано у ст. 143 Конституції України [17]. Так, згідно п. 24 ч. 1 ст. 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування» питання встановлення ставок місцевих податків та зборів обговорюються і послідовно вирішуються виключно на пленарних засіданнях місцевих ради [18]. Перелік податків та зборів, які включають до складу доходів загального фонду бюджетів ТГ, визначено ст. 64 та ст. 691 БКУ (далі Бюджетний Кодекс України) [19].

Різноманітний спектр відносин у сфері справляння податків і зборів регламентовано ПКУ (далі Податковий Кодекс України), нормами якого передбачено розподіл податків і зборів на загальнодержавні та місцеві.

Місцеві податки та збори є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад. Вони встановлюються згідно переліку і в межах граничних розмірів ставок, визначених ПКУ [20]. Структура місцевих податків і зборів у нашій державі зображена в додатку А.

Відповідно до ст. 9 ПКУ до загальнодержавних податків і зборів віднесено: податок на прибуток підприємств; ПДФО; ПДВ; акцизний податок; екологічний податок; рентна плата та мито.

Частина загальнодержавних податків і зборів зараховується до МБ у

таких пропорціях (додаток Б).

Склад доходів та видатків бюджетів районів у містах (у разі їх створення) визначається міською радою відповідно до повноважень, переданих районним у містах радам. А якщо району у місті адміністративно підпорядковані інші міста, селища або села, то склад доходів та видатків бюджетів таких міст, селищ або сіл, обсяги міжбюджетних трансфертів визначаються у порядку, затвердженому міською радою, з урахуванням повноважень відповідних МР.

До спеціального фонду МБ зараховується 80 % екологічного податку (крім екологічного податку, визначеного п.16 ч. II ст. 29 ПКУ), в тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів ОТГ – 25 %, обласних бюджетів та бюджету АРК – 55 %, бюджетів м. Києва та Севастополя – 80 %.

З початку 2018 р. до місцевих бюджетів зараховуються: 5 % рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу та/або виключної (морської) економічної зони України), з яких 2 % – до обласних бюджетів та 3 % – до бюджетів міст обласного значення, ТГ та районів (2 % – до районного бюджету, 1 % – до сільських, селищних та міських бюджетів у складі району); 100 % єдиного податку, що сплачується платниками єдиного податку четвертої групи, зокрема виробники сільськогосподарської продукції.

У 2018–2019 рр. зберігається норма щодо зарахування 13,44 % акцизного податку з пального до МБ. З 2020 р. 100 % акцизного податку з пального відповідно до норм БКУ зараховується до спеціального фонду ДБ.

З вищесказаного зрозуміло, що доходи МБ у частині загальнодержавних податків і зборів є величиною, на яку місцева влада має опосередкований вплив. З одного боку такі елементи податків і зборів як ставки, податкові пільги тощо, пропорції розподілу надходжень визначаються централізовано на державному рівні. Однак заходи непрямого впливу (створення робочих місць, підвищення інвестиційної привабливості території, контроль використання

природних ресурсів та інше) на місцевому рівні здатні забезпечити зростання доходів МБ в цілому.

Застосування опосередкованих методів підвищення податкових доходів МБ є цілком виправданим і актуальним стосовно місцевих податків і зборів [21].

До повноважень сільських, селищних, міських рад та рад ОТГ щодо податків та зборів належать «встановлення ставок місцевих податків та зборів в межах ставок, визначених ПКУ; визначення переліку податкових агентів згідно із ст. 268 ПКУ (щодо туристичного збору); прийняття рішення про встановлення місцевих податків та зборів, зміну розміру їх ставок, об'єкта оподаткування, порядку справляння чи надання податкових пільг, яке тягне за собою зміну податкових зобов'язань платників податків та яке набирає чинності з початку бюджетного періоду» (п. 12.4 ст. 12 ПКУ) [20].

Зрозуміло, що повноваження місцевої влади стосовно місцевих податків і зборів є доволі широкими, проте на повинні суперечити нормам ПКУ.

Відзначимо, що відповідно до законодавства МР зобов'язані установити єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю); вирішують питання щодо встановлення податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору.

1.2. Пріоритетні напрями використання коштів місцевих бюджетів

Оскільки МБ є головним джерелом доведення кінцевих результатів суспільно-локалізованого виробництва до територіальних спільнот, які спрямовуються на задоволення потреб суспільного споживання, особливої уваги заслуговує видаткова частина МБ. Співвідношення видатків між окремими функціональними сферами визначається спрямованістю бюджетної політики [22].

Видатки МБ виступають ключовим інструментом соціально-економічного розвитку держави, оскільки шляхом зваженого перерозподілу ВВП (валовий внутрішній продукт), МОВВ (місцеві органи виконавчої влади) та ОМС (органи місцевого самоврядування) реалізуються такі важливі напрями соціально-економічного розвитку: сприяння зростанню рівня доходів населення, створення умов для надання якісних та доступних послуг, забезпечення громадян доступним житлом, сприяння стабільної позитивної динаміки розвитку АПК (агропромисловий комплекс), активізація промислового виробництва, створення реальних механізмів підтримки малого та середнього підприємництва, задоволення потреб споживачів (підприємств і населення) економічно доступними житлово-комунальними послугами, покращення екологічного стану навколишнього середовища [23].

Пріоритетні напрями використання бюджетних коштів встановлюються під час розробки проєкту МБ, коли увага акцентується на таких постулатах: визначення граничних обсягів ресурсів для бюджетних установ і програм; кількісні та якісні показники бюджетних програм; прийняття рішень про збільшення чи скорочення фінансування діючих функцій чи програм, зменшення кількості чи припинення реалізації програм/видів діяльності; внесення змін до потреб у фінансових ресурсах залежно від коригування розміру фінансових нормативів бюджетного забезпечення; обрахунок показників результативності; врахування впливу індексу споживчих цін; приділення уваги до необґрунтованих бюджетних пропозицій; пошук заходів, спрямованих на економію фінансів. Бюджетне планування є складним аналітичним процесом, який має забезпечувати реалізацію пріоритетних напрямів бюджетної політики держави на місцевому рівні та основних пріоритетів місцевого розвитку за допомогою вирішення низки стратегічних і тактичних фінансово-економічних завдань. Результативність і послідовність діяльності ОМС залежить від системного стратегічного бачення основних напрямів розвитку територіальних громад у довго- та середньостроковій перспективах. Такий підхід дозволяє врахувати специфіку кожної галузі, чітко

скоординувати дії всіх учасників бюджетного процесу для досягнення поставлених стратегічних цілей [24]. Для системи планування видатків МБ на сучасному етапі її розвитку притаманні певні риси, що ускладнює процес обґрунтованого, результативного й ефективного використання бюджетних коштів, зокрема це такі: при фінансуванні системи бюджетних установ відбувається зосередження винятково на кількісних показниках, а якісні аспекти показників фінансування залишено поза увагою (дана ситуація провокує збільшення обсягів видатків на функціонування даних установ); недосконалість у методиках результативності використання бюджетних коштів та оцінки ефективності системи бюджетного планування; занижений рівень відповідальності щодо результатів діяльності, пов'язаної із визначенням бюджетних показників; фокусування уваги на процесах планування бюджетних показників, а не на показниках результативності, значень яких треба прагнути досягти, що порушує логічний зв'язок між понесеними витратами ресурсів і одержаними результатами; обмежене врахування стратегічних цілей бюджетної політики та пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку територіальних громад на стратегічну перспективу при плануванні видатків МБ [25].

До передумов створення збалансованої видаткової частини МБ включають: детальний аналіз виконання кошторисів за фактичними видатками бюджетних установ за минулий рік чи низку років; вивчення структури видатків МБ, їх динаміки та прогнозів на майбутні періоди; аналіз реального попиту населення на бюджетні послуги в минулому річному періоді; прогнозні обчислення груп споживачів за кожним видом послуг на перспективу; вивчення можливості об'єднання бюджетних установ з низькою наповнюваністю за умови збереження якості надання послуг; вивчення громадської думки щодо переліку надаваних бюджетних послуг на наступний рік; опрацювання законодавства, нормативно-правових актів, рішень ЦОБВ, які регулюють обсяги фінансування і вступають в дію з початку певного планового періоду; формування, узгодження та затвердження у відповідних

нормативних документах основних напрямів бюджетної політики та програм соціально-економічного розвитку; своєчасне прийняття рішень щодо втілення в життя заходів щодо реформування діяльності бюджетних установ.

Передумовою підвищення ефективності й доцільності видатків МБ є моніторинг результативності управління фінансовими ресурсами, який проводиться з метою забезпечення поточного управління видатками, підвищення достовірності основних показників, які характеризують поточний фінансовий стан, недопущення фактів безгосподарського використання грошових коштів, забезпечення своєчасного фінансування видатків, виконання взаємних зобов'язань [26]. Таким чином, від раціональності побудованої системи МБ залежить ефективність функціонування усєї бюджетної системи, успішне здійснення фінансової політики та, відповідно, соціально-економічний розвиток країни.

Сконцентровані в МБ кошти призначаються для здійснення заходів у соціально-економічній сфері, забезпечення безпеки і оборони адміністративно-територіальної одиниці. За допомогою МБ реалізуються місцеві програми функціонування і розвитку промисловості, агропромислового комплексу, інших галузей народного господарства, розв'язання екологічних проблем, щодо використання досягнень науково-технічного прогресу та розвитку культури території і країни в цілому, по боротьбі зі злочинністю, підтримці матеріального рівня життя населення та окремих соціально незахищених верств населення тощо. Ці завдання паритетно значущі для розвитку всіх територій держави. Серед основних цілей регіональної політики наведемо такі: створення єдиного економічного простору, вирівнювання базових умов соціально-економічного розвитку регіонів; першочерговий розвиток регіонів, які мають пріоритетне значення для держави; регулярне підняття рівня соціальних стандартів в усіх регіонах. Переважно видатки МБ традиційно спрямовуються на соціально-культурну сферу (соціальний захист, соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я, культуру, мистецтво, фізичну культуру і спорт). Підвищення рівня життя

населення на місцях в основному визначаються зацікавленістю ОМВ в ефективному розпорядженні наявними ресурсами регіонального розвитку.

За допомогою МБ втілюються загальнодержавні програми, пов'язані з розвитком різних галузей економіки, в першу чергу сільського господарства як частини агропромислового комплексу держави; відбувається підтримка вітчизняних товаровиробників, фінансуються програми, заходи яких спрямовані на підвищення життєвого рівня громадян. Разом з цим МБ відіграють важливу роль у фінансуванні суспільних послуг, в першу чергу, соціального характеру.

За рахунок видатків МБ фінансуються заклади культури, фізичної культури і спорту, молодіжні програми тощо. Більше того, основна частина деяких видів послуг надається переважно ОМС. Пріоритетним напрямком перетворення МБ у дієвий інструмент соціально-економічного розвитку регіону повинне стати удосконалення таких аспектів їх формування, розподілу і використання бюджетних коштів: збільшення, розширення і зміцнення фінансової основи МС за рахунок удосконалення податкового законодавства, ідентифікації нових інструментів залучення фінансових ресурсів та реалізації інноваційно-інвестиційних програм на території адміністративно-територіальної одиниці; застосування новітніх підходів до формування видаткової частини МБ в умовах децентралізації управління фінансами, залученими до бюджету; підвищення адекватності системи регулювання міжбюджетних відносин та оперативності надання міжбюджетних трансфертів; впровадження середньо- і довгострокового планування МБ; здійснення кількісної та якісної оцінок виконання МБ послідовно на всіх стадіях його практичної реалізації; підвищення ролі превентивних заходів та удосконалення процедур контрольної діяльності у разі порушень бюджетного законодавства, точне визначення посадових осіб, відповідальних за кожен напрямок реалізації бюджетної політики на місцевому рівні.

