

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІНСТИТУТ ФІНАНСІВ І ПІДПРИЄМНИЦТВА
КАФЕДРА ФІНАНСІВ І ПІДПРИЄМНИЦТВА

До захисту допускається
Завідувач кафедри

_____ проф. В. М. Боронос
« ____ » _____ 20__ р.

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

НА ТЕМУ:

ФІНАНСОВІ ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА
ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Освітній рівень “Магістр”

Спеціальність 072 Фінанси, банківська справа та страхування

Науковий керівник роботи: _____ І.М. Кобушко

Студент: _____ С.Д. Сусік

Група: _____ Ф.м-91/2

Суми 2020

РЕФЕРАТ

Магістерська робота: 42 с., 2 рис., 5 табл., 2 додатки, 35 джерел.

Мета роботи - дослідження теоретико-практичних шляхів вирішення проблем фінансування місцевого самоврядування

Об'єкт дослідження – методика аналізу фінансового забезпечення формування та виконання бюджету Миропільської ОТГ.

Методи дослідження: абстрактно-логічний, порівняльний, коефіцієнтний аналіз.

Аналіз фінансових звітів дозволяє оцінити тенденції у його функціонуванні, розглянути цілі та завдання місцевого бюджету, розглянути фінансові ресурси, що утворюють дохідну частину бюджету, визначити шляхи розвитку бюджету.

В першому розділі визначена сутність та необхідність місцевих бюджетів, економічний зміст та структура місцевих бюджетів, їх роль у економічному розвитку території, підходи до формування доходної частини.

В другому розділі досліджено зарубіжний досвід організації місцевих бюджетів, методику складання та виконання місцевого бюджету; визначені джерела які забезпечують формування бюджету; надана загальна характеристика Миропільської ОТГ та її фінансового стану

В третьому розділі розглянуті показники, що використовуються для оцінки виконання місцевого бюджету. Визначені проблеми та напрямки зміцнення фінансової бази та стратегія розвитку місцевого бюджету через систему фінансового вимірювання території

ФІНАНСОВИЙ АНАЛІЗ, ФІНАНСОВИЙ СТАН, ЗБАЛАНСОВАНІСТЬ БЮДЖЕТУ, КАСОВЕ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ, МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ, БЮДЖЕТНА КЛАСИФІКАЦІЯ.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1 ЕКОНОМІЧНА СУТНІСТЬ ТА НЕОБХІДНІСТЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	5
1.1 Зміст і структура місцевих бюджетів	5
1.2 Формування доходів місцевих бюджетів	7
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ НА ПРИКЛАДІ МИРОПІЛЬСЬКОЇ ОТГ.	9
2.1 Зарубіжний досвід організації місцевих бюджетів	9
2.2 Процес складання та виконання місцевого бюджету	14
2.3 Загальна характеристика Миропільської ОТГ та її фінансового стану	20
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ФІНАНСОВИХ ПРОБЛЕМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ПРИКЛАДІ МИРОПІЛЬСЬКОЇ ОТГ	23
3.1 Оцінка фінансових показників бюджету Миропільської ОТГ у порівнянні до іншими громадами за 2019 р.	23
3.2 Проблемні питання та напрями зміцнення міського бюджету Миропільська ОТГ	27
3.3 Удосконалення системи фінансового вирівнювання територій	31
ВИСНОВКИ	38
ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ	40
Додаток 1 - Фінансові ресурси об'єднаних територіальних громад	43
Додаток 2 - Окремі показники виконання місцевих бюджетів ОТГ (288 ОТГ із 806 ОТГ) за 2019 рік	44

ВСТУП

Для вирішення проблем місцевого самоврядування та фінансування громад є реформа децентралізації, вона вважається найуспішнішою з українських реформ. Головною метою децентралізації є те, що місцеві громади можуть навчитися самостійно забезпечувати себе якісними дорогами, медичними та освітніми послугами, опаленням, гарячою водою тощо в процесі реформування.

Серед причин необхідності запровадження децентралізації є: широкі повноваження; здатність об'єднувати територіальні громади; перерозподіл податків для збільшення місцевих бюджетів для забезпечення прозорого фінансування; міжнародна фінансова підтримка.

Бюджет є головним інструментом державного регулювання в ринкових умовах всіх соціально-економічних процесів у країні. Він використовується для фінансування заходів економічного та соціального розвитку загальнодержавного значення. Впровадження законодавчо закріпленого права адміністративно-територіального утворення на фінансову незалежність неможлива без того, щоб кожен ОТГ мав власний бюджет та право складати, затверджувати та виконувати його без втручання ззовні.

Місцеві бюджети, як основна фінансова база органів місцевого самоврядування, посідають особливе місце в бюджетній системі країни, перерозподіляючи ВВП, місцеві органи влади втручаються в процес суспільного відтворення і разом з державою керують ним. Місцевим бюджетам відводиться важлива роль у соціально-економічному розвитку території, оскільки саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування навчальних закладів, культури, охорони здоров'я та засобів масової інформації.

Метою міжбюджетного регулювання є збалансування бюджетних відносин та забезпечення відносно рівних видатків на душу населення. Головним завданням бюджетної політики є вдосконалення міжбюджетного регулювання, вирішення цієї проблеми повинно передбачати узгодження інтересів центральних органів влади та територіального самоврядування відносно розподілу повноважень та консолідації фінансових ресурсів для державних витрат.

Вибір теми пов'язаний з актуальністю проблеми фінансування місцевих бюджетів.

Мета роботи - дослідження теоретико-практичних шляхів вирішення проблем фінансування місцевого самоврядування

Завдання роботи:

- вивчення економічного змісту місцевих бюджетів в соціально-економічних процесах;
- розгляд бюджетного процесу місцевих бюджетів;
- вивчення зарубіжного досвіду щодо місцевого самоврядування;
- вивчення проблем виконання місцевих бюджетів;
- пропозиції щодо механізму фінансування ОТГ.

Об'єкт дослідження – методика комплексного аналізу фінансового управління формування та виконання бюджету Миропільської ОТГ.

Предмет дослідження – механізм фінансування Миропільської ОТГ

Структуру роботи, складається з трьох розділів:

В першому розділі визначена сутність та необхідність місцевих бюджетів, економічний зміст та структура місцевих бюджетів, їх роль у економічному розвитку території, підходи до формування доходної частини.

В другому розділі досліджено зарубіжний досвід організації місцевих бюджетів, методика складання та виконання місцевого бюджету; визначені джерела які забезпечують формування бюджету; надана загальна характеристика Миропільської ОТГ та її фінансового стану

В третьому розділі розглянуті показники, що використовуються для оцінки виконання місцевого бюджету. Визначені проблеми та напрямки зміцнення фінансової бази та стратегія розвитку місцевого бюджету через систему фінансового вимірювання території

Теоретичну та методологічну основу магістерської роботи складають законодавчі акти, що стосуються формування бюджетів ОТГ, матеріали періодичних видань та інша інформація.

РОЗДІЛ 1 ЕКОНОМІЧНА СУТНІСТЬ ТА НЕОБХІДНІСТЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

1.1 Зміст і структура місцевих бюджетів

Історія формування та розвитку бюджету України сягає 16 століття. В той момент коли запорізькі козаки набули незалежної державності, дипломатичних відносин з низкою країн. Після воз'єднання з Росією, Україна майже півстоліття зберігала всі атрибути державності, включаючи незалежність фінансової економіки. На початку 20-х років XVII ст. уряд Росії почав стягувати значні суми витрат, які були в його розпорядженні. З цього часу розпочався період, який тривав 280 років, коли Україна стала колонією, змушеною внести на потреби мегаполісу більше чверті свого національного доходу.

Власну бюджетну систему України були спроби створити у період з 1918 по 1922 рр.. Спочатку Центральна Рада протягом 14 місяців, а потім більшовицький уряд намагалися освоїти бюджетний процес, але ці спроби були безуспішними. Ні одне, ні інше питання не порушувались щодо повної державної незалежності і водночас щодо власного бюджету.

В умовах Радянського Союзу державний бюджет України відігравав підпорядковану роль у процесах розподілу. Це був інструмент перерозподілу фінансових ресурсів між галузями економіки та різними соціальними групами на території України, а також між республіками. Незалежний державний бюджет був складений лише в 1992 р. [5]

Бюджет є складною фінансовою категорією, оскільки це система економічних відносин, що складаються в суспільстві в процесі формування, централізованого грошового фонду країни, призначеного для задоволення потреб суспільства.

У перехідній економіці головна роль бюджету у перерозподілі фінансових ресурсів, як і ВВП. Це пов'язано з тим, що бюджет є інструментом регулювання економічних процесів.

Бюджет забезпечує фінансування економічного та соціального розвитку загальнодержавного значення. За його допомогою частина фінансових ресурсів перерозподіляється між ОТГ з метою вдосконалення структури виробництва та надання соціальних гарантій. Бюджет є важливим інструментом держави, контролює стан виробництва в цілому.

Функції бюджету: розподільча, контрольна, забезпечення існування держави.

Розподільча функція зумовлена тим, що майже всі учасники суспільного виробництва вступають у відносини з бюджетом. Основним об'єктом бюджетного перерозподілу є чистий дохід, що генерується в суспільстві. Завдяки розподільчій функції бюджету кошти концентруються в руках держави та їх подальший перерозподіл.

Перерозподіл фінансових ресурсів відбувається між галузями та сферами діяльності, між групами населення. В результаті перерозподілу здійснюється формування основних фондів фінансових ресурсів - державного та ОТГ бюджетів, фондів соціального страхування, тощо [10].