ПЦМ (далі програмно-цільовий метод) у бюджетному процесі – це система планування та управління бюджетними коштами в

середньостроковому періоді, спрямована на розробку та реалізацію бюджетних програм орієнтованих на досягнення конкретної мети. Управління видатками бюджету є важливою частиною бюджетної політики і обумовлено станом бюджетного процесу, порядком планування, затвердження, виконання і контролю бюджету у видатковій частині. Тому вдосконалення практики бюджетування доцільно розглядати як інструмент підвищення рівня ефективності щодо спрямування бюджетних коштів на пріоритетні напрями.

На регіональному рівні розробка цільових програм, фінансування, моніторинг і звітність щодо їх виконання регламентуються такими законодавчими актами: БКУ від 08.07.2010 № 2456-VI [18], ЗУ «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 № 1621-IV [27], ЗУ «Про державне прогнозування та розроблення програми економічного і соціального розвитку України», Програмою діяльності КМУ та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [28], Постановою КМУ «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» від 31.01.2007 р. №106 [29], Наказом Мінфіну України «Про деякі питання запровадження ПЦМ складання та виконання місцевих бюджетів» від 26.08.2014 № 836 [30], Наказом Мінфіна України «Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» від 02.08.2010 р. №805, Наказом Мінекономіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення РЦП, моніторингу та звітності про їх виконання» від 04.12.2006 р. № 367 [31] та іншими чинними нормативно-правовими актами.

Аналіз досвіду впровадження ПЦМ економічно розвинутими країнами світу підтверджує використання цього методу як ефективного інструменту розподілу бюджетних ресурсів для задоволення державних потреб, який дає змогу встановлювати чіткі пріоритети в межах існуючих фінансових ресурсів та звітувати перед громадою про ефективність надання державних послуг [32].

Використання комплексу заходів при запровадженні ПЦМ забезпечує низку переваг: з'являється можливість обирати обґрунтовані рішення з

урахуванням способів реалізації різних сценаріїв розвитку з урахуванням перспективності наслідків прийнятих рішень; реалізація контрольних заходів протягом бюджетного процесу: починаючи від підготовки проєкту бюджету, затвердження бюджету до витрачання коштів, шляхом встановлення переліку показників результативності, ефективності та дієвості і порівняння фактично отриманих результатів із запланованими; зацікавленість та активізація діяльності всіх учасників бюджетного процесу відносно збільшення віддачі від використання коштів; заміна контролю за цільовим використанням коштів на контроль за відповідністю досягнутих результатів визначеним на етапі планування цілям; одержання економії бюджетних коштів за рахунок підвищення ефективності роботи державного сектора та раціонального розподілу бюджетних коштів за пріоритетними напрямками; можливість робити порівняльний аналіз пропонованих варіантів програм за критерієм очікуваних результатів і розміру витрат; можливість вилучення дубльованих програм; переміщення акцентів у бюджетному процесі з «управління бюджетними ресурсами (витратами)» на «управління проміжними і кінцевими результатами»; можливість одержання оберненої інформації від громадян про рівень задоволення соціальними і адміністративними послугами за рахунок бюджетних коштів та на підставі цієї інформації встановлення пріоритетів у межах існуючих фіскальних обмежень; завдяки наявності чітко зрозумілих цілей, завдань, які вирішуються, потрібно забезпечити ефективний бюджетний процес, зростання контролю за підсумками виконання бюджетних програм; проведення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення цілей і завдань, аналіз причин неефективності їх роботи; чітке розмежування відповідальності за реалізацію бюджетних програм між головним розпорядником коштів і безпосередніми виконавцями; підвищення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за фінансовим забезпеченням бюджетних програм і результатів виконання [33; 34].

Висновки до розділу 1

В частині місцевих податків і зборів місцева влада має певну самостійність. Безумовно, що установлення місцевих податків та зборів, не прописаних у ПКУ, забороняється.

У сучасних умовах переходу до управління МБ за ПЦМ виконання видаткової частини МБ безумовно пов'язано із ефективністю його впровадження та наявністю дієвого контролю за використанням фінансів. Завдяки здійсненню законодавчо рекомендованих заходів в межах застосування й впровадження ПЦМ на рівні МБ створюються умови для забезпечення сталого виконання їх видаткової частини, підвищуються як результативність, так і ефективність роботи ОМС та інших учасників бюджетного процесу, створюються передумови для економії витрат і збільшення доходів МБ.

Таким чином, практика звернення до ПЦМ (за правильного і точного застосування методики її реалізації) позитивно впливає на процес виконання видаткової частини МБ України, адже продумана і законодавчо закріплена методика його використання стверджує, що мінімально вкладені бюджетно-фінансові ресурси мають забезпечувати прозорий бюджетний процес, гарантувати цільове й ефективне використання наявних коштів, бути зорієнтовані на прогнозований максимальний соціально-економічний результат [35].

РОЗДІЛ 2

ОЦІНКА ДОХІДНОЇ І ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИН МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

2.1. Стан формування власних доходів місцевих бюджетів за рахунок податків та зборів

Сучасний стан економіки України характеризується сталим збільшенням варіювання рівнів соціально-економічного розвитку регіонів та обсягів податкових і неподаткових доходів, що надходять до МБ. Найбільшу частку при формуванні доходів МБ мають податкові надходження, в тому числі – власні доходи МБ.

Протягом останніх років в Україні відбулися докорінні зміни в системі місцевого самоврядування, зокрема в частині створення територіальних громад. Нові спільноти почали формуватися в державі ще з 2015 р. в межах Концепції реформування місцевого самоврядування. Станом на 2021 р. їх нараховується 1469 громад, сформованих шляхом об'єднання сіл, селищ і міст.

Складовою частиною економічних відносин і водночас регіональної та місцевої політики соціально-економічного розвитку є фінанси. Нові спільноти одержали можливість не лише формувати бюджет, а й на власний розсуд розпоряджатися заробленими коштами, задовольняючи власні потреби.

Бюджет територіальної громади – це форма організації руху коштів і найважливіший засіб розподілу і перерозподілу грошових коштів між виробничою і невиробничою сферами. Він не лише забезпечує формування грошових фондів, необхідних для здійснення діяльності місцевих органів влади, а й здійснює розподіл цих фондів між галузями господарства і їх використання та контролює фінансово-господарську діяльність підприємств, організацій, установ, підвідомчих цим органам влади.

Основні джерела доходів місцевих бюджетів – це податкові

надходження (загальнодержавні податки, які згідно із законодавством закріплені за місцевими бюджетами, місцеві податки та збори, а також відрахування від загальнодержавних податків), кошти, отримані від власних засобів муніципального утворення, які створюються за рахунок діяльності підприємств та організацій, що перебувають у власності територіальних громад, та оплата за послуги, які надають органи місцевого самоврядування, а також місцеві позики. Співвідношення цих основних джерел у структурі місцевих фінансів визначає ступінь самостійності місцевих бюджетів [80].

Реформування органів місцевого самоврядування дає реальні можливості для розвитку економічної незалежності громади, а також певні переваги громадянам розвивати бізнес на своїй території, не підпадаючи під дію Податкового кодексу України, оскільки частина податків залишається у розпорядженні територіальної громади.

Економічна незалежність територіальних громад, безумовно, базується на фінансовому секторі. Доходи місцевого бюджету складаються із доходів, необхідних для виконання власних повноважень, і доходів, необхідних для забезпечення виконання делегованих законом повноважень органів виконавчої влади. Місцевий бюджет поділяється на поточний бюджет і бюджет розвитку. Доходи поточного бюджету формуються на основі податків (податки на прибутки підприємств і організацій, податок на додану вартість, акцизний збір, державне мито, прибутковий податок із громадян, плата за землю та ін.). Питома вага податків на прибуток і податку на додану вартість у структурі доходів бюджету становить 60-65 %. Податки з громадян становлять 5-7 % у загальних доходах. Доходи бюджету розвитку формуються за рахунок частини податкових надходжень, а також коштів, залучених від розміщення місцевих позик, інвестиційних субсидій з інших бюджетів [77].

Протягом 2017-2020 рр. суттєво змінилася структура трансфертів з державного бюджету. Спостерігається тенденція щодо постійного збільшення числа субвенцій: 2017 рік – 27, 2018 рік – 34, 2019 рік – 42, 2020 рік – 53.

Економічна незалежність територіальних громад зміцнюється, незважаючи на епідеміологічну ситуацію. За 9 місяців 2021 року без урахування міжбюджетних трансфертів до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 247 млрд 948 млн 700 тис грн. Приріст надходжень до загального фонду порівняно з відповідним періодом 2020 року склав 20,1 % або + 41 млрд 442 млн 600 тис. грн. Обсяг надходжень за всіма показниками зріс. Наприклад, податку на доходи фізичних осіб за січень-вересень 2021 р. склав 150 млрд 489 млн грн. Приріст надходжень податку на доходи фізичних осіб відповідного періоду 2020 р. становить 19,5 % або + 24 млрд 550 млн 600 тис. грн (у Полтавській області + 855, 5 млн грн) [81].

Ще однією площиною можливостей для підвищення рівня економічної незалежності та ефективності використання спільнотами власного економічного потенціалу є їх співробітництво на засадах організаційної та інституціональної кооперації. Так, згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», співробітництво територіальних громад – це форма відносин між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених формах задля забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів і цілей, ефективного виконання ОМС визначених законом повноважень [79].

Метою реформи місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад є забезпечення дієвої спроможності місцевого самоврядування самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення в інтересах жителів громади.

Специфіка управління фінансами об'єднаних територіальних громад зумовлена низкою важливих чинників. По-перше, фінанси об'єднаної територіальної громади охоплюють територію декількох населених пунктів. Залучення до процесу управління представників усіх населених пунктів приводить до посилення контролю за повноцінним наповненням бюджету та активізує змагальність окремих адміністративних одиниць у повноцінному

наповненні бюджету об'єднаної територіальної громади.

По-друге, в Україні відсутній досвід управління фінансами територіальної громади. Дія чинника обмежує підтримання високого темпу реформування місцевих фінансів та спричиняє труднощі у вирішенні поточних проблем управління фінансами об'єднаних територіальних громад. З іншого боку, з'являється можливість переривання спадкових недоліків у цій сфері, в тому числі створюється сприятливе середовище для викорінення корупції у сфері місцевих фінансів.

По-третє, запроваджуються прямі міжбюджетні відносини між бюджетом об'єднаної територіальної громади та державним бюджетом. Це гарантує об'єднаній територіальній громаді обсяг міжбюджетних трансфертів, розрахований для усіх бюджетів місцевого самоврядування за допомогою універсальної формули. Проте обсяг таких міжбюджетних трансфертів має бути достатнім для фінансування насамперед соціальної сфери об'єднаної територіальної громади, оскільки значно ускладнюються можливості отримання фінансової підтримки об'єднаної територіальної громади для таких цілей бюджету з інших видів бюджетів.

По-четверте, відбувається концентрація значних фінансових ресурсів у бюджеті територіальної громади. Таким чином, з'являється потужний ресурс, спроможний здійснювати помітний вплив на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади. При цьому зростає значення якісного планування розвитку громади та спрямування ресурсів на вірно визначені в ньому пріоритети. Зростання обсягу фінансових ресурсів, якими розпоряджаються органи управління територіальної громади, приводить до підвищення ризиків несправедливого їх розподілу або неефективного використання.

По-п'яте, чинне законодавство, яке регламентує функціонування територіальних громад, передбачає, що якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання. Реалізація вказаної норми передбачає врахування

потребна належне забезпечення публічних послуг під час планування і здійснення видатків бюджету об'єднаної територіальної громади.

Самостійність МБ гарантується наповнюваністю власними та частиною закріплених за ними загальнодержавними доходами, а також правом фінансової автономії шляхом самостійного визначення напрямів використання коштів МБ. Починаючи з 2015 р. посилення фінансової децентралізації було обумовлено новаціями у формуванні дохідної частини МБ.

Як зазначалося у першому розділі кваліфікаційної роботи, до власних доходів МБ відносять єдиний податок, податок на майно, що включає в себе податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок, а також плату за землю.

Для детального дослідження власних доходів МБ, що надійшли за рахунок податкових надходжень варто розглянути динаміку надходжень місцевих податків до МБ України на основі Звітів про виконання місцевих бюджетів АРК, областей, м. Києва та м. Севастополя за 2015-2019 рр. [36; 37; 38; 39; 40].

Важливим чинником соціально-економічного розвитку регіонів є забезпечення зростання податкових надходжень через розширення та підвищення ефективності виробництва, бо саме у цій сфері створюється нова вартість з якої сплачуються податки.

Проте на сьогоднішній день податки не коректно виконують свої основні функції (фіскальну, регуляторну, розподільчу, стимулюючу та контрольну) через що низка бюджетів відчуває дефіцит коштів, які з метою вирівнювання фінансової спроможності регіонів покриваються міжбюджетними трансфертами, що зменшує ступінь самостійності МС. Оскільки податки недостатньо стимулюють розвиток економічних процесів, а навпаки провокують тінізацію економіки, то спостерігається нестабільність надходжень [41].

Таблиця 2.1

**Склад та структура податкових надходжень до місцевих бюджетів
України за 2015-2019 рр., млн грн**

Показники	Роки					Відхилення 2019 р. від 2015 р., %
	2015	2016	2017	2018	2019	
A	1	2	3	4	5	6
Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	59198,0	84850,4	117137,6	147458,9	175734,9	196,9
Податок та збір на доходи фізичних осіб	45308,9	78971,3	110652,7	138158,8	165504,4	у 3,6 р.
Податок на прибуток підприємств	4276,8	5879,1	6484,9	9300,0	10230,5	139,2
Податки на власність	1802,7	1362,6	1003,7	1,1	-0,03	x
Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів	1802,7	1362,6	1003,7	1,1	-0,03	x
Рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів	2154,4	2516,2	2471,2	4821,2	5277,9	145,0
Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів	578,3	731,1	613,1	789,4	862,8	49,2
Рентна плата за спеціальне використання води	554,2	699,0	750,6	799,7	730,8	31,9
Рентна плата за користування надрами	1018,7	1081,7	1103,1	3227,9	3680,4	у 2,6 р.
Плата за використання інших природних ресурсів	3,3	4,4	4,4	4,2	3,9	18,2
Внутрішні податки на товари та послуги	7684,6	11628,2	13156,0	13797,4	13718,5	78,5
Окремі податки і збори, що зараховуються до місцевих бюджетів	159,6	0,1	0,3	-0,7	0,3	-99,8
Місцеві податки	27041,2	42261,5	52586,8	61026,5	73575,3	183,2
Податок на майно	16011,1	24989,4	29056,1	31272,0	37993,9	137,3
Збір за місця для паркування транспортних засобів	60,2	66,2	77,6	99,9	114,9	90,9
Туристичний збір	37,1	54,1	70,2	90,7	196,2	у 4,3 р.
Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності (до 1 січня 2015 р.)	-42,4	-15,2	-5,3	-0,4	0,07	x
Єдиний податок	10975,1	17167,1	23388,3	29564,2	35270,2	у 2,2 р.
Інші податки та збори	2138,2	564,5	5652,2	5428,6	2238,9	4,7
Екологічний податок	1585,6	3368,3	2977,6	2141,9	238,2	129,5
Збір за забруднення навколишнього природного середовища	6,1	8,4	1,4	0,7	0,5	-91,8

Продовж. табл. 2.1

А	1	2	3	4	5	6
Надходження для фінансового забезпечення реалізації заходів, визначених пунктом 33 розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" БКУ	546,4	2267,9	12308,4	3285,8	0	х
Податки та збори, не віднесені до інших категорій	0,02	0,01	364,8	0,2	0,2	у 9 р.
Податкові надходження	98218,4	146902,2	201005,1	232532,9	270545,8	у 2,6 р.

Отже, визначна роль у забезпеченні виконання державної функції в царині регулювання економічних процесів належить податкам, які зараховуються до МБ і становлять 40 % власних надходжень бюджетів. Проте цього не достатньо для забезпечення фінансової автономії ОМС. За 2015-2019 рр. загальна сума податкових надходжень зросла у 2,6 рази, та не зважаючи на абсолютний приріст, їх частка у МБ є динамічною. Це свідчить про те, що на фоні постійних процесів вдосконалення системи оподаткування, фіскальний потенціал податків використовується не повною мірою через ухилення сплати податків підприємствами тіньового сектора економіки, широкі податкові пільги, недосконале адміністрування роботи фіскальних органів, значну податкову заборгованість [42].

Досвід європейських країн вказує на особливості при формуванні доходів МБ. Так, у структурі доходів МБ у Швеції переважають податки (більше 60 %), у Швейцарії – більше, ніж 45 %, у Франції, Фінляндії та Норвегії – від 35 % до 40 %. Система місцевих податків зарубіжних країн, як правило, представлена майновими, місцевими прибутковими, промисловими, податками на професію, податками, які відображають політику МОВ: екологічні, на собак, на полювання. В Україні у структурі доходів МБ також переважають податки (понад 85 %) [43].

Тобто для більш поглибленого вивчення предмету дослідження проведемо аналіз доходів обласного бюджету Полтавської області за 2017-2019 рр. [44].

Найбільш значним показником серед податкових надходжень МБ

Полтавської області є ПДФО (далі податок на доходи фізичних осіб), темпи його зростання за 2017-2019 рр. значно перевищують темпи збільшення надходжень від справляння інших податків і податкових платежів [45].

Протягом 2017 - 2019 рр. він збільшився на 2,2 млрд грн, тоді як у 2015 р. відбувся незначний спад (спад відбувся в результаті змін до БКУ в результаті перерозподілу частки ПДФО між бюджетами різних рівнів), у 2018 р. в порівнянні з 2017 р. ПДФО зріс на 1,2 млрд грн. Так, зміна підходів до визначення ставок ПДФО з диференційованого на універсальний, а також зниження податкового навантаження на фізичну особу за рахунок зниження ставок ПДФО з максимальної 60 % до 18 %, впровадження податкової соціальної пільги для населення з достатньо низьким рівнем доходів позитивно вплинули на розмір надходжень до бюджету від цього податку, легалізацію доходів громадян та формування дисципліни сплати податків.

Іншу групу у податкових надходженнях посідає податок на прибуток підприємств. Він протягом 2017-2019 рр. аналогічно до ПДФО збільшився: у 2018 р. у порівнянні з 2017 р. – на 108,3 млн грн, у 2019 р. у порівнянні з 2018 р. спостерігалось значне зростання у розмірі 0,1 млрд грн. Зростання надходжень даного податку до МБ відбулося через підвищення ефективності господарської діяльності підприємств за допомогою інвестиційних вкладень в технічне оновлення виробничих потужностей, що посприяло збільшенню фонду оплати праці, а відповідно і зростанню надходжень ПДФО.

Відповідно до податкових змін, які розпочалися з 1 січня 2015 р., відбулося реформування і податку на майно. Відбулося збільшення майнових податків, до яких зараз входять: плата за землю, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок. Плата за землю має універсальний характер стягнення та є дієвим джерелом доходів МБ, оскільки вона є територіально сталою, залишається мало рухомою і не може зайняти інше розташування у відповідь на податкове навантаження. У зв'язку з цим МОВ розпоряджаються потужним фінансовим важелем для розв'язку тактичних і стратегічних соціально-політичних завдань. Плата за землю, як

ресурсний податок, на противагу ПДФО, має суттєві переваги у фіскальному і в регулювальному аспектах.

Єдиний податок також впливає на розмір податкових надходжень, оскільки його частка у доходах складає від 2,0 до 5,0 %, а за 2017-2019 рр. він зріс на 368,1 млн грн, що є результатом реформи спрощеної системи оподаткування, розпочатої з кінця 2011 р. Однією з таких причин зростання стало збільшення кількості платників податку – фізичних осіб та суб'єктів малого підприємництва.

Ще однією причиною збільшення обсягів надходжень за рахунок сплати єдиного податку стало включення до нього податку з сільськогосподарських товаровиробників, у яких частка виручки від реалізації сільськогосподарської продукції за попередній бюджетний період дорівнює або перевищує 75,0 %. Його аналогом до 2015 р. був фіксований сільськогосподарський податок, обсяг якого був незначним.

Система платного природокористування з метою господарської діяльності повинна економічно стимулювати природоохоронну діяльність підприємств, установ, організацій і забезпечувати надходження до централізованих джерел охорони та відтворення природних ресурсів. Наступним за вагомість і за питомою часткою в МБ є екологічний податок, який у 2018 р. проти 2017 р. зменшився на 0,26 млрд грн, тоді як у 2019 р. він збільшився на 0,11 млрд грн. Починаючи з 2015 р. відбувся розподіл екологічного податку між загальним та спеціальним фондом. Існування даного податку зумовлено необхідністю компенсації негативного впливу на природне середовище небезпечних та шкідливих факторів, що виникають під час господарської діяльності підприємств. Оскільки такий вплив є об'єктивно зумовленим, передбачено економічне стимулювання підприємств до скорочення забруднення навколишнього середовища.

Спостерігається поступове збільшення доходів МБ Полтавської області, так з 2017 р. по 2019 р. вони збільшилися на 1476,8 млн грн.

З одного боку збільшення доходів є позитивною ознакою у діяльності

ОМС, а з іншого – це не є позитивним явищем, оскільки в загальну суму доходів включаються суми офіційних трансфертів, зростання яких негативно позначається на фінансовій автономії бюджетів МС.

Отже, здійснивши аналіз формування власних доходів МБ за рахунок податкових надходжень варто підкреслити, що фінансова децентралізація, податкова, бюджетна реформи мали в цілому досить позитивні наслідки, що посприяло зростанню доходів МБ та збільшенню їх фіскального потенціалу.

Далі розглянемо показники динаміки надходження місцевих податків і зборів до МБ Полтавської області (табл. 2.2), що виконана на основі звітів, опублікованих Департаментом фінансів Полтавської ОДА за 2017-2019 рр.

Таблиця 2.2

**Динаміка надходжень податків і зборів до МБ Полтавської області
у 2017-2019 рр., млн грн**

Показники	2017	2018	2019	Абсолютне відхилення, (+;-)	
				2018/2017	2019/2018
Податкові надходження	8015,5	10406,8	11923,6	3908,1	1516,8
Доходи, всього	20215,0	23217,0	21691,8	3002,0	-1525,2
Доходи (без офіційних трансфертів)	9359,9	11499,8	13039,0	2139,9	1539,2
Місцеві податки і збори	2152,3	2466,3	2801,7	314,0	335,4
Туристичний збір	1,1	1,3	3,0	0,2	1,7

Як бачимо за даними табл. 2.2. розмір місцевих податків і зборів у доходах МБ Полтавської області значно збільшився у досліджуваних 2017-2019 рр. При цьому у 2019 р. спостерігалось суттєве зростання розміру надходжень місцевих податків і зборів на 335,4 млн грн, у 2018 році також наявне значне збільшення (в розмірі 314,0 млн грн). Варто відмітити зростання частки у структурі місцевих зборів МБ Полтавської області туристичного збору, сплачуваного фізичними та юридичними особами.

Рішенням 50 сесії шостого скликання Полтавської міської ради від 10.07.2015 р. «Про встановлення місцевих податків і зборів» затверджено Положення про місцеві податки і збори.

Платниками туристичного збору є громадяни України, іноземці, а також

особи без громадянства, які прибувають на територію м. Полтави, та отримують послуги з тимчасового проживання із зобов'язанням залишити місце перебування в зазначений строк. Базою справляння збору є вартість усього періоду проживання, за винятком ПДВ. Ставка збору встановлюється у розмірі 1 % до бази справляння збору. Розрахунок ставки збору у гривнях щорічно проводить ПОДПІ ГУ ДФС у Полтавській області.

Туристичний збір справляється податковими агентами, зокрема це: адміністрації готелів, кемпінгів, мотелів, гуртожитків для приїжджих та інших закладів готельного типу, санаторно-курортних закладів;

квартирно-посередницькі організації, які направляють неорганізованих осіб на поселення у будинки (квартири), що належать фізичним особам на праві власності або на праві користування за договором найму;

юридичні особи або фізичні особи-підприємці, які уповноважуються міською радою справляти збір на умовах договору, укладеного з міською радою.