Контрольна функція полягає в тому, що при формуванні доходів здійснюється економічний контроль за правильністю стягувань податків, мобілізацією інших фінансових джерел, дотриманням встановлених пропорцій та бази оподаткування.

головне призначення бюджету —перерозподіл ВВП за галузями економікиОТГ, населенням, ґрунтуючись на потребах суспільства.

Бюджетна система України, відповідно до статті 5 Бюджетного кодексу України, складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. Бюджети ОТГ є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст.

Сутність місцевих бюджетів:

- формування фінансових ресурсів, для забезпечення діяльності місцевих органів влади;
- розподіл фінансових ресурсів між галузями господарства;

- контроль діяльності підприємств та організацій, підзвітних державним органам влади.[15]

Бюджети ОТГ концентрують фінансові потоки певної адміністративно-територіальної одиниці. Здійснюється перерозподіл фінансових коштів з метою виконання зобов'язань, визначених законодавством, надання соціальних послуг населенню.

В умовах розширення незалежності ОТГ відкриваються можливості для нового підходу до фінансових потреб соціальної сфери. Вирішення проблеми слід перенести на рівень місцевих рад. Це забезпечить ефективний контроль за розподілом фінансових ресурсів, ефективний вибір пріоритетів.

1.2 Формування доходів місцевих бюджетів

Економічна сутність бюджетів ОТГ виявляється у формуванні фінансових ресурсів, які є інструментом забезпечення діяльності місцевих рад, та використання ресурсів на фінансування соціальної інфраструктури.

Місцеві бюджети є складовою бюджетної системи держави та основа органів місцевого самоврядування, які забезпечують коштами для фінансування економічного та соціального розвитку.

Обсяг доходів бюджетів ОТГ, залежать від систем і методів управління. Ця система покликана вирішувати як регулюючі так і фіскальні завдання: зростання виробництва, соціальний захист населення.[12] Доходна база місцевих ОТГ не забезпечує виконання їхніх функцій, тому проблема формування бюджетів ОТГ залишається актуальною.

Бюджетний кодекс передбачає, що доходи є податковими, неподатковими та інші (включаючи трансфери, власні доходи бюджетних установ, збори за надання адміністративних послуг,).

Згідно зі ст. 9 Бюджетного кодексу доходи бюджету ОТГ класифікуються:

- податкові та неподаткові надходження;

- доходи від капіталу;
- трансферти.

Податкові надходженнями: частина загальнодержавних податків і зборів та повний обсяг місцевих податків.

Неподаткові надходженнями:

- 1) доходи від власності;
- 2) адміністративні збори та платежі;
- 3) інші неподаткові доходи.

Доходи від капіталу – це доходи від продажу активів (основні фонди, земля, державні запаси і резерви).

Трансферти – фінансові ресурси, одержані від інших органів державної та місцевої влади, інших держав або міжнародних організацій, безоплатно та безповоротно.

Склад доходів бюджетів ОТГ визначаються статтями 64, 66, 69, 69 1 та 71 Бюджетного кодексу.[16]

Відповідно до змін, внесених до Бюджетного Кодексу, об'єднані територіальні громади отримали нові фінансові ресурси та нормативи їхнього зарахування після об'єднання (Додаток 1). На рис. 1.3 наведені основні фінансові ресурси ОТГ

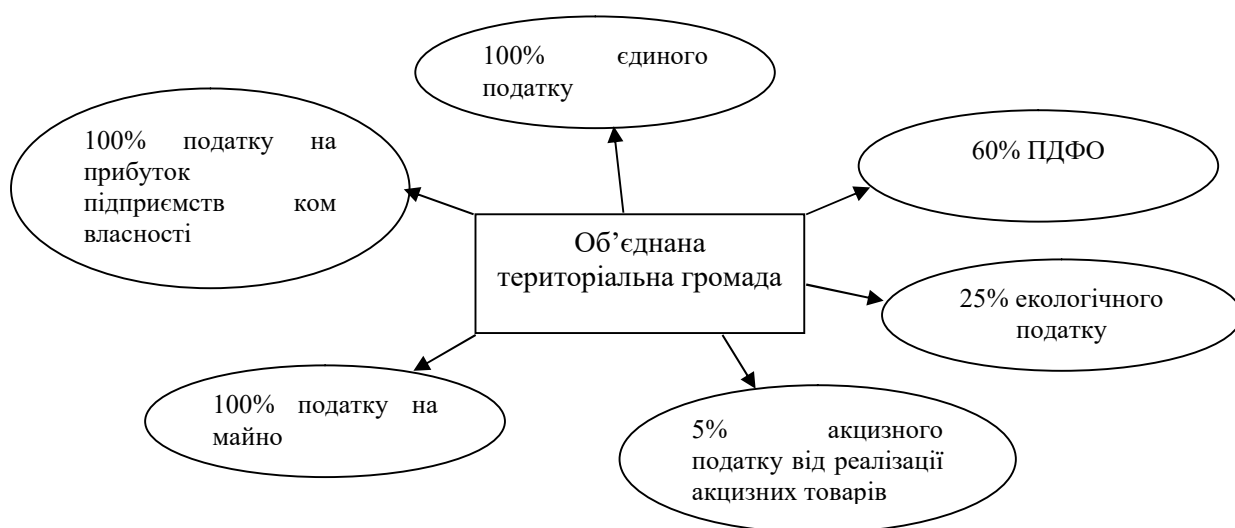


Рис. 1.1 Основні фінансові ресурси об'єднаної територіальної громади

РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ ФОРМУВАННЯ І ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ НА ПРИКЛАДІ МИРОПІЛЬСЬКОЇ ОТГ

2.1 Зарубіжний досвід організації місцевих бюджетів

Система бюджетів місцевого самоврядування існує у всіх країнах світу. Її розвиток та функції зумовлені багатьма факторами. В індустріальних країнах вони відіграють значну роль в економічному та соціальному розвитку. Нажаль значна частина місцевих органів влади не повною мірою використовує свої повноваження щодо встановлення місцевих податків і зборів, оскільки вони не мають істотного значення для формування місцевих бюджетів.

Справедливий розподіл повноважень між різними рівнями державного та місцевого управління та визначення джерел для охоплення цих повноважень актуальна сьогодні не лише для України. Нестача фінансових ресурсів для місцевих бюджетів в Україні, їх нездатністю забезпечити мінімальний рівень державних послуг. Це основна причина виникнення проблемних питань між бюджетами різних рівнів, що регулюють міжбюджетні відносини [9].

Аналіз організації фінансових ресурсів ОТГ в країнах з перехідною економікою показує, що незалежність джерел фінансування означає незалежність у прийнятті рішень ОТГ, а загальний обсяг коштів, що надходять до місцевих бюджетів, у структурі країни зведений бюджет визначає реальний обсяг повноважень органів місцевого самоврядування.

Протягом ХХ століття спостерігалася тенденція до зменшення частки місцевих податків у загальних податкових надходженнях держави. Однак останнім часом ситуація почала змінюватися, головну роль в цьому відіграє, прийняття Європейської хартії самоврядування 1985 р., а саме збільшення кількості місцевих податків та зборів [8]

Табл. 2.1 Місцеві податки в загальній сумі доходів місцевих бюджетів зарубіжних країн:

Австрії	72 %
США	58%
Японії	55%
Німеччини	40%
Франції	48%
Англії	38%

Стаття 9 Європейської хартії місцевого самоврядування вимагає, щоб частина доходів місцевих бюджетів надходила від місцевих податків, ставки яких повинні визначати органи місцевого самоврядування. Це вважається суттєвою гарантією незалежності ОТГ, оскільки самостійне вирішення завдань місцевого значення є центральним критерієм оцінки незалежності ОТГ.

ОТГ користуються правом на податкову ініціативу, встановлених національним законодавством. Хоча наявність власних джерел фінансування в ОТГ закріплено не лише чинним законодавством, але в і Конституціях в деяких країнах. У більшості розвинених країн державні органи мають податкову ініціативу в межах своїх конституційних повноважень.

В Канаді, провінції , мають право регулювати ставки місцевих податків, крім податку – на нерухомість. Кількості місцевих податків в деяких країнах Європи: у Бельгії – біля 100, Італії – біля 70, Німеччині – 55, Франції – більше 40.

Але як правило центральні органи влади регламентують увесь процес, залишаючи на рівні місцевої влади лише визначення ставок податків, або може бути зворотня ситуація, існує тенденція до встановлення обмежень на вибір ставок місцевих податків та визначення пільг і скидок.

Від державного устрою (федеративного чи унітарного) залежить ступінь розподілу функцій між місцевими бюджетами різних рівнів.

У федеративних країнах, розподіл функцій між рівнями бюджетної системи виражений сильніше. Федеральні бюджети несуть більше відповідальності за фінансування розвитку регіонів.

В унітарних державах навпаки розподіл функцій між ланками бюджетної

системи слабкіший. Але в кожній країні можуть бути свої особливості між рівнями державного управління.

Важливою елементом бюджетної системи держави є ступінь її централізації. У федеративних державах централізація бюджетної системи значно нижча, ніж в унітарних.

Іншим важливим показником децентралізації бюджетної системи є частка трансфертів до бюджетів ОТГ. За їх питомою вагою можна робити висновок про ступінь залежності від центральної влади. Оберненим показником є частка фінансової автономії бюджетів ОТГ від бюджету центральної влади. Розраховується шляхом ділення власних доходів на його поточні доходи у відсотках.