За даними табл. 2.2 видно, що надходження туристичного збору зростали протягом 2017-2019 рр., що є досить важливим для поповнення дохідної бази МБ. У 2017 р. надходження туристичного збору становили 1,1 млн грн, у 2018 р. зросли до 1,3 млн грн, а у 2019 р. збільшились до 3,0 млн грн. Тенденцію зростання сум туристичного збору можна пояснити підвищеною увагою МОВ до розвитку туристичної галузі як пріоритетної в тактичній та стратегічній перспективах.

Варто акцентувати увагу на тому, що економічна основа діяльності ТГ складається з наступних компонент:

– місцевого бюджету, який являє собою фонд фінансових ресурсів та є інструментом забезпечення завдань і функцій органів місцевого рівня (самоврядування). Доходи місцевих бюджетів формуються з податкових і неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом;

– трансфертів з державного бюджету у вигляді коштів, які збалансовують та вирівнюють фінансову спроможність місцевих бюджетів

(субвенції та дотації з державного бюджету, в т.ч. базова чи реверсна дотація);

– коштів Державного фонду регіонального розвитку через механізми фінансової підтримки (субвенції на виконання програм і проектів у сфері місцевого самоврядування);

– коштів Європейського Союзу, які реалізуються згідно з Програмою підтримки секторальної політики в Україні [84, с. 137].

Усунення диференціації розвитку територій важливо регулювати з дотриманням принципу територіальної справедливості, коли розподіл доходів суспільства повинен бути, з одного боку, спрямований на забезпечення мінімальних потреб усіх членів суспільства, а з іншого – на дотримання принципу «хто більше заробляє – той більше отримує». Впродовж довгих років вирівнювання в Україні здійснювалось за видатками, що було справедливим, але неефективним методом, оскільки не стимулювало збільшення доходів місцевих бюджетів. Фінансові нормативи бюджетної забезпеченості були необґрунтованими, видатки соціальної сфери розраховувались залежно від потреб мережі та не ув'язувались із соціальними стандартами. З початком проведення реформи бюджетної децентралізації вирівнювання за видатками у 2015 р. було змінено на вирівнювання за доходами на основі розрахунку індексів податкоспроможності територій, що визначається за двома податками – податком з доходів фізичних осіб (ПДФО) та податком на прибуток підприємств (для об'єднаних територіальних громад лише за ПДФО). Така система хоч і сприяє зацікавленості органів місцевої влади до залучення додаткових надходжень та розширення наявної бази оподаткування, проте має свої недоліки, пов'язані з тим, що місцеві бюджети різних адміністративно-територіальних одиниць мають різну структуру доходів, а розрахунок індексу податкоспроможності лише за двома податками ставить їх у нерівні умови; збільшення видаткових повноважень місцевих бюджетів не завжди підкріплені збільшенням їхніх доходів та інші.

Аналіз основних показників дохідної частини бюджетної системи продемонстрував приріст величини базової дотації у 2016–2021 роках з

4744,2 млн. грн. до 15702,9 млн. грн., або у 3,3 рази, середній показник приросту базової дотації становить 1,27 щорічно, реверсної дотації – 1,28.

В проекті Державного бюджету на 2021 рік заплановано, що обсяг як базової, так і реверсної дотацій зросте на 18% порівняно з 2020 роком. Це відбудеться на фоні позитивної тенденції до збільшення кількості податкоспроможних місцевих бюджетів. Зокрема, кількість бюджетів, в яких вилучатимуть кошти у вигляді реверсної дотації, зросте на 6 %, а бюджетів, вирівнювання яких не здійснюватимуть, – на 14 %. При цьому відбудеться зростання показників для обчислення дотацій на 2021 рік, порівняно з 2020 роком. Коефіцієнти росту базової дотації та реверсної дотації у звітному періоді характеризуються ідентичним трендом, така ситуація, ймовірно, зберігатиметься у 2022-2023 рр. Стабільна залежність регіонального розвитку від інструментів дотаційної фінансової політики продукуватиме низькі темпи автономізації фіскальної спроможності ТГ.

Таблиця 2.3

Показники дотаційності територіальних громад у розрізі груп за наслідками 2020 року

Група	Кількість громад у групі	Реверсна дотація		Базова дотація		Бездотаційні громади	
		кількість громад	середнє значення, %	кількість громад	середнє значення, %	кількість громад	питома вага у групі, %
1 група	110	16	-6,3	82	13,5	12	10,9
2 група	134	24	-8,6	89	21,8	21	15,7
3 група	277	37	-12,3	204	21,6	36	12,9
4 група	308	38	-9,9	218	18,6	52	16,9
5 група	43	14	-7,0	15	7,3	14	32,6

Джерело: [85].

В результаті аналізу фінансових показників в розрізі 872 ТГ (які у 2020 році мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом), які згруповано за критерієм чисельності населення, в окрему групу виділено міста обласного значення, у яких відбулася процедура об'єднання чи приєднання згідно із законодавством: група 1 – ТГ з чисельністю населення понад 15 тис.

жителів; група 2 – ТГ з чисельністю населення від 10 до 15 тис. жителів; група 3 – ТГ з чисельністю населення від 5 до 10 тис. жителів; група 4 – ТГ з чисельністю населення менше 5 тис. жителів; група 5 – ТГ-міста обласного значення.

Бюджетним законодавством передбачено обов'язковість встановлення місцевими радами, а в нашому випадку – Диканською селищною радою (далі селищною радою), податку на майно (в частині плати за землю та транспортного податку) і єдиного податку. Також в рамках повноважень, прописаних у Бюджетному Кодексі України [19], селищна рада згідно вимог Податкового Кодексу України [20] організовує процес встановлення податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та встановлення туристичного збору. Протягом досліджуваного періоду 2019-2021 років місцеві депутати не приймали рішень щодо встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів. Було дотримано законодавчого імперативу, який забороняє установа місцевих податків та зборів, не зазначених у Податковому Кодексі України.

Отже, на території досліджуваної територіальної громади справляють чотири місцеві податки та один місцевий збір. У червні 2021 року з цього приводу прийняте рішення № 7 від 30 червня 2021 року «Про встановлення на території Диканської селищної ради місцевих податків та зборів» [82] оприлюднено на офіційному веб-сайті селищної ради.

Дамо стислу характеристику системі місцевих податків і зборів на території досліджуваної селищної ради.

Плату за землю здійснюють власники земельних ділянок, земельних часток (паїв); землекористувачі. Ставка земельного податку за земельні ділянки, які знаходяться у постійному користуванні суб'єктів господарювання (за винятком державної та комунальної форм власності), становить 10 % від їх нормативної грошової оцінки. Розмір ставки за земельні ділянки з цільовим призначенням дещо нижчий і коливається від 1 % від нормативної грошової оцінки земельних ділянок для будівництва та обслуговування будівель

ринкової інфраструктури (ця норма діяла до 31 грудня 2020 року, а у 2021 році – 3 %) до 4 % від нормативної грошової оцінки земель для будівництва, обслуговування об'єктів туристичної інфраструктури, закладів громадського харчування, торгівлі. Дотримано вимогу і надано пільги фізичним та юридичним особам відповідно до пункту 284.1 статті 284 Податкового кодексу України.

Власники легкових автомобілів, з року випуску яких минуло не більше 5 років та середньоринкова вартість яких перевищує 375 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня податкового (звітного) року, є платниками транспортного податку. Відповідно до рішення селищної ради № 3 від 29 січня 2016 року [83] за кожен легковий автомобіль потрібно сплатити на календарний рік 25 тис. грн транспортного податку.

Розмір єдиного податку обраховується у відсотках до мінімальної заробітної плати станом на 01 січня податкового (звітного) року і складає 10 % для першої групи платників цього податку та 20 % – для другої групи. За зниженою до 10 % ставкою єдиний податок сплачують платники другої групи, які здійснюють роздрібну торгівлю у таких пунктах продажу:

торгові точки (відокремлені відділи, секції, лотки), які розташовані на орендованих площах інших підприємств торгівлі, громадського харчування, сфери послуг та ін. і не мають відокремленого залу для покупців;

кіоски, кіоски громадського харчування та інші тимчасові споруди, які займають окремі приміщення, але не мають вбудованого торговельного залу для покупців, і відкриті літні майданчики;

лотки, палатки та інші види торгових точок у відведених для торгівлі місцях.

Платниками податку на майно, відмінне від земельної ділянки, є власники об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, в тому числі його часток. Ставка податку не повинна перевищувати 1,5 % розміру мінімальної заробітної плати, прописаної законом на 1 січня податкового (звітного) року, за 1 м² бази оподаткування. На території селищної ради у 2019-2021 роках

ставка податку для юридичних осіб становила 0,5 %, а для фізичних осіб – 0,1 %. З 2022 року для юридичних осіб вона зростає вдвічі: до 1,0 % мінімальної зарплати на 01 січня за 1 м² бази оподаткування.

Кошти від туристичного збору як і від вищезазначених місцевих податків зараховуються до місцевого бюджету. Базою справляння туристичного збору є вартість усього періоду проживання (ночівлі) у визначених місяцях за мінусом податку на додану вартість. Згідно додатку № 1 до рішення 32 сесії 7 скликання Диканської селищної ради від 21 березня 2019 року № 14 податковими агентами, які здійснюють справляння туристичного збору на території досліджуваної селищної ради є Колективне мале підприємство «Будівельник», Спілка сприяння розвитку сільського зеленого туризму, дві фізичні особи-підприємці. Ставка збору визначається у відсотках від мінімальної заробітної плати встановленої законом на 01 січня податкового (звітного) періоду: з 2022 року для внутрішнього туризму складатиме 0,5 %, для в'їзного туризму – 5,0 %.

Закцентуємо нашу увагу на частці місцевих податків і зборів у структурі доходів селищної ради. Так, проаналізувавши зміст рішення п'ятнадцятої сесії Диканської селищної ради восьмого скликання «Про внесення змін до бюджету Диканської селищної територіальної громади на 2021 рік» від 19 серпня 2021 року № 11 ми з'ясували, що місцеві податки та збори, які сплачуються (перераховуються) згідно з Податковим кодексом України, а саме: податок на майно (в частці податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, сплачений юридичними особами, які є власниками об'єктів нежитлової нерухомості), заплановано отримати в розмірі 69225,00 грн. Отже, депутати селищної ради на 2,9 % спланували сформувати дохідну частину місцевого бюджету за рахунок податку на майно. Суми інших вищерозглянутих місцевих податків та надходження від туристичного збору ввійдуть до фактично отриманих протягом 2021 року доходів.

Підвищення можливостей надходження рентних платежів до місцевих бюджетів, територіальних громад починаючи з 2018 р., пов'язане з

прийняттям Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування рентної плати за користування надрами для видобування нафти природного газу та газового конденсату» №1793-VIII від 20.12.2016 р., яким передбачено відрахування 5% рентних платежів від нафтогазовидобувних компаній у місцеві бюджети. Проблемами реалізації Закону є відсутність можливості адекватно оцінити об'єми видобутку для кожної окремо взятої свердловини; закритість інформації, поданої у Податковій декларації з рентної плати, для представників органів місцевого самоврядування.

2.2. Оцінка стану виконання місцевих бюджетів за видатками

На відміну від державного бюджету (далі ДБ) України у складі видатків МБ України відсутні видатки на забезпечення безпеки держави, національну оборону, міжнародну діяльність, обслуговування державного зовнішнього боргу, фундаментальні наукові дослідження, поповнення матеріальних запасів і резервів. При цьому, фінансування заходів, покладене на МБ, також важливе з огляду на соціальну спрямованість, оскільки фінансування соціальної сфери є пріоритетом бюджетної політики [46, с. 295].

На основі даних звітності Департаменту фінансів Полтавської облдержадміністрації [47; 48; 49] про виконання МБ проаналізуємо виконання зведеного бюджету Полтавської області за видатками у 2017-2019 рр. Загальний обсяг видатків у 2018 р. порівняно 2017 р. збільшився на 1446,3 млн грн (або на 45,5 %), у 2019 р. спостерігається збільшення на 657,4 млн грн (або на 14,2 %). Разом з тим відбулись зміни у структурі видатків загального і спеціального фондів. По загальному фонду бюджету у 2018 р. порівняно з 2017 р. абсолютний приріст склав 529,6 млн грн (збільшився на 23,5 %), у 2019 р. порівняно з 2018 р. – 123,7 млн грн (або на 4,4 %). По видаткам спеціального фонду спостерігається стабільна ситуація: у 2018 р.

порівняно з 2017 р. – збільшився на 916,7 млн грн (або на 99,7 %), у 2019 р. порівняно з 2018 р. – зріс на 533,7 (або на 29,1 %).

Таблиця 2.4

**Виконання зведеного бюджету Полтавської області за видатками
у 2017-2019 рр.**

Показники	Обсяг видатків, млн грн			Відносне відхилення, %	
	2017	2018	2019	2018/2017	2019/2018
Загальний фонд	2256,5	2786,1	2909,8	23,5	4,4
Спеціальний фонд	919,9	1836,6	2370,3	99,7	29,1
Разом	3176,4	4622,7	5280,1	45,5	14,2

Джерело: [47; 48; 49]

У структурі видатків зведеного бюджету Полтавської області за фондами переважають видатки загального фонду, що у загальній структурі складали: у 2017 р. – 71,0 %, у 2018 р. – 60,3 %, у 2019 р. – 55,1 %. Частка видатків спеціального фонду у загальній структурі відповідно коливалась: у 2017 р. – 29,0 %, у 2018 р. – 39,7 %, у 2019 р. – 44,9 %.

Дану тенденцію можна пояснити внесенням змін щорічних кошторисів щодо обсягів спрямування бюджетних коштів на виконання програм соціально-економічного розвитку відповідної АТО, пов'язаних з реалізацією інноваційної та інвестиційної діяльності.

З метою повноцінного виконання МБ, у бюджетному процесі виділяють плановий етап, що набуває особливої актуальності в рамках програмно-цільового методу. Планові показники повинні бути обґрунтовані, співставні з результатами попередніх бюджетних періодів, а також мають враховувати пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку регіону чи держави в цілому.

Планові показники виконання зведеного бюджету Полтавської області за видатками протягом 2016-2019 рр. невиконані. Місцеві бюджети області за 2016-2017 рр. за видатками загального фонду виконані на 97,4 % та 96,4 % до

планових асигнувань з урахуванням змін, видатки спеціального фонду – 90,7 % та 93,1 % відповідно.

Виконання видаткової частини по соціальних галузях (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист населення, фізична культура і спорт, культура і мистецтво) за загальним та спеціальним фондами 2016-2017 рр. менше затверджених кошторисних призначень з урахуванням змін, тобто на ці галузі недофінансування складає 920,4 млн грн (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

Недофінансування видаткової частини зведеного бюджету Полтавської області за галузями, млн грн

Соціальні галузі	Загальний фонд		Спеціальний фонд	
	2016 р.	2017 р.	2016 р.	2017 р.
Освіта	94,3	203,9	79,6	61,2
Охорона здоров'я	38,7	57,9	30,2	194,5
Соціальний захист населення	24,3	80,4	5,0	4,8
Культура і мистецтво	8,3	15,4	6,5	3,7
Фізична культура і спорт	3,6	4,3	0,7	3,1
Разом	531,1		389,3	

На 2017-2019 роки по загальному фонду статті захищених видатків: оплата праці з нарахуваннями, харчування, медикаменти, оплата комунальних послуг тощо в галузях освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту населення, спорт та інші соціальні галузі затверджені у відповідності до розрахункової потреби.

Кредиторська та дебіторська заборгованості бюджетних установ Полтавської області у 2017-2019 рр. характеризуються по загальному фонду зростанням.

З метою недопущення недостатніх розмірів фінансування різних сфер, фрагментарність та непослідовність бюджетного планування, неефективна структура бюджетного планування, його недостатня соціальна спрямованість, визначаються прогнозні показники. Згідно статті 21 БКУ МДА, виконавчі органи відповідних місцевих рад формують та схвалюють прогноз МБ на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до прогнозних та

програмних документів соціально-економічного розвитку держави і відповідної території, державних цільових програм, який базується на прогнозуванні ДБ України [50; 51].

Бюджет розвитку МБ Полтавської області на 2016 р. затверджений в розмірі 1902,8 млн грн, на 2017 р. – 2510,6 млн грн. Фактично кошти до бюджету розвитку за 2016-2017 рр. надійшли у повному обсязі.

З фактичних надходжень бюджету розвитку спрямовано коштів у 2016 р. 1506,1 млн грн або 79,0 % від отриманих, у 2017 р. – 2136,9 млн грн (85,0 %).

Станом на 01.10.2018 р. залишок коштів бюджету розвитку МБ Полтавської області становить 1313,0 млн грн, в тому числі обласного бюджету 370,7 млн грн.

На нашу думку, ПЦМ є одним з ефективних методів планування й фінансування бюджетних видатків. ПЦМ застосовується, починаючи зі складання проекту, відповідно до розділу VI БКУ в бюджетному процесі на рівні МБ, які мають взаємовідносини з ДБ.

Головними розпорядниками фінансових ресурсів на території Полтавської області розроблено проекти паспортів бюджетних програм, що затверджені сумісними наказами з відповідними фінансовими органами.

У Полтавській області протягом 2016-2017 рр. та січня-вересня 2018 р. діяли 1369, 1627 та 1800 відповідно регіональних програм, на забезпечення їх виконання за рахунок усіх джерел фінансування спрямовано до 11,1 млрд грн. Основна частина видатків регіональних програм передбачені на розвиток медицини, освіти, культури, медицини, туризму, спорту, ЖКГ, соціального захисту населення, благоустрою АТО і мають соціальний напрям.

МБ області на досліджуваний період передбачено надання субвенції ДБ на реалізацію заходів в межах програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів. Протягом 2016-2018 рр. передбачено фінансування на виконання програм на загальну суму 177,5 млн грн, в тому числі з обласного бюджету 72,3 млн грн (40,7 % від загальної суми витрат).

Протягом 2018 р. рішеннями Полтавської обласної ради було затверджено програми, які спрямовано на соціальний розвиток території, її благоустрій, розв'язання екологічних і демографічних проблем:

Програма економічного і соціального розвитку області на 2019 р.;

Обласна Програма підвищення рівня безпеки дорожнього руху на 2018 – 2020 рр.

Програма енергоефективності Полтавської області на 2018 – 2020 рр.

Програма зайнятості населення Полтавської області на 2018 – 2020 рр.

Регіональна цільова Програма створення та ведення містобудівного кадастру Полтавської області на 2019 – 2020 роки;

Обласна програма «Екологічні ініціативи області на 2019-2021 рр.»;

Програма розвитку та підтримки аграрного комплексу Полтавщини за пріоритетними напрямками на період до 2020 р. (в новій редакції);

Стратегія розвитку туризму та курортів області на 2019 – 2029 рр.

Для оцінки виконання видаткової частини обласного бюджету Полтавської області нами виконано горизонтальний (аналіз динаміки обсягів видатків) і вертикальний (аналіз структури обсягів видатків) аналізи. Розглянемо показники виконання зведеного бюджету Полтавської області протягом 2017-2019 рр. [52-54] у розрізі кодів функціональної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів у динаміці видатків за основними видатковими статтями місцевих бюджетів Полтавської області. Загальний темп росту видатків у 2019 р. до 2017 р. становить 3,8 %. При цьому, найбільшим позитивним темпом росту характеризуються транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика (94,7 %), будівництво та регіональний розвиток (93,9 %), обслуговування боргу (62,7 %), охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки (60,0 %), державне управління (62,6 %), фізична культура і спорт (55,8 %). Негативний темп росту фіксується для цільових фондів (86,7 %), сільське і лісове господарство, рибне господарство та мисливство (67,7 %), соціальний захист та соціальне забезпечення (38,2 %).

Таким чином, у 2019 р. обсяг видатків зведеного бюджету Полтавської області сформувався у розмірі 21821,6 млн грн, більшою мірою за рахунок спрямування видатків на освіту (7089,1 млн грн), соціальний захист та соціальне забезпечення (3872,6 млн грн), охорону здоров'я (2604,8 млн грн), житлово-комунальне господарство (1412,2 млн грн). Найменші обсяги видатків спрямовувалися на обслуговування боргу (0,3 млн грн), сільське і лісове господарство, рибне господарство та мисливство (32,9 млн грн), запобігання та ліквідацію надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха (5,6 млн грн), громадський порядок та безпека (29,8 млн грн), засоби масової інформації (19,2 млн грн), охорону навколишнього природного середовища та ядерну безпеку (120,5 млн грн).

Оскільки структура видатків у місцевих бюджетів протягом 2017-2019 рр. змінювалась, проведемо аналіз за роками. У 2017 р. найбільшу частку у загальній структурі видатків становили соціальний захист та соціальне забезпечення (29,8 %), видатки на освіту (23,3 %), охорону здоров'я (16,7 %). У 2019 р. порівняно з 2017 р. видатки на освіту зросли на 45,0 % (збільшивши свою частку у загальній структурі до 32,5 %), видатки на охорону здоров'я зменшилися на 25,8 % (зменшивши свою частку у загальній структурі до 11,9 %), видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення також зменшилися на 38,2 % (зменшивши свою частку у загальній структурі до 17,7 %).

Зауважимо також, що на 1,0 % збільшилась частка видатків на житлово-комунальне господарство: з 5,5 % до 6,5 %, частка видатків на державне управління за рік збільшилась на 2,9 %, а видатки на транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації, інформатику та культуру, мистецтво – залишилися майже незмінними.

Протягом 2018 р. частки видатків на освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення, охорону здоров'я продовжують тенденцію до збільшення відповідно до 33 %, 22 %, 24 %. При цьому, темп приросту у порівнянні з 2014 р. був значно меншим: для видатків на освіту – лише 8 %,

для видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення – 12,3%, для видатків на охорону здоров'я – 6,7 %. Видатки на ЖКГ (далі житлово-комунальне господарство) зменшились до 5 % у загальній структурі (обсяги скоротились на 58,5 %).

Дослідивши 2018 рік, загалом спостерігаємо незначний, але позитивний темп приросту по основним статтям: ЖКГ – 9,7 %, соціальний захист та соціальне забезпечення – 2,9 %, державне управління – 35,1 %, охорона здоров'я – 5,5 %, освіта – 25,1 %, транспорт та транспортна інфраструктура – 48,5 %. Останній приріст пов'язаний з масштабним будівництвом транспортних розв'язок обласного значення. Культура і мистецтво характеризуються темпом скорочення у розмірі – 6,0 %. Така тенденція суттєво на загальну структуру не вплинула.

У 2018 р. прямі взаємовідносини з державним бюджетом мали 1046 місцевих бюджетів, з яких 367 – це бюджети ТГ (далі територіальні громади). У 2016 р. – було 159 бюджетів ТГ, у 2017 р. кількість таких бюджетів збільшилася на 208. Це бюджети ТГ, які об'єдналися в рамках реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», та у яких перші місцеві вибори відбулися у 2016 році.

Для бюджетів таких ТГ передбачено освітню та медичну субвенції, базову дотацію та додаткову дотацію на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я. Загальний обсяг ресурсу, який передається, у 2017 р. склав 8,9 млрд. грн.

Крім того, цим бюджетам надаватиметься державна підтримка на формування інфраструктури громади, що сприятиме наданню якісних послуг жителям громади. На цю мету в бюджеті 2018 р. передбачено 1,5 млрд. грн. Станом на 02 липня 2019 р. субвенція з державного бюджету МБ на формування інфраструктури територіальних громад склала 233, 3 млн грн.

Висновки до розділу 2

Отже, в ході проведення податкової реформи у переліку можливих для стягнення до МБ місцевих зборів, що функціонували в Україні, залишилися два місцеві збори: збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір. На нашу думку, вилучення значної кількості різноманітних місцевих зборів з плеяди доходів МБ дещо послабила регулюючі та фіскальні властивості податкових форм.