Таблиця 2.2 Структура доходів бюджетів органів місцевого самоврядування у 1997-2001 роках (у % до загальної суми надходжень)

Країни	Рік	Податкові надходження	Неподаткові надходження	Трансферти
Федеративні держави				
Австрія	2014	45	34	29
Іспанія	2015	35	54	15
Німеччина	2016	60	26	14
Швейцарія	2017	48	26	15
Унітарні держави				
Великобританія	2014	15	13	70
Італія	2015	38	49	12
Франція	2016	45	33	18
Швеція	2017	74	20	5

Питома вага трансфертів у доходах бюджетів ОТГ більша в унітарних державах (біля 70 %), ніж у федеративних в межах 14-29 %.

Розвиток місцевих фінансових систем визначається трьома типами місцевого самоврядування - англосаксонська, французька та німецька.

Англосаксонський тип місцевого самоврядування склався у Великобританії. Характеризується відсутністю представників уряду, які

контролюють діяльність органів місцевого самоврядування. Система органів місцевого самоврядування формується на системі "корпоративного управління".

Власні доходи становлять близько 30 %, інші надходять від держави у вигляді субвенцій. Джерелами місцевих доходів у Великобританії є:

- дотації та субсидії, від центральних органів влади (близько 70 %) (транспорт та капітальні витрати, на будівництво житла, утримання поліції).
- плати за землю та податок на нерухомість (близько 15%);
- інші доходи: оплата послуг місцевих органів влади, орендна плата за житло, (близько 15 %).

Основні видатки (близько 70 %) - утримання соціальної сфери:

- освіта (28 %);
- соціального забезпечення населення (32 %);
- поліція, дорожня та транспортна служби (10 %).

ОТГ можуть отримувати короткотермінові та довготермінові кредити. Контроль за їх діяльністю здійснює спеціальний фінансовий комітет, який впливає на місцевий бюджет.

Французький тип місцевого самоврядування характеризується високим ступенем адміністративного контролю центральної влади над ОТГ. Після законодавчої реформи 1982 р., є регіони, які отримали повноваження реалізовувати власний план розвитку, мають значні компетенції у соціальній, культурній сферах, транспорті та житловому будівництві.

Координація регіональних планів відбувається шляхом підписання контрактів, спрямованих на реалізацію загальних пріоритетів економічного розвитку територій. Фінансування контрактів забезпечується в середньому 45% регіоном та 55% державою.

Витрати місцевих бюджетів поділяються на поточні та капітальні та контролюються державними органами. Основним джерелом покриття витрат є субсидії центрального уряду. Іншим доходом місцевого бюджету є місцеві податки та збори: податок на житло, податок на землю, транспортні збори та інші. Капітальні витрати покриваються за рахунок податків на будівництво, штрафів,

додаткових субсидій центральної влади та за рахунок місцевих запозичень.

Німецький тип місцевого самоврядування характеризується тим, що ОТГ виконують функції державного управління як органи державної влади в межах делегованих їм повноважень, але в той же час вони функціонують як самостійні інститути самоврядування.

У Німеччині як Федерація, так і провінції мають право встановлювати види податків та приймати відповідні закони. Однак ці повноваження розподіляються таким чином:

- Федерація має виключне законодавче право на митні збори та фінансову монополію;

- землі мають виключну компетенцію щодо незначних місцевих податків на споживання (податок на собак, податок на напої) та податки на конкретні форми використання доходу (на право ведення мисливського господарства);

- щодо всіх інших податків, Федерація має конкуруючі законодавчі повноваження у випадку, якщо податки сплачуються повністю або частково до федерального бюджету.

Отже, в сучасній податковій практиці Німеччини, законодавча компетенція щодо важливих видів податків належить Федерації. Це пов'язано передусім з необхідністю дотримання правової й економічної єдності, створення єдиних умов життя у країні.

Доходи місцевих бюджетів прописані у фінансовій конституції країни: власні комунальні джерела та фінансові трансферти з федерального та регіонального бюджетів. До власних належать прибутковий податок (15 % від загальних надходжень), промисловий та земельний податки -100%. Промисловий та прибутковий податки (по 50 % від загальних надходжень), платежі та збори, які сплачують громадяни комун (до 25 %). До місцевих податків та зборів належать податок з утримувачів собак, з мисливців, риболовів та інші, становлять приблизно 1,5 % від загальної суми податкових доходів.

Тільки близько 25 % видатків місцевого бюджету здійснюються за рахунок

власних джерел, вирівнювання досягається за рахунок вертикального та горизонтального фінансування [12].

Таким чином, організовуючи фінансову діяльність ОТГ, майже всі країни виходять з принципу необхідності надання місцевим органам достатніх фінансових ресурсів для виконання своїх повноважень та самостійного вирішення питань місцевого значення. Майже всі органи місцевого самоврядування використовують фінансову допомогу центральних органів державної влади, вони використовуються не лише для здійснення державних повноважень, які передаються, але і для вирішення місцевих проблем.

Досвід деяких Західних країн показує, що в більшості унітарних держав в останні десятиліття інтенсивно відбувається процес децентралізації та розширення незалежності регіональних урядів, у тому числі з питань бюджету. Тому вивчення зарубіжного досвіду управління фінансами ОТГ буде корисним для нашої країни: запровадження чіткого законодавчого розподілу функцій та коштів; забезпечення місцевих ОТГ третиною власних доходів; з урахуванням механізму "горизонтального вирівнювання".

2.2 Процес складання та виконання місцевого бюджету

Порядок складання, розгляд, затвердження, виконання місцевих бюджетів затверджено Бюджетним кодексом України. Особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період доводить Міністерство фінансів України.

На рис. 2.1 показані стадії бюджетного процесу

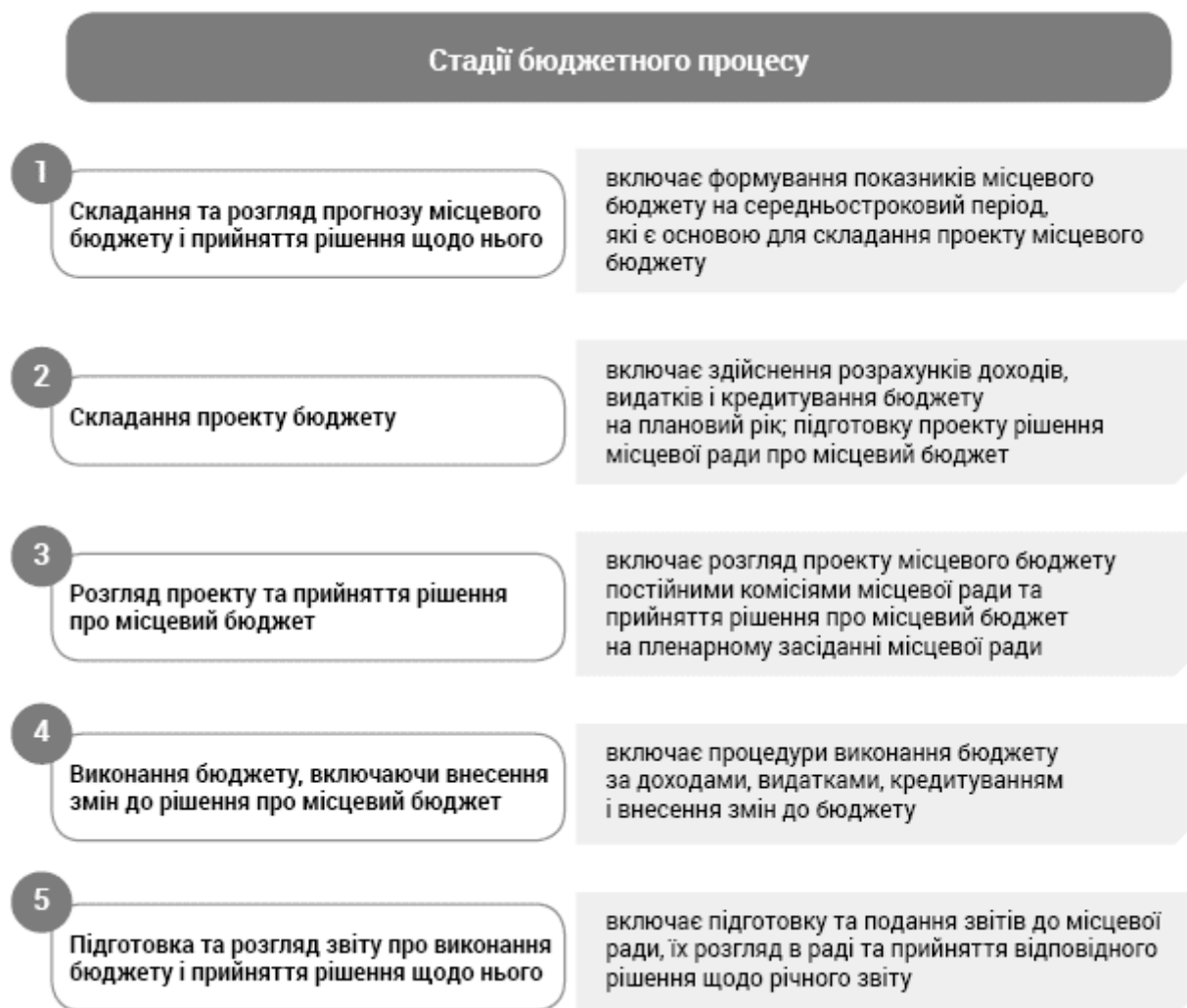


Рис. 2.1 - Стадії бюджетного процесу

Головні розпорядники бюджетних коштів організують розробку бюджетів та подають їх фінуправлінням в порядку і терміни, які встановлюються законодавством.

Проект бюджету складається на основі отриманих від центральних органів пропозицій про розміри відрахувань в податків та інших доходів в розмірах граничних витрат.[17]

На основі результатів аналізу керівник місцевого фінансового управління приймає рішення про включення бюджетної пропозиції ОТГ перед поданням її на розгляд виконавчому комітету.

Рішенням про місцевий бюджет визначаються:

- сума доходів і витрат (з розподілом на загальний та спеціальний фонди,

на поточні і капітальні витрати);

- граничний розмір дефіциту (профіциту) бюджету ОТГ в наступний рік;
- головні бюджетні розпорядники за бюджетною класифікацією;
- міжбюджетні трансферти;
- додаткові положення до бюджету.

Пояснювальна записка до проекту рішення додається до проекту рішення про місцевий бюджет, яка повинна містити інформацію про соціально-економічне становище адміністративно-територіальної одиниці та прогноз його розвитку на наступний бюджетний період, які лягають в основу проекту місцевого бюджету; оцінка надходжень доходів з урахуванням втрати доходу в результаті податкових пільг, передбачених відповідною радою; роз'яснення основних положень проекту рішення про місцевий бюджет, включаючи аналіз пропонованих видатків щодо функцій та програм.

Пропозиції щодо розміру відрахувань із загальнодержавних податків та зборів за складання проекту бюджету ОТГ, визначаються виконавчими комітетами відповідно до обласної та чи ОТГ Ради депутатів, але на практиці ця робота проводиться відповідними фінансовими органами, а результати представляються виконавчим комітетам.

Пропозиції про відрахування від загальнодержавних податків та зборів та на основі слідуєчих показників:

- визначення основних дохідних джерел;
- зазначення основних видів видатків;
- розміри відрахувань загальнодержавних податків і зборів;
- розміри дотації.

Після отримання пропозицій про розміри відрахувань відділи та управління виконкому складають і подають до проекти планів по доходам та зведеним кошторисам видатків, а також визначають основні фінансові показники [23].

Фінансове управління:

- попередньо розглядає розрахункові баланси доходів і видатків

місцевого підпорядкування, визначає розміри платежів в бюджет та субвенцій із бюджету по цьому ОТГ, і складають проект місцевого бюджету;

- розробляє пропозиції про розміри відрахувань від загальнодержаних податків та зборів для складання проектів бюджетів ОТГ
- шукає можливість збільшення доходів бюджету;
- перевіряє правильність визначення видатків та доходів, а також враховує законодавчі зміни;
- уточнює розрахункові баланси доходів і видатків.

Планування доходів до бюджету ОТГ передбачає поквартальний розподіл по кожному виду платежів. Ця процедура здійснюється відповідно до чинного податкового законодавства та на основі показників проекту плану соціального та економічного розвитку ОТГ.

Відповідно основних засад Податкового Кодексу розраховуються надходження від податку на прибуток, податку з доходів фізичних осіб, податку з власників транспортних засобів, враховується зростання парку автомобілів на відповідній території. У розрахунках державного мита враховується вартість майна та інших вартісних показників, розмір неоподаткованого мінімуму доходів громадян [28].

Видаткова частина бюджету ОТГ планується на основі проектів зведених кошторисів, які надаються відділами освіти, охорони здоров'я, культури, відділами соціального забезпечення та ін. Видаткова частина планується відповідно до кількості установ, що фінансуються з бюджету ОТГ. Обсяг видатків складається на поточне утримання установ, на придбання інвентаря та обладнання і на капітальний ремонт будівель.

Обсяг фінансування та поточного утримання установ розраховується для кожного відповідно до норм витрат або суми витрат на одиницю рахунку. Наприклад, для одиниці обчислення приймаються: для загальноосвітніх шкіл - клас; дитячий садок - дитина; лікарняне ліжко тощо. У клубах, бібліотеках, фельдшерсько-акушерських пунктах та інших закладах установа приймається обліковою одиницею [25].

Витрати на заробітну плату вчителів розраховуються виходячи з кількості педагогічних ставок, розміру середньої ставки вчителя на місяць за класною групою, а також витрат на оплату перевірки зошитів, управління кабінетами, майстернями враховуються на основі середня вартість за клас.

Показником для розрахунку вартості заробітної плати в закладах охорони здоров'я є кількість штатних одиниць медичного та адміністративного персоналу. При розгляді розрахунків витрат на харчування та придбання ліків враховується кількість днів роботи одного ліжка на рік, кількість днів відвідування дітьми дошкільних закладів.

Для культурно-освітніх та інших закладів, витрати на утримання яких плануються відповідно до норм або середніх витрат на рік на установу, враховуються: кількість закладів, сума витрат та середні витрати на установу, з поділом витрат на заробітну плату.

Після цього, беручи до уваги власні розрахунки, фінансове управління складає пропозиції та обґрунтування щодо надання допомоги або збільшення суми витрат, які розглядає обласне фінансове управління. Останній, у свою чергу, виходячи з можливостей обласного бюджету, необхідності та доцільності поданих пропозицій, приймає рішення про зміну розміру витрат, збільшення розміру субсидій або залишення їх на тому ж рівні. Проект подається на планово-бюджетну комісію ОТГ, вносить свої пропозиції та роз'яснення до проекту бюджету.

Проект бюджету виноситься на розгляд сесії депутатів. В проекті передбачається затвердження:

- поквартальний розподіл доходів і видатків;
- фонд заробітної плати бюджетників;
- план надходжень по доходах[24].

Відповідно до статті 75 Бюджетного кодексу відповідні ради депутатів при затвердженні місцевих бюджетів повинні враховувати обсяги міжбюджетних трансфертів, необхідні для формування місцевих бюджетів.

Місцеві фінансові органи здійснюють загальну координацію по виконанню

бюджету, діяльність учасників бюджетного процесу.

Державне казначейство України обслуговує місцеві бюджети через територіальні органи згідно статтею 48 Бюджетного Кодексу.

Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет приймається відповідною радою після подання офіційного висновку місцевого фінансового органу щодо суми вільного залишку бюджетних коштів, перевиконання чи недотримання доходної частини загального фонду відповідного бюджету.

Виконання бюджету полягає у забезпеченні повного та своєчасного надходження запланованих доходів за всіма ланками бюджетної системи та безперебійному фінансуванні заходів, передбачених планом соціально-економічного розвитку.

Для організації виконання бюджету принципове значення має правильний та економічно обґрунтований розподіл усіх видів платежів та бюджетних асигнувань по кварталах. Щоквартальний розподіл коштів формується таким чином, щоб запобігти зниженню цільових показників на перші квартали року, забезпечуючи безперебійне поповнення бюджету.

У процесі виконання бюджету важливим моментом є відкриття бюджетних позик. Бюджетні позики - це кошти, що надаються відділам, установам у поточному році з бюджету на цілі, передбачені їх кошторисом. Бюджетні позики суворо цільові. Відкриття бюджетних позик фінансовим відділом здійснюється шляхом перерахування бюджетних коштів на рахунки основних та підпорядкованих розпорядників кредитів.

Головними розпорядниками бюджету є:

- управління освіти;
- виконавчий комітет;
- відділу культури;
- управління капітального будівництва;
- управління охорони здоров'я;
- управління житлово комунального господарства;
- управління архітектури та містобудування;

- управління праці та соціального захисту населення;

Розпорядники бюджетних коштів ОТГ мають право витратити їх на утримання своїх установ. У випадку, коли виникає значне зниження доходів, депутати ОТГ приймають рішення про пропорційне скорочення видатків щомісячно до кінця року.

2.3 Загальна характеристика Миропільської ОТГ та її фінансового стану

Миропільська об'єднана територіальна громада – перша створена на території Краснопільського району та входить в двадцятку перших створених на території Сумської області. Загальна площа земель - 29864,30 га.

До існуючих природоохоронних територій і об'єктів належать два гідрологічних заказника місцевого значення «Миропільський» і «Олександрійський». На території Миропільської сільської ради розвідані природні ресурси торфу на площі 8,4 га поблизу с.Олександрія, піску і глини за межами сіл Миропілля, Запсілля, крейди за межами с.Запсілля.

На території Миропільської сільської ради розвідані природні ресурси торфу на площі 8,4 га поблизу с.Олександрія, піску і глини за межами сіл Миропілля, Запсілля, крейди за межами с.Запсілля

Загальна демографічна ситуація на території громади характеризується від'ємним природним приростом населення. Населення ОТГ 4,4 тис. осіб.

Аналізуючи населення працездатного віку, коефіцієнт становить 51% та 49% між чоловіками та жінками відповідно. У віковій групі старше 60 років спостерігається диспропорція між чоловіками та жінками щодо жіночої частини населення. Співвідношення до загальної кількості пенсіонерів становить 36,7% та 63,3% чоловіків та жінок відповідно.

Міський та міжміський пасажирський транспорт є невід'ємною частиною складного комплексу життєзабезпечення населення громади, який функціонує стабільно та загалом задовольняє потреби населення у транспорті. На території

Миропільської об'єднаної територіальної громади довжина твердих покриттів доріг 78,1 км, стан доріг незадовільний.

В Миропільській ОТГ відсутнє централізоване підключення до мережі інтернет, але планується будівництво мережі оптоволоконного інтернету Інтертелеком.

У Миропільській ОТГ поступово розвивається інфраструктура, приділяється увага соціальній та виробничій сферам, побутовому обслуговуванню та створенню умов для комфортного проживання населення. На території Миропільської ОТГ працює пекарня, перукарня, швейна майстерня, салон краси, магазин господарських товарів, магазин будівельних матеріалів та товарів для ремонту, столярних виробів, меблів тощо. Торгівельні послуги населенню надають споживче товариство та приватні підприємці, які утримують 32 торговельні та обслуговуючі точки, в тому числі 1 24 аптека, 1 ветаптека, споживчі товариства, 3 заклади ресторанного бізнесу. За асортиментом товарів 26 торгових точок здійснюють продаж продовольчих товарів. На території Миропільської сільської ради розміщено 32 торгові точки, в тому числі в Малорибицькому старостинському окрузі – 2, в Запільському – 6, в Сіннівському – 3. В центрі села Миропілля розміщений ринковий майданчик на якому здійснюється виїзна торгівля у вихідні дні де жителі громади і району не тільки мають змогу придбати промислові та продовольчі товари, а також реалізувати власну продукцію.[32]

Таблиця 2.3 Доходи бюджету, млн.грн.