На жаль, на сьогодні не можна стверджувати про стовідсоткову економічну незалежність усіх громад. В умовах сучасного періоду органам місцевого самоврядування важливо знати і розуміти природу місцевих фінансів, розбиратися в механізмі їх функціонування, уміти аналізувати ті процеси і явища, що пов'язані з формуванням, розподілом і використанням грошових фондів, бачити ті форми, методи і засоби, за допомогою яких можна найбільш повно використовувати місцеві фінанси як один із інструментів ефективного впливу на всі процеси соціально-економічного розвитку своєї громади [78].

На нашу думку, система місцевих податків і зборів на території Диканської селищної ради є подібною до системи схожих на неї за розмірами життєдіяльності територіальних громад Полтавської області.

Оцінка виконання видаткової частини зведених бюджетів Полтавської області вказує на соціальний характер спрямування видатків. У загальній структурі видатків спостерігається переважання витрат на соціальний захист та соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я.

Тенденції зростання фінансових витрат у структурі досліджених місцевих бюджетів за певного рівня спрямування фінансових ресурсів сприяють дотриманню достатнього рівня задоволення потреб населення області у якісних соціальних послугах та дозволяють закладам освіти надавати затребувані на ринку праці якісні послуги в освітянській сфері; реалізуються пріоритетні інвестиційні проєкти соціально-економічного розвитку області;

забезпечується функціонування систем життєзабезпечення населення, реформування та розвиток ЖКГ; здійснюється реформування системи охорони здоров'я, адже в області реалізується низка пілотних проєктів; створюються належні умови для всебічного та повноцінного розвитку дітей; акцентується увага на соціальному відродженні села та підвищенні доходів селян, створення умов для розвитку аграрного сектору; забезпечується публічність і прозорість діяльності місцевих органів влади. Фінансові вливання є умовою реалізації пріоритетних завдань соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад.

Таким чином, об'єднання територіальних громад має низку позитивних наслідків для управління місцевими фінансами:

- зростає спроможність місцевого самоврядування в управлінні фінансовими ресурсами через збільшення можливостей залучати висококваліфікованих фахівців до управлінських структур;
- зменшується чисельність адміністративного персоналу місцевих рад і обсяг видатків на його утримання;
- підвищується конкуренція населених пунктів у межах об'єднаної територіальної громади, що стимулює детінізацію економіки, зменшення корупції у сфері формування та використання бюджетних коштів, розподілі земельних ресурсів, управлінні комунальним майном тощо;
- управлінські рішення щодо надання більшої кількості суспільних послуг ухвалює територіальна громада, а не районна рада, що сприяє повнішому забезпеченню пріоритетів населення [87, с. 17-18].

РОЗДІЛ 3

НАПЯМИ ФОРМУВАННЯ І ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

3.1. Шляхи підвищення ролі місцевих податків та зборів у власних доходах місцевих бюджетів

МБ є фінансовою базою ОМС та вирішальним фактором соціально-економічного, культурного розвитку на рівні регіонів. Факт формування і використання фінансових ресурсів МБ закріплює економічну автономію ОМС, активізує виробничо-господарську діяльність, дозволяє розвивати виробничу і соціальну інфраструктуру на підвладних територіях, підвищувати економічний потенціал регіону, виявляти і використовувати резерви бюджетних ресурсів. Це дозволяє МОВ більш повноцінно задовольняти потреби та інтереси територіальних громад і сприяє соціально-економічному, культурному та іншим видам розвитку регіонів.

На сучасному етапі удосконалення процесу формування доходної частини МБ можливе за стабільних підходів до організації і практичного втілення бюджетного процесу, що полягає у запровадженні тактичного планування доходів. На загальнодержавному рівні це розпочато реалізовувати з 2018 р. і еволюції наявної форми утримання бюджетних установ до фінансування цільових програм, розроблених на середньострокову перспективу. В межах цих програм бюджетні кошти виділяються під реалізацію конкретної мети. Моніторинг програмних показників функціонування бюджетної сфери під час застосування ПЦМ призначений для оцінки ефективності використання бюджетних коштів, досягнення кінцевої мети під час реалізації бюджетних програм [55].

Важливим є внесення змін до механізму формування доходів різних бюджетів шляхом узаконення стабільних в часовій перспективі ставок

розподілу податкових надходжень між ДБ та МБ. Доопрацювання потребують норми чинного законодавства, адже їх вплив на формування доходів бюджету, на нашу думку, є недосконалим та неадекватним сучасним умовам бізнес-середовища, оскільки доходи бюджету сьогодні перестали бути стабільними й передбачуваними як в цілому, так і в межах окремих джерел їх надходжень. Прогнозування, планування, виконання, контролювання і моніторинг доходів бюджету і чинного законодавства повинні відбуватися у законодавчому полі єдиного механізму формування та використання доходів бюджету. Тому сумлінне в межах законодавчих вимог виконання податкових зобов'язань юридичними і фізичними особами, їх нарахування та мобілізація повинні стати основою мобілізації доходів МБ як єдиного неподільного процесу формування доходів бюджету.

Аналіз доходів МБ після запровадження децентралізації дає підставу визнати останню як новацію у МС, оскільки дохідна база МБ зросла, вдалося оптимізувати видаткову частину. Це створило умови для отримання фінансової самостійності ОМС та розвитку всіх територіальних громад. Подальша реалізація кроків децентралізації повинна закріпити здобутки і здійснювати реформування з метою збільшення доходів МБ за допомогою:

- впровадження відкритих процедур оренди та продажу земельних ділянок через земельні аукціони для зростання надходжень від податку на землю та формування системи контролю за цим процесом з боку місцевого населення;
- посилення контролю за об'єктами нарахування податку на нерухомість;
- недопущення позбавлення ряду субвенцій з державного бюджету МБ і перекладання фінансового витрат на ОМС, у яких відсутні адекватні фінансові можливості;
- удосконалення в напрямку відкритості і прозорості процедур державного контролю за рухом коштів ОМС, що знаходяться на рахунках у Державній казначейській службі України, в частині ліквідації норми щодо

неможливості використання власних надходжень у випадку невиконання доходів зведеного бюджету України;

- формування дієвих фінансових стимулів для об'єднання територіальних громад з метою зміцнення фінансової самодостатності регіонів. Практичне втілення цих заходів дозволить розширити дохідну частину МБ, послабити негативні тенденції діючих законів, нормативно-правових актів, не допустивши зведення досягнень першого року бюджетної децентралізації до окремих реформ з міркувань політичної доцільності [56];
 - існує нагальна потреба у зменшенні чи зростанні надходжень до МБ проти минулих періодів;
 - побудова ефективної взаємодії роботи ОМС та органів державної фіскальної служби України;
- визначення та ліквідація причини несплати податків;
 - розробка програми заходів, спрямованих на повну залученість до МБ податків та зборів;
 - контроль за діяльністю суб'єктів господарювання, які займаються підприємницької діяльністю для запобігання порушення норм податкового законодавства.

Перспективна орієнтація процесу наповнення МБ податок на нерухомість як основного джерела їх дохідної частини. Базу податку на нерухомість розширюють за рахунок залучення до неї комерційного майна. Проте порядок його нарахування та справляння відрізняється від практики розвинутих країн світу, де розмір податку коригується від вартості об'єкта нерухомості, а не від житлової площі, що визначено законодавством України.

Крім того, ОМС повинні мати право самостійно встановлювати на підвладній території власні місцеві податки та збори, враховуючи особливості території та наявні на ній потенційні об'єкти оподаткування.

Виділимо основні фактори, які недостатньо сприяють формуванню та використанню МБ:

відсутність стимулів ефективного використання власного фінансового

потенціалу території;

надмірна соціальна спрямованість МБ, що негативно пливають на недофінансування видатків розвитку території;

невідповідність сучасних тенденцій формування доходів МБ цілям підвищення їх фінансової спроможності;

неефективне управління ресурсами МБ [57].

За рахунок власних доходів місцеві органи влади не здатні самостійно фінансувати всі видатки для виконання своїх функцій і повноважень. Зберігається тенденція до зростання частки міжбюджетних трансфертів, залишається низькою частка місцевих податків і зборів та неподаткових надходжень. Проте такий стан власних доходів МБ відповідає чинному законодавству, за умов якого МОВ реально позбавлені розширювати власну фінансову базу.

Суттєвим елементом у МБ є справляння місцевих зборів. На нашу думку, логічним кроком у реформуванні механізмів справляння місцевих зборів, функціонуючих в Україні, є посилення їх фіскальних ознак, а також розширення регулюючого впливу місцевих зборів на розвиток місцевих територій, що базується на принципах адміністративної та фінансової децентралізації. Практичними кроками щодо виконання поставленого реформаторського завдання повинні бути:

- розширення повноважень територіальних громад стосовно адміністрування та запровадження нових місцевих зборів;
- запровадження обов'язкових внесків на охорону здоров'я населення, що проживає і працює в екологічно несприятливих районах. Реалізація таких завдань підвищить фіскальну роль місцевих зборів, сприятиме підвищенню рівня самодостатності муніципалітетів, що, з однієї сторони, є одним із завдань фінансової децентралізації, а з іншої – повністю відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Також одним із проблемних аспектів місцевого оподаткування є те, що перелік обов'язкових платежів затверджується на державному рівні, без

врахування інтересів ОМС та соціально-економічних особливостей регіонів. Місцева влада має ширший доступ до інформації про специфічні види діяльності на підвідомчій їй території, проте до її компетенції поки що не належить встановлення специфічних видів податків. З огляду на закордонну практику забезпечення самостійності МБ, доцільно переглянути законодавче визначення межі податкової ініціативи МС в Україні. Доцільним буде запровадження наряду із обов'язковими місцевими платежами факультативних податків і зборів – залежно від специфічних видів діяльності, що здійснюються на певній території.

В Україні місцеве оподаткування на жаль поки що не виконує фіскальної, регулюючої функцій і є другорядним відносно системи державного оподаткування. Тому вітчизняна система місцевого оподаткування потребує подальшого розвитку у контексті зміцнення фінансових основ ОМС.

Отже, діючи в Україні система місцевих податків і зборів потребує удосконалення, оскільки вона покликана, з одного боку, забезпечити достатню кількість власних доходів МБ, а з іншого – бути інструментом територіальної соціально-економічної політики, спрямованої на виконання завдань збалансованості економіки та сталого розвитку регіонів. Крім того пошук напрямів збільшення обсягу місцевих податків і зборів повинен йти не лише за рахунок простого збільшення кількості платників податків та розширення бази оподаткування, а й у напрямі запровадження таких видів податків, які б забезпечували достатній обсяг надходжень для створення надійного джерела дохідної частини МБ. Реалізація цих завдань є запорукою створення ефективно дієвої, сталої системи місцевого оподаткування в Україні.

Вирішення проблем наповненості МБ, надання місцевим податкам та зборам пріоритетності у формуванні власних джерел доходів, розширення автономії органів місцевої влади зможуть відіграти важливу роль у реформуванні бюджетно-фінансової системи, вдосконаленні бюджетно-фінансової політики. Оскільки місцеві податки повинні переважати у складі

доходів, то потрібно розширити права МОВ в частині їх впровадження, затвердження розмірів ставок та надання пільг.

3.2. Напрями удосконалення використання коштів місцевих бюджетів з урахуванням пріоритетів соціально-економічного розвитку територіальних громад

Враховуючи політико-економічні обставини держави на даний час важливою підмогою реалізації ефективної бюджетної політики є визначення її основних напрямів, базуючись на пріоритетах соціально-економічного розвитку держави, завданнях грошово-кредитної політики та напрямках зовнішньоекономічної діяльності. Для ефективного використання державних та місцевих видатків необхідно більшою мірою фінансувати наукові розробки, енергозбереженню й ресурсоефективності економіки. Фінансові ресурси держави та МБ доцільно спрямувати на вирішення першочергових для держави та регіонів завдань: сприяння розробці й використанню інновацій, реалізація різнопланових інновацій, розвиток людського капіталу. За таких обставин створені умови для виконання державницьких функцій, підтримки фінансової спроможності держави та окремих територій та досягнення позитивних показників соціально-економічного розвитку.