Показники	2016 рік (сумарно)	2017 (сумарно)
Податок та збір на доходи фізичних осіб	3078,2	3801,5
Податок на прибуток підприємств комунальної власності	0,6	0,6
Рентна плата за використання лісового фонду	156,6	286,9
Рентна плата за користування надрами		
Акцизний податок з реалізації підакцизних товарів	263,8	226,7
Податок на нерухоме майно	11,6	9,0
Плата за землю	5569,4	5847,9
Єдиний податок (I-III група)	177,0	158,4
Єдиний податок з сільськогосподарських товарів	2169,4	1653,1
Надхоження від орендної плати за користування майном комунальної власності	2,2	1,5

Інші надження	50,5	52,5
Разом ОТГ	11479,3	11779,9

Таблиця 2.4 Структура видатків бюджету ОТГ, млн. грн.

Статті видатків	2017	%
Державне управління	2854157	13,1
Освіта(дошкільна, загальноосвітні заклади, інші заклади освіти)	14397900	66,4
Утримання охорони здоров'я	1230904	5,6
Соціальне забезпечення	58000	0,3
Культура і мистецтво	1362281	6,3
Місцева пожежна охорона	345740	1,6
Інші	1406308	6,5
Всього видатків	21655290	100

Найбільші платники податків у Миропільській громаді є: ТОВ АФ «Псьол», Фермерське господарство «Батьківщина», Фермерське господарство «Злак. За 9 місяців 2017 року до Миропільської ОТГ платниками податків сплачено: акциз – 219,2 тис. грн, плата за землю – 4830,4 тис. грн., податок на нерухомість – 12,8 тис. грн, єдиний податок з сільськогосподарських виробників – 1351,8 тис. грн.

РОЗДІЛ 3 ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ І ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

3.1 Оцінка фінансових показників бюджету Миропільської ОТГ у порівнянні до іншими громадами за 2019 р.

Одним із актуальних питань є фінансова децентралізація, а саме аспект функціонування об'єднаних територіальних громад. Наприкінці 2019 року експерти проводили регулярну оцінку окремих показників фінансової діяльності ОТГ. Для систематизації 806 ОТГ було згруповано за критерієм чисельності населення у п'ять великих груп [13].

За 2019 рік оцінювання проведено за вісьма показниками, Миропільська ОТГ увійшла до 4 Групи з чисельністю населення менше 5 тис. жителів і посіла з 288 ОТГ – 101 місце у середньому рейтингу. Загальна площа ОТГ – 298,6 квадратних кілометрів, чисельність населення 4,4 тис. чол. Розглянемо кожен показник окремо щоб розуміти в якому напрямку необхідно працювати для покращення фінансового стану аналізуємої ОТГ.

Показник 1. Доходи загального фонду (без урахування трансфертів) на одного мешканця. Розрахунок проведено як співвідношення обсягу надходжень доходів загального фонду відносно кількості мешканців ОТГ. Миропільська ОТГ 117 рейтингове місце, 4560,7 грн на одного мешканця. За підсумками 2019 року, до бюджетів 806 ОТГ надійшло 39,4 млрд гривень. Із розрахунку на одного мешканця по всіх 806 ОТГ дохід в середньому становить 4737,7 грн. Середній показник власних доходів на 1 мешканця по 4 групі - 4755,8 грн. Як ми бачемо Миропільська ОТГ має дохід нижче середнього. Цей показник характеризує фінансовий потенціал ОТГ, спроможність забезпечувати громаду за рахунок ресурсів, які генеруються на її території.

Показник 2. Витрати загального фонду на одну особу розраховуються як відношення обсягу витрат загального фонду до кількості осіб відповідної ОТГ. Миропільська ОТГ за цим показником посіла 58 місце, 7 734,7 грн на одного

мешканця. За підсумками 2019 року із загального фонду бюджетів ОТГ було проведено видатків на суму 57,0 млрд гривень. Середній обсяг видатків по всіх 806-ти ОТГ із розрахунку на одного мешканця склав 6 861,8 грн. Середній показник видатків на 1 мешканця по 4 групі - 6 391,8 грн. Як ми бачемо Миропільська ОТГ має рівень цього показника вище середнього.

Показник 3. Витрати на утримання адміністративного апарату на одного резидента визначаються як відношення обсягу витрат на утримання адміністративного апарату, що здійснюються за рахунок загального фонду, до кількості резидентів відповідної ОТГ. Миропільська ОТГ посіла за цим показником 188 рейтингове місце, 1 518,0 грн на одного мешканця. В середньому, по всіх 806 ОТГ, середній рівень видатків на утримання апарату управління у розрахунку на 1-го мешканця становить 943,9 гривень. По Групі 4 середній показник – 1 389,8 грн (max – 4 927,4 грн, min – 322,9 грн). Показник вказує на те, якою є «вартість» одного працівника управлінського апарату ОТГ для кожного жителя громади (у річному вимірі). Зазначений показник дає змогу порівняти управлінські витрати на одного мешканця в ідентичних за чисельністю населення ОТГ. Як ми бачимо по нашій ОТГ ці видатки вище середнього.

Показник 4. Капітальні витрати на одного резидента визначаються як відношення обсягу капітальних витрат бюджету до кількості резидентів відповідної ОТГ. Миропільська ОТГ посіла 97 місце за цим показником - 1664,2 грн.

За підсумками 2019 року із бюджетів 806 ОТГ було проведено капітальних видатків на суму 12,8 млрд гривень. Середній обсяг видатків по всіх 806 ОТГ із розрахунку на одного мешканця склав 1 546,6 грн. По Групі 4 – 1 741,6 грн (max – 15 398,1 грн, min – 242,7 грн). Як ми бачимо з аналізу в цілому цей показник по нашій ОТГ вище середнього, але якщо дивитися по 4 групі то знову маємо результат менше середнього значення.

Показник 5. Рівень субсидування бюджетів обчислюється як відношення обсягу базової або зворотної субсидій до загальної суми доходів загального фонду позабіржового бюджету із субсидіями, але без урахування субсидій з державного

бюджету.

Субсидування бюджетів розраховується таким чином: для ОТГ, які отримують базову субсидію - як відношення базової субсидії до загального доходу загального фонду з урахуванням базової субсидії; для ОТГ, які перераховують зворотну субсидію - як відношення зворотної субсидії до загального доходу загального фонду. Зворотні субсидії - це фінансові ресурси, що перераховуються з місцевих бюджетів до державного бюджету. Інструмент вирівнювання бюджету використовується залежно від суми податку на доходи фізичних осіб, зібраного порівняно із середнім показником по Україні.

Миропільська ОТГ посіла за цим показником 165 рейтингове місце, 15,9% рівень дотаційності бюджетів. Найменш залежними від дотаційних ресурсів з державного бюджету є громади - міста обласного значення з Групи 5, в яких із 27 ОТГ найвищий рівень дотаційності становить лише 9,1%. У Групі 1 найвищий рівень дотаційності становить 49,7%. У Групі 4 лише у трьох громадах показник дотаційності перевищує 50% (або 1,0% від загальної кількості громад у групі), найвище значення становить 62,6%. Перше місце посіла у цій групі Селищенська ОТГ, Черкаської області з показником мінус 94,9% (більше повернули).

Показник 6. Співвідношення витрат на утримання апарату управління з фінансовими ресурсами ОТГ визначається як відношення витрат на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування до суми доходу загального фонду (без урахування всіх видів трансферти з державного бюджету).

Миропільська ОТГ посіла за цим показником 146 рейтингове місце, 33,3%. В середньому, по всіх 806 ОТГ, середній рівень видатків на утримання апарату управління становить 19,9%. По 4 групі середній показник 29,2%. При аналізі прослідковується загальна тенденція стосовно того, що частка видатків на управління є вищою в ОТГ з меншою чисельністю населення.

Показник 7. Частка заробітної плати у видатках загального фонду обчислюється як відсоток витрат на заробітну плату, понесених із загального фонду бюджету з нарахуваннями, до обсягу видатків загального фонду бюджету, за винятком трансфертів, перерахованих з бюджету ОТГ до інших бюджетів .

Тобто для розрахунку використовувались дані про обсяги видатків, спрямованих на заробітну плату з нарахуваннями (для всіх галузей), а також обсяг видатків загального бюджетного фонду, за винятком коштів, що надходять до інших бюджетів у вигляді трансфертів, оскільки ці кошти не використовувались на витрати на території відповідної ОТГ, а використовувались для утримання установ та фінансування діяльності іншої громади (тієї, яка отримала такі кошти).

Миропільська ОТГ посіла за цим показником 99 рейтингове місце, 73,2%. За підсумками 2019 року із загального фонду бюджетів 806 ОТГ було проведено видатків на фінансування заробітної плати з нарахуваннями на суму 35,7 млрд грн, що становить 62,7% від обсягу видатків загального фонду бюджетів ОТГ. Середній показник питомої ваги заробітної плати у видатках загального фонду по 4 групі становить 73,3% (max – 91,8%, min – 25,7%).

Показник 8. Частка капітальних витрат у загальних витратах визначається як відношення капітальних витрат до загальних витрат загального та спеціального фонду відповідного бюджету відповідної ОТГ. Обсяг капітальних витрат відображає здатність ОТГ забезпечувати соціально-економічний розвиток, можливості для реалізації проектів розвитку інфраструктури, створення матеріальних активів або отримання відповідного соціального ефекту.

Миропільська ОТГ посіла за цим показником 144 рейтингове місце, 17,3%. В середньому, по всіх 806 ОТГ середній рівень капітальних видатків становить 18%. Середній показник питомої ваги заробітної плати у видатках загального фонду по 4 групі становить 21,0% (max – 63,1%, min – 4,3%).

Проведений аналіз свідчить що Миропільська ОТГ показує середні показники своєї діяльності, але є значні диференціації у ресурсному забезпеченні громад, що відповідним чином відображається на якості та обсягах соціального забезпечення, які отримують громадяни на різних територіях. Кінцевою метою децентралізації та головним завданням державної економічної та соціальної політики повинно бути сприяння та підвищення фінансового потенціалу територій, які цього потребують, та максимально можливе вирівнювання міжрегіональних фінансових диспропорцій з метою забезпечення громадян

належним рівнем публічних послуг незалежно від місця їхнього проживання. [13]

Табл. 3.1 Фінансові показники бюджету Миропільської ОТГ в порівнянні з іншими громадами за 2019 р.

Показник	Значення показника Миропільська ОТГ	Рейтингове місце серед 288 ОТГ (населення < 5 тис. осіб)	Середнє значення по 806 ОТГ	Середнє значення по 288 ОТГ (населення < 5 тис. осіб)
Показник 1	4560,7 грн.	117	4737,7 грн.	4755,8 грн.
Показник 2	7734,7 грн.	58	6861,8 грн.	6391,8 грн.
Показник 3	1518,0 грн	188	943,9 грн.	1389,8 грн
Показник 4	1664,2 грн	97	1546,6 грн.	1741,6 грн
Показник 5	15,9%	165	28%	34,3%
Показник 6	33,3%.	146	19,9%.	29,2%
Показник 7	73,2%	99	62,7%	73,3%
Показник 8	17,3%.	144	18%	21,0%

3.2 Проблемні питання та напрями зміцнення бюджету Миропільської ОТГ

Місцеві бюджети формуються згідно з Бюджетним кодексом і на формульній основі. Ця явно негативна тенденція призводить до послаблення зацікавленості місцевої влади у нарощуванні податкової бази та мобілізації доходів, а це, безперечно, позначається на економічному розвитку регіонів. Головне їх завдання у бюджетній політиці тепер переведено з економічної площини у прагнення добитися необхідних трансферів.[27]

Основна проблема в контексті відносин між різними частинами бюджетної системи пов'язана з визначенням на законодавчому рівні принципів розподілу доходів від національних податків, фіксацією податкових надходжень для бюджетів відповідного рівня. Виходячи з того, що на законодавчому рівні існує невизначеність щодо спрямування доходів від національних податків, у процесі розробки та затвердження державного бюджету України підходи до розподілу

доходів від цих джерел між державним та місцевими бюджетами постійно змінюються. Це призводить до незацікавленості органів місцевого самоврядування у справі збору певних національних податків.

Це питання є особливо важливим та актуальним для органів місцевого самоврядування базового рівня, оскільки співвідношення між державним бюджетом та бюджетами регіонів регулюється щороку шляхом прийняття закону про державний бюджет. Але проблема наповнення місцевих бюджетів полягає не тільки в тому, що немає чітко визначених та законодавчо закріплених джерел для наповнення таких бюджетів, але й у спроможності бюджетів базового рівня забезпечувати необхідні витрати за рахунок доходів, зібраних на території відповідного бюджету громади. Перш за все, це стосується бюджетів сіл та селищ, які складають основну частину загальної кількості місцевих бюджетів. Майже всі бюджети базового рівня субсидуються і такі, що вони можуть самостійно забезпечувати власні витрати.

Хоча податок з доходів фізичних осіб і займає більшу питому вагу в структурі доходів міського бюджету але часті зміни у порядку зарахування податку з доходів фізичних осіб ускладнює процес формування доходної частини місцевих бюджетів та призводить до його втрат. Так, на рівні взаємовідносин ОТГ районів та області а той в цілому в межах України втрачається частина платників податку з доходів фізичних осіб, структурних одиниць, які розташовані за межами території ОТГ, але як платники перебувають на обліку в органах податкової служби за місцем знаходження відокремлених підрозділів.

Доречним було б вирішення на законодавчому рівні питання сплати за землю з моменту прийняття рішення місцевих рад про виділення в постійне користування або надання в оренду земельних ділянок. А створення Державного кадастру використання земель та передача даних до податкових органів для своєчасного залучення до оподаткування всіх землекористувачів сприяли б надходженню до місцевих бюджетів сотень тисяч гривень. Це ті кошти, яких постійно не вистачає на благоустрій, ремонтні роботи тощо.

Не виконує своїх функцій в Україні інститут місцевих податків і зборів.

Така ситуація суперечить світовій практиці, де місцеві податки дійсно виступають фінансовою основою місцевого самоврядування і цьому є ряд причин. На сьогодні місцеві податки і збори, що діють на території України мають ряд особливостей: вони не враховують реальних доходів громадян; їм не властива прогресія, а основними платниками є фізичні особи. Як правило, у питанні встановлення місцевих податків майже всюди діє принцип податкової ініціативи органів місцевого самоврядування в межах визначених національним законодавством. Водночас, обмеженість кількості та ставок місцевих податків і зборів на загальнодержавному рівні не стимулює органи місцевого самоврядування до збільшення доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів. Для порівняння: кількість місцевих податків і зборів у Франції становить більше 40, Німеччині – 55, Італії – біля 70, Бельгії – біля 100.

У світовій практиці істотним джерелом надходжень до місцевих бюджетів є податки на майно. Тому питання включення до складу місцевих податків податку на нерухомість за місцем знаходження заслуговує на увагу, адже це дозволить істотно збільшити власну доходну базу бюджетів місцевого самоврядування і скоротити надмірне застосування міжбюджетних трансфертів. З введенням в дію Закону України “Про податок з доходів фізичних осіб”, поняття неоподаткованого мінімуму доходів громадян втратило своє функціональне призначення, відповідно, виникає сумнів щодо доцільності його існування, прив’язки ставок окремих місцевих податків і зборів до неоподаткованого мінімуму доходів громадян, та розміру, що залишається незмінним упродовж останніх років і не є реальною величиною. За таких обставин в Україні є потреба розробити і прийняти принципово новий законодавчий акт про місцеві податки і збори, який би суттєво розширив повноваження органів місцевого самоврядування щодо запровадження місцевих податків і зборів, визначення їх кількості та ставок з урахуванням специфіки та особливостей конкретного регіону, а також дозволив би усунути суперечності між нормами різних правових документів якими на сьогодні продовжують регламентуватися загальнодержавні засади справляння місцевих податків і зборів.[31]

Заслуговує на увагу і питання наявності значної кількості збиткових підприємств. Існують припущення щодо перспективи скорочення їх кількості за рахунок переведення в доходи місцевих бюджетів частини податку на прибуток, що на сьогодні сплачується до державного бюджету. Відтак, місцеві органи влади отримали б потужний стимул для збільшення прибутковості підприємств, тим більше, що ні для кого не є секретом існування тісного співробітництва між потужними підприємствами – платниками податків та місцевої влади. Безперечно, саме таке співробітництво іноді призводить до економічних ексцесів з негативними наслідками на місцевому рівні, однак виключно у випадку проблем морального характеру і аж ніяк не збалансованої, виваженої фінансово - економічної політики.

Враховуючи вищевикладені проблемні питання місцевого бюджету можна запропонувати пріоритетні напрямки діяльності по зміцненню міського бюджету Миропільської ОТГ:

- проведення інвентаризації комунального майна, землі та договорів оренди, що дозволить підвищити мобілізації власних доходів міського бюджету – тих коштів яких постійно не вистачає на благоустрій, капітальний ремонт та вирішення інших злободенних питань;

- розробка принципово нових підходів в організації роботи комісії з питань погашення заборгованості з виплати заробітної плати, погашення заборгованості до бюджетів усіх рівнів та державних цільових фондів;

- з метою посилення контролю за господарською діяльністю комунальних підприємств розглянути показники фінансових планів. Сприяти збільшенню доходності підприємств за рахунок виробництва та надання послуг не лише на замовлення ОТГ а й стороннім організаціям, фізичним особам. Скорочення валових витрат шляхом упровадження енерго– та ресурсозберігаючих технологій, скорочення адміністративних, загальногосподарських та інших витрат;

- вирішення на законодавчому рівні питання сплати оренди землі (в розмірі ставки земельного податку) з моменту прийняття рішення місцевих рад про попереднє погодження виділення в постійне користування або надання в

оренду земельних ділянок;

- активізувати роботу з Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України, обласною радою щодо додаткового залучення коштів субвенцій: субвенції на соціальний розвиток регіонів, виконання заходів з попередження аварій та запобігання катастрофам ЖКГ та інших аварійних об'єктах комунальної власності, розвиток та реконструкцію систем водопостачання та водовідведення, на впровадження заходів спрямованих на зменшення витрат по виробництву, передачі та споживанню електроенергії, субвенції на будівництво і реконструкцію ремонт автомобільних доріг;

- з метою скорочення витрат на оплату праці провести аналіз мережі, штатів, контингентів установ бюджетної сфери та до початку формування міського бюджету надати пропозиції головним розпорядникам коштів щодо її оптимізації.