Сконцентрувати свою увагу доцільно на нагальних питаннях виконання видаткової частини МБ України, які вказують на:

необхідність узгодження витрат на оплату пільг, оскільки ця стаття витрат є основною у кошторисах бюджетних установ, що призводить до зростання в абсолютних сумах видатків МБ України;

посилення інвестиційної складової МБ, за умови збереження обсягів видатків МБ на соціальну сферу, житлово-комунальне господарство, соціальне забезпечення та соціальний захист;

раціонально обґрунтоване спрямування бюджетних коштів на

вирішення проблем у соціальній і економічній сферах життєдіяльності регіонів (рівень створення нових робочих місць, рівень народжуваності і смертності, стан екологічної безпеки, охорона здоров'я, забезпечення житловим фондом, освіта, культура і т.д.).

В Україні достатнього поширення набув досвід розробки і реалізації програм заради підвищення доступності житла. Такі програми сфокусовані на фінансовому забезпеченні житлового будівництва, питаннях реконструкції житлового фонду, оскільки переважна частка житлового фонду перебуває в незадовільному згідно будівельних норм стані і потребує нагальної реконструкції. Фізичний знос житлового фонду в середньому по Україні станом на початок 2019 р. перевищує 47,2 % за верхньої межі норми фізичного зносу 20 %. Серед програм, які сформовано на принципах комбінованого та бюджетного фінансування, і які прив'язані до житлового будівництва, реалізуються:

на державному рівні – Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 рр. [58];

на регіональному рівні Полтавської області – Обласна програма забезпечення молоді житлом на 2018-2022 роки [59];

на місцевому рівні –

Міська комплексна програма забезпечення житлом учасників АТО, операції об'єднаних сил із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації на території Донецької і Луганської областей, та членів їх сімей на 2017-2020 роки у м. Кременчуці у новій редакції [60];

Програма забезпечення молоді житлом в м. Кременчук на 2016-2020 роки [61];

Програма забезпечення учасників АТО та членів їх сімей житлом у 2017-2020 роках в Карлівському районі Полтавської області [62];

Сільська програма забезпечення молоді житлом на 2017-2020 роки (с. Терешки) [63];

Районна програма забезпечення молоді житлом на 2016-2020 роки [64];
Програма забезпечення житлом окремих категорій громадян у м. Горішні Плавні на 2018-2022 роки [65];

Програма забезпечення молоді житлом у м. Полтава на 2018 – 2022 роки [66];

Міська програма забезпечення житлом лікарів у місті Кременчуці на 2018-2024 роки [67];

Програма забезпечення житлом окремих категорій громадян на 2019-2020 роки (м. Решетилівка) [68].

Обласна програма забезпечення молоді житлом на 2018-2022 роки ставить за мету підвищення рівня забезпечення громадян, які мають потребу у поліпшенні житлових умов відповідно до законодавства, житлом за допомогою удосконалення наявного та втілення в практику оновленого результативного інвестиційно-фінансового механізму державної підтримки придбання (будівництва) доступної житлової площі. Проте, з урахуванням скорочення фінансування регіональної програми будівництва доступного житла, кількості житлових споруд, введених в експлуатацію в рамках реалізації програми будівництва доступного житла, стає на часі питання розширення переліку інструментів фінансової підтримки житлового будівництва та внесення змін до механізмів фінансування.

Показники представлені у звітах виконання паспортів бюджетних програм говорять про низьку результативність виконання програми через критично недостатні обсяги її фінансування проти передбачених планових обсягів залучення фінансових ресурсів за постійному тренді зростання кількості сімей, що потребують суттєвого покращення житлових умов. Враховуючи вище сказане, згідно показників тактичного планування в межах напрямів бюджетної політики, сплановано державну підтримку реалізації житлових програм по Полтавській області (на регіональному рівні) до 2022 р. Для реалізації завдань програми сплановано використовувати диференційований підхід до залучення коштів з державного, обласного та

місцевих бюджетів. Як результат, у 2019 р. житлове будівництво, під впливом дії бюджетних програм та надходження капітальних інвестицій зросло на 4,0 % відносно 2018 р. Основними позитивними факторами реалізації заходів регіональних і місцевих програм щодо забезпечення молоді житлом стало збільшення капітальних видатків обласного бюджету на понад 40,0 %, зростання фінансового потенціалу і поточної фінансової спроможності будівельних підприємств, продовження, хоч і малими кроками, функціонування механізмів іпотечного кредитування, зростання обсягів кредитування галузі житлового будівництва. Темп росту останнього показника збільшився майже на одну п'яту порівняно з 2018 р.

При формуванні оновленого механізму фінансування житлового будівництва не менш важливим за програмування елементом, на нашу думку, є реалізація принципу державно-приватного партнерства заради розширення джерел фінансування програм з метою зменшення фінансового тягаря на державний та МБ. Позитивними наслідками активного впровадження державно-приватного партнерства для держави стануть економія фінансових ресурсів держави, ефективне управління майном, можливість залучення додаткових фінансових і не тільки ресурсів, а також інших джерел фінансування, розвиток форм проєктного фінансування, використання практичного досвіду приватних компаній, оптимізація розподілу ризиків, діалог між владою і бізнесом на рівних партнерських засадах, збереження діючих та створення нових робочих місць тощо.

В рамках удосконалення механізму фінансування доцільно створити Регіональний фонд розвитку житлового будівництва та реконструкції житлового фонду (Регіональний фонд), заздалегідь створити модель можливих видів фінансового забезпечення та засобів стимулювання його функціонування. Це дозволить поєднати приватні фінансові та державні потоки, сконцентрувати договірні відносини та інформаційні «майданчики». Пропонуємо дуальну структуру Регіонального фонду, поєднавши два впливові напрями діяльності з одного боку, а з іншого – виокремити функціональні

підрозділи: фонд фінансування нового будівництва та фонд фінансування реконструкції. Поєднання інструментів державної фінансової підтримки житлового будівництва та реконструкції для забудовників, інвесторів і населення, а також використання коштів приватного сектора для розвитку житлового будівництва та реконструкції, сприятиме забезпеченню населення житлом і підвищенню його доступності [69].

Проаналізувавши різноманітні аналітико-статистичні джерела дійшли висновку, що станом на кінець 2019 р. іпотека втрачає свої переваги як ефективний механізм фінансування будівництва. Важелями іпотечного згасання були і залишаються: високий рівень інфляції, критично високе перевищення вартості житла над купівельною спроможністю громадян із середньостатистичними чи нижче середнього доходами. Альтернативним заміном іпотечних операції визнається фінансовий лізинг. За таких обставин бажано розвивати мікрофінансування будівництва житла, яке буде більш прийнятним для домогосподарств з низькими доходами, недостатніми для отримання кредитних ресурсів.

З метою покращення фінансового забезпечення житлового будівництва важливо у комплексній взаємодії реалізовувати такі заходи:

- використання податку на нерухомість у складі джерел фінансового забезпечення будівництва соціального житла та реконструкції застарілих житлових площ. При цьому повинен реалізовуватися принцип всеосяжності – всі повинні сплачувати цей податок на нерухомість як певну відсоткову частку від вартості нерухомості, а не за зайвий метраж як це реалізується сьогодні. Втілення цього заходу в життя потребуватиме доведення до досконалості механізмів застосування оцінки вартості житла, визначення об'єктів оподаткування, мінімізації бюрократично-корупційних підходів до регулювання надання оціночних послуг на ринку житлової нерухомості;
- стимулювання процесів застосування фінансового лізингу у процесі будівництва житла за рахунок приватних підприємств та організацій, використання механізму проєктного фінансування житлового будівництва для

пом'якшення негативного впливу фінансових ризиків в разі їх настання, використання механізмів компенсації відсоткових ставок з державного бюджету або з МБ, пільгового кредитування громадян, надання в розпорядження ОМС дотацій для реалізації ефективних програм житлового будівництва;

- упровадження державно-приватного партнерства як доречного для використання механізму фінансового забезпечення галузі житлового будівництва та реконструкції житлового фонду на територіальних просторах держави.

З метою удосконалення фінансового забезпечення житлового будівництва й реконструкції житлового фонду найбільш раціональним буде поєднання різних механізмів та джерел фінансування у єдиному комплексі, тісна взаємодія держави та приватного сектора [69].

Політика у галузі культури дала змогу зберегти більшість закладів культури і мистецтв, але не забезпечила стабільного розвитку галузі. Це зумовлено недоліками бюджетного фінансування, зокрема: недофінансуванням, нестабільністю структури бюджетних видатків на потреби культури, незбалансованістю цих видатків, відсутністю чітких пріоритетів у фінансуванні культури. Тому основні пріоритети розвитку галузі мають бути спрямовані на: збереження культурної спадщини (матеріальної і нематеріальної), розвиток музейної та бібліотечної справи, підтримку сучасної мистецької творчості, державної мовної політики, розширення культурної інфраструктури села, розвиток національної кінематографії.

Реалізувати зазначене можна на основі:

збільшення коштів на фінансування національних і державних історико-культурних заповідників, музеїв та музейних комплексів, ремонт і реставрацію пам'яток, що належать до них; модернізації матеріально-технічної бази закладів культури (зокрема, технічне переобладнання сховищ бібліотек та музеїв, оновлення музичних інструментів у мистецьких колективах, закладах мистецької освіти тощо);

розвитку механізмів співпраці органів виконавчої влади з місцевими громадами щодо формування й реалізації культурної політики;

збереження базової мережі закладів культури у регіонах України, особливо в малих містах та селах (ремонт будівель, технічне переоснащення, створення нових моделей клубних закладів);

удосконалення системи оплати праці в закладах культури, підвищення соціального статусу працівників культури, залучення молодих фахівців у галузь;

проведення в Україні й за кордоном культурно-мистецьких заходів (фестивалі, виставки, концертні програми, літературні та мистецькі конкурси, конференції тощо), що популяризують українську культуру; забезпечення розвитку кіновиробництва через реалізацію заходів з реставрації, відновлення і тиражування національної кінокласики; відродження мережі кінопрокату в усіх регіонах України, її технологічна модернізація, зокрема – оснащення підприємств кіновідеопрокату сучасними пересувними кінотеатрами, заснування регіональних кіно-медіацентрів у областях;

створення сприятливої правової бази для інвестицій, меценатської і благодійної підтримки у сфері культурних індустрій.

Визначені стратегічні пріоритети розвитку сфери соціально-культурних послуг мають стати основою для впорядкування організації діяльності головних розпорядників бюджетних коштів щодо формування й виконання державних цільових та бюджетних програм і забезпечення дієвого контролю та оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей і виконання завдань, а також проведення аналізу причин невиконання програм.