- ініціювати питання внесення змін до законодавчих актів та нормативних документів щодо врахування в обсягах міжбюджетних трансфертів делегованих видатків, фінансування яких проводиться за рахунок власних доходів (компенсація фізичним особам, що надають соціальні послуги, позашкільна освіта, відділення реабілітації інвалідів).

- для поліпшення якісного показника витрачання коштів міського бюджету поставити завдання перед головними розпорядниками коштів щодо надання пропозицій по оптимізації (скороченню) поточних видатків та направлення вивільнених коштів на забезпечення капітальних видатків.[29]

3.3 Удосконалення взаємодії бюджетів різних рівнів

В умовах ринкової економіки бюджет відіграє роль інструменту впливу на розвиток суспільного відтворення та економічне зростання в країні.

В контексті розвитку ринкової економіки обсяги дотацій з вирівнювання, субвенцій та коштів, що перераховуються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів, мають бути не лише законодавчо визначені, але й науково

обґрунтовані. Для забезпечення соціально-економічного зростання території країни необхідно створити сприятливі умови для реалізації цієї мети. Однією з таких умов має бути достатнє забезпечення адміністративно-територіальних одиниць України фінансовими ресурсами.

Це можливо завдяки використанню науково обґрунтованих розрахунків обсягу трансфертів, особливо в періоди дефіциту державних фінансових ресурсів. Такий підхід забезпечить об'єктивність у розвитку міжбюджетних відносин, а також розвине регіональну економіку та підніме в них соціальний рівень. Водночас необхідно враховувати вплив об'єктивних та суб'єктивних факторів на формування міжбюджетних відносин у країні [26].

За об'єктивними факторами, рівень соціально-економічного розвитку регіонів найбільш суттєво впливає на формування міжбюджетних відносин. Це пояснюється різницею у рівні життя населення, економічною спеціалізацією територій, а також різним податковим потенціалом регіонів. Тому необхідно оцінити реальні податкові можливості кожного регіону та застосувати до них диференційовану систему оподаткування та міжбюджетних трансфертів.

Основним суб'єктивним фактором формування міжбюджетних відносин є політичний. Полягає в політичній нестабільності в регіонах, частій зміні керівної ролі різних політичних партій на національній арені, великій увазі до політичної боротьби та відволіканні від вирішення важливих соціально-економічних та національних економічних проблем.

Як відомо, міжбюджетні трансферти залишаються найбільш контрольованою частиною державних коштів, тому визначенню їх обсягу слід приділяти найбільшу увагу. Розрахунок суми трансфертів повинен базуватися на об'єктивній потребі територій у фінансових ресурсах, він передбачає врахування наступних факторів:

- доход на душу населення у середньому по Україні;
- доход на душу населення у кожній області України;
- середньорічна чисельність населення області;
- індексу цін у певному періоді по області;

- податкоспроможності території.

Врахування вищезазначених факторів при визначенні розміру трансферту з центрального бюджету в регіональній допоможе забезпечити територію необхідними фінансовими ресурсами та створить реальну базу для її соціально-економічного вдосконалення. У цьому випадку розрахунок розміру переказу можна зробити за формулою:

$$T_t = (СПД - СПД_i) * N_i * Ц_i;$$

де: T_t - трансферт із центрального державного бюджету до обласного;

СПД - середній податковий дохід на душу населення по країні;

СПД_i - податковий дохід на душу населення в області;

N_i - чисельність населення області (середньорічна);

$Ц_i$ - індекс цін в області у певному періоді (році).

Такий підхід до вдосконалення міжбюджетних відносин дозволить врахувати об'єктивні фактори, що впливають на потреби територій країни у фінансових ресурсах. Реалізація цього підходу передбачає розширення повноважень та відповідальності фінансових структур обласних державних адміністрацій та передачу їм основних функцій управління бюджетно-фінансовим розвитком територій.

Ці функції повинні включати: організацію діяльності регіональних фінансових управлінь; прогнозування та планування фінансових ресурсів регіону разом із формуванням місцевих бюджетів, а також контроль за їх виконанням. Це допоможе сформуванню необхідні обсяги та напрямки міжбюджетних трансфертів, взаємодія яких показано на малюнку.

Дослідження сукупності видатків, що фінансуються з державного бюджету, та його доходів показує, що було б доцільно залишити більшу частину доходів, зібраних з територій, та фінансувати територіально орієнтовані видатки з місцевих бюджетів. При цьому склад та обсяг територіально орієнтованих видатків мають визначати органи місцевого самоврядування, крім статей видатків загальнодержавного значення, а також склад та обсяг коштів, що формують дохідну частину місцевих бюджетів [24].

Умови формування та проблеми забезпечення територій необхідними обсягами фінансових ресурсів зрозуміліші місцевим органам влади, ніж центральним. Сфери географічно орієнтованих видатків потрібно ранжувати відповідно до пріоритетності фінансування, враховуючи можливий дефіцит фінансових ресурсів. Пріоритет фінансування місцевих видатків може формуватися по-різному, залежно від конкретних умов соціально-економічного розвитку регіонів. Такий підхід до місцевих видатків дозволить дотримуватися основного принципу регіонального розвитку в умовах ринкової економіки - територіального правосуддя, створює реальну мотиваційну основу для економічного зростання в регіонах та забезпечує ефективність управління місцевими бюджетними ресурсами.

Поліпшення міжбюджетних відносин може базуватися на використанні двох підходів. Реалізація першого пов'язана з використанням принципу децентралізації в управлінні державними фінансовими ресурсами, він передбачає високий ступінь бюджетної незалежності територій при збереженні єдиного економічного простору країни. Другий підхід характеризується яскраво вираженою участю центральних органів влади у перерозподілі коштів державного бюджету.

Політика вдосконалення міжбюджетних відносин повинна бути спрямована на вирішення таких завдань:

- підвищення рівня життя населення;
- досягнення територіальної справедливості при перерозподілі бюджетних коштів на основі підрахунку потреби регіонів у фінансових ресурсах та врахування їх податкової спроможності;
- спрощення механізму міжбюджетних відносин;
- передача більшості повноважень з прийняття рішень у галузі формування та виконання бюджетів на регіональний рівень управління
- розробка основних форм управління бюджетним процесом у регіонах.

Удосконалення міжбюджетних відносин має базуватися на принципі узгодженості фінансових ресурсів регіонів із соціально-економічними програмами

та раціональності у витрачанні бюджетних коштів.

У теорії та практиці формування міжбюджетних відносин досліджено три моделі бюджетного федералізму: централізована; децентралізовані та змішані. Аналіз цих моделей дозволяє зробити висновок, що сучасна система міжбюджетних відносин в Україні базується на централізованій моделі бюджетного федералізму, основні риси якої успадковані від адміністративно-командної системи.

Це виявляється у збереженні пріоритетності нормативного методу розподілу бюджетних коштів та високій частці трансфертних платежів у доходах місцевих бюджетів, що свідчить про досить високий ступінь їх залежності від центрального бюджету. Крім того, сучасна модель бюджетного федералізму сприяє посиленню тенденції централізації фіскальних функцій держави та обмеженню місцевих органів влади у виконанні основних функцій управління бюджетним процесом на місцевому рівні. Ця ситуація негативно впливає на розвиток міжбюджетних відносин в умовах ринкової економіки [11].

Відомо, що ідеальної моделі фіскального федералізму не існує. В реальних економічних умовах, як правило, діють моделі змішаного типу. Ступінь використання тієї чи іншої базової моделі в них залежить від типу уряду, рівня соціально-економічного розвитку та цільової спрямованості національної економіки. Тому вдосконалення взаємодії бюджетів різних рівнів повинно враховувати вплив існуючих факторів та використовувати переваги кожної моделі для формування міжбюджетних відносин, що сприяють забезпеченню позитивного розвитку територій з необхідним обсягом фінансових ресурсів при збереженні інтереси національної економіки.

Основою збереження і посилення позитивних тенденцій в Україні, є фінансові ресурси, ефективність використання яких залежить від раціоналізації міжбюджетних процесів, особливо в умовах дефіциту фінансових ресурсів.

Взаємодія бюджетів різних рівнів має враховувати вплив ринкових умов господарювання на умови їх формування, а також сприяти позитивному розвитку соціально-економічної ситуації в регіонах. Поліпшення міжбюджетних відносин

неможливе без передачі основних функцій бюджетного та фінансового управління на нижчі рівні, що дозволить не тільки контролювати виконання місцевих бюджетів, але й брати безпосередню участь у їх прогнозуванні та плануванні, а також в організації бюджетний процес на місцях.

Це дасть змогу формувати державний бюджет за принципом "знизу вгору" та забезпечити ефективне використання бюджетних коштів в умовах дефіциту фінансових ресурсів через формування пріоритетних напрямів витрачання коштів на місцевому рівні, а також сприяти зацікавленості територій у мобілізації фінансових ресурсів, щоб забезпечити реальну базу для їх соціально-економічного розвитку та поліпшення умов життя населення. Тому вдосконалення управління на всіх рівнях управління повинно здійснюватися на основі чинного законодавства та науково обґрунтованого підходу до формування міжбюджетних відносин [13].

Отже, для оцінки реформи децентралізації використовуються такі критерії:

1. Посилення спроможності місцевих органів влади ефективно формувати та виконувати місцеві бюджети відповідно до визначеного та чітко встановленого порядку. Чітке розмежування як дохідних, так і видаткових повноважень та застосування формули розрахунку трансфертів дозволить місцевим органам влади розпочати формування відповідних бюджетів одразу після другого читання бюджетного закону, після затвердження загальної суми міжбюджетних трансфертів. З іншого боку, стабільне надходження трансфертів з державного бюджету за умови, що доходи державного бюджету будуть виконані на рівні не менше 100%, є гарантією ефективного виконання місцевих бюджетів, а значить прогнозоване і в повному обсязі до планових призначень виділення коштів для галузей соціальної сфери.