Враховуючи тенденцію до зростаючого перенесення повноважень із забезпечення надання соціально-культурних послуг на місцевий рівень, актуальним є удосконалення механізму їх фінансування на основі розроблення стратегії розвитку відповідного регіону на 5–10 років, визначення її мети та пріоритетних завдань. Досягнення останніх потребує скоординованих дій

місцевої влади та суб'єктів господарювання недержавної форми власності на основі спільної зацікавленості в стрімкому соціальному розвитку територій, ефективності надання соціально-культурних послуг населенню та підвищенні інвестиційної привабливості пріоритетних галузей області. Відтак реалізувати зазначене можна на основі:

- 1) визначення на кожній території основних проблем, які негативно впливають на їх конкурентоспроможність і стримують динамічний розвиток;
- 2) розроблення організаційних заходів щодо розв'язання проблем на основі формування стратегічних планів розвитку на середньострокову перспективу. При цьому доцільно підготувати пілотні проекти, які сприяли б подоланню диспропорцій у соціально-культурному міжрегіональному розвитку та стимулювали зростання динаміки показників відповідної галузі;
- 3) зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад, збільшення питомої ваги власних доходів місцевих бюджетів на реалізацію завдань та пріоритетних напрямків стратегії, а також забезпечення встановлення мінімальних стандартів відповідних соціально-культурних послуг, котрі повинні враховувати основні елементи вартості послуги в розрахунку на одного споживача, при цьому в процесі розрахунку витрат на одиницю таких послуг необхідно орієнтуватися на певного громадянина, його уподобання та фінансові можливості. Водночас необхідно розробити методологію вдосконалення фінансових норм та нормативів, зважаючи на те, що їх видання мають десятилітні терміни давності й не відповідають сучасним вимогам. Для цього потрібно, зважаючи на територіальну специфіку розвитку, розрахувати стандартні рівні споживання харчів, медикаментів, побутових, комунальних і транспортних послуг за регіонами та місцевостями;
- 4) узгодження діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо розвитку регіону шляхом співфінансування пріоритетних напрямів розробленої стратегії місцевого рівня;
- 5) впровадження нового типу відносин між органами місцевої влади та представниками бізнесових кіл, залучаючи приватний сектор для укладення

контрактів на надання соціально-культурних послуг з метою зниження витрат на них, розширення можливостей громадян вибирати виробників послуг та диверсифікації форм надання таких послуг. Держава не повинна сама надавати всі соціально-культурні послуги – її завданням є переважно забезпечення мінімальних соціальних стандартів і гарантій та контроль за якістю наданих суспільних послуг. Відповідно левову їх частку можна передати у приватний сектор, розміщуючи державне замовлення на тендерних засадах. Відтак, для розширення вибору для громадян та проведення диверсифікації форм надання послуг на основі активного залучення до цього недержавного сектору необхідно:

забезпечити модернізацію управління установами сфери соціально-культурних послуг посиленням повноважень та ініціативних дій місцевих влад;

поєднувати запроваджувати страхові засади в наданні соціально-культурних послуг за високого рівня надання базових послуг за рахунок державного бюджету;

раціоналізувати фінансування установ сфери соціально-культурних послуг з диференціацією залежно від їх навантаження, місця розташування, потреб розвитку; збільшення інвестиційної складової видатків на згадану сферу;

розробити і запровадити методику формування замовлення на послуги соціально-культурної сфери на підставі угоди, що має охоплювати завдання на соціальне обслуговування для постачальників з боку замовника, параметри послуги, враховуючи соціальні стандарти, визначення цільової групи – отримувачів послуги й механізми цільового характеру надання, погоджену максимальну вартість надання послуги, очікувані результати, відповідальність постачальника за дотримання параметрів технічного завдання та досягнення результатів;

розробити і запровадити методику моніторингу виконання замовлення на послуги на основі визначення ступеня дотримання якісних та кількісних

параметрів замовлення й досягнення передбачених угодою результатів;

розгорнути систему навчання відповідних працівників органів центральної та місцевої влади й посадових осіб щодо технології взаємодії на договірних засадах, в т. ч. здійснювати практику таких навчань за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги;

враховуючи те, що впровадження засобів заохочення участі суб'єктів господарювання у виконанні завдань соціально-культурного розвитку на загальнодержавному або місцевому рівні потребує підтримки населення, важливим напрямом бюджетної політики має стати систематична роз'яснювальна робота серед населення щодо цілей і методів інституційних змін;

б) проведення моніторингу результатів реалізації заходів стратегії щодо їх ефективності та доцільності, внесення коректив до визначених пріоритетів регіонального розвитку, підготовки до розроблення наступної стратегії розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

Бюджет розвитку місцевих бюджетів є надзвичайно важливим елементом у складі місцевого бюджету, оскільки програми капіталовкладень є, по-перше, фундаментом економічного розвитку території, а по-друге, основою подальшого покращення життєвого рівня населення. Вплив бюджету розвитку на забезпечення соціально-економічного розвитку території показано на рис. 3.1.

Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних зі здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних із розширеним відтворенням [86].

Під час складання (формування) доходів місцевого бюджету визначають суму доходів, які враховуються та не враховуються у визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів – коштів, які безоплатно і беззворотно передаються з одного бюджету до іншого.

Сьогодні в українському селі існує велика проблема з формуванням

бюджету розвитку як такого.

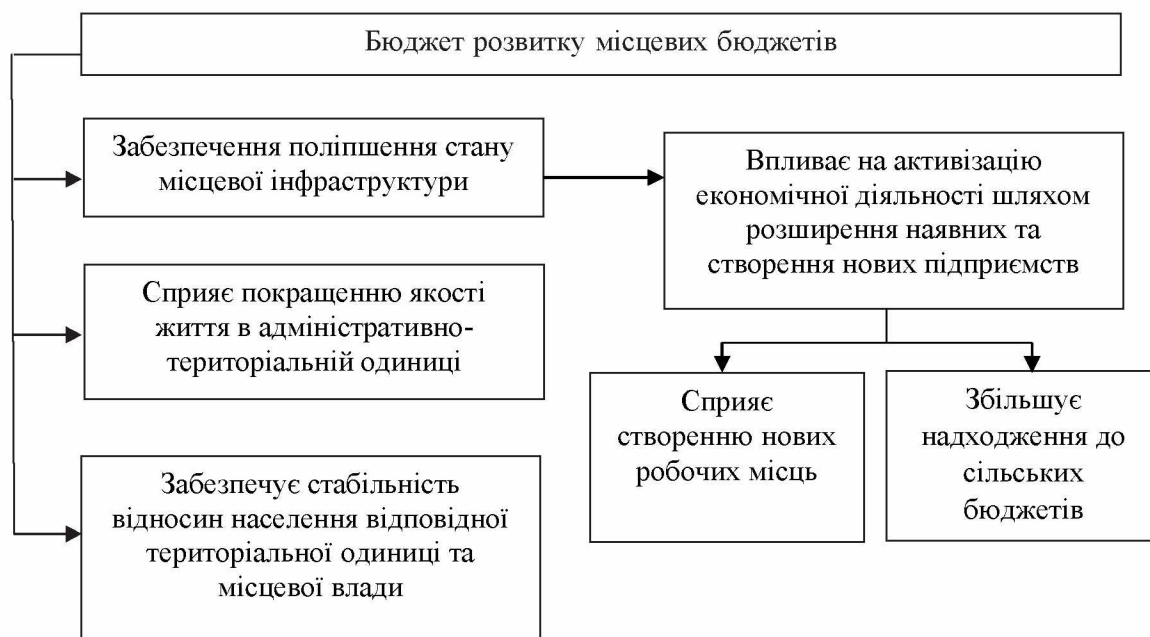


Рис. 3.1. Вплив бюджету розвитку місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток території

У сільських громадах із чисельністю населення до 500 осіб бюджет розвитку не формується взагалі; з населенням 500-1000 осіб бюджет розвитку мають 11% таких сільських громад.

Таблиця 3.1

Розподіл податку на доходи фізичних осіб між бюджетами різних рівнів [87, с. 53]

Території сплати (перерахування) податку	Відсотки розподілу	Бюджети, куди зараховується податок
Області	15%	Доходи загального фонду обласних бюджетів
Міста обласного призначення	60%	Доходи загального фонду бюджетів міст обласного призначення
Райони		Доходи загального фонду районних бюджетів
Територіальні громади		Доходи загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад

У селах із населенням понад 5000 осіб мова йде про 66%. А це вже свідчення того, що там є бюджети саморозвитку. Крім того, у громаді з чисельністю населення 500-1000 осіб бюджет розвитку становить приблизно 2,5% від загального обсягу бюджету територіального утворення, а у громаді

понад 5000 осіб — 27 %. Як бачимо, для самого лише формування бюджету розвитку необхідним є проведення адміністративно-територіальної реформи, яка забезпечить укрупнення територіальних громад і, відповідно, місцевих бюджетів.

Політика децентралізації у сфері формування бюджетів територіальних громад має на меті забезпечення прозорості всього бюджетного процесу, що передбачає декілька основних напрямів:

узгодження позиції влади і громадян щодо напрямів використання бюджетних коштів;

підвищення довіри громадян до влади та її підзвітність суспільству;

посилення ефективності контролю за бюджетним процесом на місцевому рівні;

збільшення відповідальності влади перед громадою.

Висновки до розділу 3

Пропоновані заходи вбачаються нами як основні кроки до всебічного удосконалення механізму виконання МБ України за видатками, оскільки вони покликані вирішити виявлені під час проведеного нами дослідження актуальні проблеми виконання видаткової частини МБ України, серед яких.

Перший крок спрямовано на один із найважливіших напрямків удосконалення виконання МБ України за видатками – дотримання в бюджетному процесі принципу ефективності і результативності, тобто, орієнтованості на підсумковий результат.

Задля дотримання зазначеного принципу варто зважати на такі чинники: оцінку і аналіз причин відхилень затверджених щорічно показників витрат від фактичних витрат у результаті виконання МБ за три попередніх бюджетні роки; впровадження таких механізмів формування видаткової частини бюджету, які б були здатні забезпечити взаємозв'язок обсягів бюджетного

фінансування з системою заходів, спрямованих на досягнення запланованих (нормативних, заданих) результатів; стимулювання МОВВ й ОМС, їх структурних підрозділів до пошуку резервів підвищення ефективності бюджетних витрат; затвердження на державному рівні стандартів якості надання бюджетних послуг та порядку оцінки відповідності якості наданих бюджетних послуг встановленим стандартам; створення системи моніторингу та результативності надаються бюджетних послуг для оцінки якості роботи установ, комунальних підприємств як розпорядників бюджетних коштів і представників бюджетної сфери та оцінки ефективності бюджетних витрат завдяки кількісно-якісному аналізу міри досягнення прописаних у планах кінцевих результатів.

Другий крок – проведення оцінки ефективності бюджетних витрат. Для здійснення цієї роботи необхідно порівняти фактично досягнуті показники бюджетних установ, які виконують повноваження і функції місцевого значення з різноманітних питань по окремих сферах діяльності та нормативи забезпечення громадськості певної місцевості відповідними бюджетними послугами достатньої якості.

І наступним кроком є проведення заходів, яким, на нашу думку, слід приділити особливу увагу – моніторингу і контролю за використанням коштів місцевого бюджету. Третій крок сприятиме підвищенню прозорості виконання місцевих бюджетів за видатками завдяки виявленню випадків порушень бюджетного законодавства й упередженню їх виникнення в майбутньому.

Хоч і не існує єдиного правильного способу прийняття рішень стосовно обґрунтованого використання коштів державного бюджету і МБ, який дозволить у разі коригування кривої доходів в бік зменшення або збільшення надходжень протягом бюджетного періоду оптимально та раціонально видозмінити співвідношення (структуру) видатків з урахуванням як пріоритетів місцевих органів виконавчої влади й ОМС, так і інтересів територіальної громади.

ВИСНОВКИ

1. Наголошено, що за допомогою МБ реалізуються місцеві програми з розвитку соціальної сфери, галузей економіки, охорони природного навколишнього середовища, щодо зміцнення науково-технічного потенціалу та розвитку культури території і країни в цілому, підтримці матеріального рівня життя населення та окремих його груп, по боротьбі зі злочинністю тощо. Ці завдання мають загальне значення для всіх регіонів.

2. Визначено, що вдосконалення практики застосування ПЦМ в бюджетному процесі слід розглядати як важливий інструмент підвищення ефективності спрямування бюджетних коштів на пріоритетні напрями.

3. Проведено оцінку виконання видаткової частини МБ на прикладі територіальних громад Полтавської області, що є необхідною для прийняття обґрунтованих і раціональних управлінських рішень з питань використання бюджетних коштів з урахуванням пріоритетних напрямів розвитку регіону та розв'язку наявних актуальних для регіону проблем.

4. Визначено результати виконання видаткової частини МБ Полтавської області, що вказують на соціальне спрямування видатків та реалізацію пріоритетних завдань культурного та соціально-економічного розвитку області.

5. Підкреслено, що для ефективного, результативного й обґрунтованого використання коштів МБ необхідно посилити увагу на фінансування наукових розробок, ресурсозбереження й енергоефективності економіки. Спрямувати кошти МБ на розв'язання пріоритетних для територіальних громад завдань, таких як: удосконалення фінансового забезпечення житлового будівництва, розвиток людського капіталу, сприяння розробці й використанню інноваційних технологій, розвиток виробничої і соціальної інфраструктур.