2. Прозорість бюджетних рішень. Обсяг трансфертів місцевим бюджетам обчислюється лише на основі формули, визначеної Міністерством фінансів, будь-яке "ручне" регулювання суми трансфертів забороняється. Таким чином, можливості для політичних "торгів" істотно звужуються. Більш того, застосування формули передбачає існування системи орієнтирів для уряду та місцевих органів влади - і ті, й інші мають у своєму розпорядженні однакові цифри, які

використовуються в тій самій формулі, що дає змогу звірити суму трансфертів, на яку може претендувати кожен конкретний регіон. Завдяки цьому будь-які помилки можна легко виявити й виправити.

3. Забезпечення справедливої системи місцевих бюджетів. Система трансфертів, розрахована за формулою, забезпечує рівні можливості для фінансування на душу населення на тому чи іншому рівні місцевих бюджетів у всіх регіонах, сприяє усуненню наслідків міжрегіональних дисбалансів у податковій базі та обсягах видатків.

4. Підвищення рівня відповідальності місцевої влади. За чіткого розмежування відповідальності за видатки та стабільності джерел доходів (власні доходи плюс трансферти, що покривають різницю між відносною податковою підтримкою в регіоні та потребами у видатках), рівень відповідальності місцевих органів влади за прийняття рішень щодо витрат повинен зростати. Крім того, застосування формули звужує можливості для збільшення трансфертів за допомогою “торгів”, що допоможе встановити жорсткіші бюджетні обмеження на місцеві витрати, а це збільшить підзвітність місцевих органів влади.

5. Стимулювання економії бюджету та мобілізації доходів. Оскільки показники відносних видаткових потреб, що використовуються для розрахунку трансфертів, оцінюються з точки зору стандартів витрат, а не на основі обсягу видатків, що панує в певному регіоні, створюються стимули для пошуку економічно ефективних способів надання соціальних послуг на місцевий рівень. Економія бюджетних ресурсів не позначається на обсязі трансфертів, що надаватимуться наступного року. Водночас, оскільки індекс відносної податкоспроможності зафіксовано на тривалий період (три роки), будь-яке збільшення доходів того чи іншого регіону не призводитиме до відповідного скорочення призначених йому трансфертів у наступному бюджетному періоді. Можливе скорочення трансфертів залежатиме від того, якою мірою додаткові доходи позначатимуться на обсязі кошика доходів наступного року в розрахунку на душу населення і, звичайно ж, буде меншим за додатково мобілізовану суму доходів.

ВИСНОВКИ

Для розвитку економічної діяльності в розвинених регіонах країни необхідно спрямувати бюджетні кошти на соціально-економічний розвиток регіону. Як результат, надходження до дохідної частини державного та місцевих бюджетів збільшаться, а більше коштів можна збільшити фінансову підтримку соціально залежних напрямків. Реформа бюджетних відносин повинна збалансовувати інтереси різних рівнів управління та використання фінансових ресурсів державного та місцевих рівнів для вирішення економічних та соціальних проблем суспільства.

Для розвитку місцевих бюджетів ОТГ необхідні наступні заходи:

1. Покращити формули для розрахунку відносних витрат. Повинно бути три основні компоненти: середній рівень споживання на душу населення, чисельності населення та індекс бюджетних потреб, що визначають положення ОТГ щодо середнього показника по країні. Також необхідний агрегований коефіцієнт середніх витрат на душу населення, що відображає частку основних функцій у загальній сумі видатків ОТГ.

2. Треба переглянути штат установ та організацій, що надають соціальні послуги, за які відповідають органи місцевого самоврядування. Розширення повноважень ОТГ повинно супроводжуватися встановленням мінімальних ставок видатків на душу населення, яких треба дотримуватися при плануванні своїх бюджетних призначень у таких соціально сферах, як охорона здоров'я та освіта.

3. Оптимізувати механізм прямих державних трансфертів..

4. Встановити реальні джерела стимулювання для місцевих бюджетів, які нарощують обсяги власних доходів.

5. Сформувати механізм надання субвенцій з державного бюджету до ОТГ для компенсації втрати доходу за виконання власних повноважень в результаті надання встановлених державних пільг.

6. Встановити частку бюджету ОТГ у зведеному бюджеті України на рівні не менше 50%. Збільшити розмір бюджетного забезпечення освіти, охорони здоров'я, культури, фізичного виховання та спорту.

7. Відмовитись від практики централізації фінансових ресурсів у державному бюджеті на реалізацію цільових програм з питань освіти та охорони здоров'я. Ці фінансові ресурси необхідно перерахувати до відповідних місцевих бюджетів у вигляді субвенцій.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Конституція України від 28.06.1996 р.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (із змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2542-14>
3. Про місцеве самоврядування в Україні Верховна Рада України ; Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
4. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [Електронний ресурс]. – Сайт Кабінету Міністрів України. Розд. V. Гл. 7. Транспорт. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=246581344
5. Альвианська Н.В. Местные бюджеты : понятие, механизм функционирования //Финансы.-2015.-№9.-С.9-11
6. Аптекарь С., Краснова В. Про формування місцевих бюджетів. //Економіка України.– 2014.–№4.– с. 42–47.//
7. Бюджетна політика: прагматичні підходи до стратегічних рішень / К.В. Аврамченко, А.Л. Дешко, Я.А. Жаліло [та ін.]. – К. : СТ-ДРУК, 2016. – 112 с
8. Василик О.Д. Державні фінанси України.-Київ :Вища школа ,2017.- С.-320
9. Бойцун Н.Є. Адаптація європейського досвіду управління місцевими фінансами в Україні //Фінанси України. – 2015. № 5 С.9.//
- 10.Возняк Г.В. Бюджетна політика розвитку регіонів України: сучасна парадигма та орієнтири подальших реформ / Г.В. Возняк. – Львів : ДУ “Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України”, 2016. – 520 с.
- 11.Гушта О.В. Порядок формування та використання коштів місцевих бюджетів // Фінанси України – 2015 - № 1 с.10-15.
- 12.Далєвська Т. Бюджетна децентралізація: передумови та напрями реалізації / Т. Далєвська // Світ фінансів. – 2016. – Вип. 1. – С. 149–159.
- 13.Децентралізація дає можливості <https://decentralization.gov.ua/news/12192>
- 14.Єпіфанов А.О., Сало І.В., Д’яконова І.І. Бюджет і фінансова політика України.– К.: Наукова думка, 2007.–
- 15.Іваненко В.О. Місце та роль місцевих податків і зборів у забезпеченні місцевого самоврядування //Фінанси України 2015 № 4 С.32-34. //
- 16.Ісмаїлов А.Б. Міжбюджетні відносини та напрями їх удосконалення // Фінанси

- України.- 2014.- №6 С.. 28//
- 17.Кириленко О.П. Місцеві бюджети України. Історія,теорія, практика.- К :НІОС,2010 С.151
 - 18.Кравченко В.І. Місцеві фінанси України .Т-во „Знання” України.-2009.-С.276.
 - 19.Кузьменко Н.А. Аналіз міжбюджетних відносин в Україні. //Фінанси України.– 2016.– №9.– С. 40–42
 - 20.Луніна І.І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проиедення реформ // Економіка України.-2008.-№3.-С.31-40.
 - 21.Ляшенко Ю.І. Місцеве оподаткування в системі фінансової діяльності держави // Фінанси України-2008.-№6.-С.104-107.
 25. Моїсеєнков В.В. Формування місцевих бюджетів в умовах ринкових відносин. //Фінанси України.– 2016.– №11.– С. 16–19.
 - 22.Налоговые системы зарубежных стран / Под ред. Проф. Черника Д.Г.- М.: Закон и право, ЮНИТИ, 2017. – 191с.
 - 23.Новикова М.М. Укдосконалення взаємодії бюджетів різних рівнів //Фінанси України – 2012.- № 10 С.84.
 - 24.Огонь Ц.Г. Доходи місцевих бюджетів та напрями їх реструктуризації.//Фінанси України – 2016.-№ 1.С.3-12.//
 - 25.Павлюк К.В. Фінансові ресурси держави.- К.: НІОС, 2008. – 173с.
 - 26.Павлюк К.В. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування //Фінанси України.-2016.-№8.-С.24-29.
 - 27.Павлюк К.В. Організація виконання державного бюджету //Фінанси України.- 2008.-№3.-С.37-45.
 - 28.Піхоцька О.М. Місцеві податки і збори у забезпеченні фінансової самостійності органів місцевого самоврядування //Фінанси України.-2013.- № 5 С.46-49.
 - 29.Пелехатий А.О. Формування податкових доходів місцевих бюджетів та їх спрямування на забезпечення видатків місцевих бюджетів в контексті реформування місцевого самоврядування / А.О.Пелехатий, Х.О. Патицька // Матеріали наук.-практ. конф. “Управління економічними процесами на макро- і макрорівні: проблеми та перспективи вирішення. – Львів, 14-15 квітня 2016 р.
 - 30.Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади / О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін. – К. : ТОВ “Підприємство “ВІ ЕН ЕЙ”, 2015. – 396 с.

- 31.Рибак В.В. Проблеми формування доходних джерел місцевих бюджетів //Економіка України.-2015.№10.-С.29-38.
- 32.Стратегія розвитку Миропільської ОТГ <https://myropilsca-gromada.gov.ua/strategiya-rozvitku-miropilskoi-silskoi-radi-na-20182020-roki-15-33-34-29-01-2018/>
- 33.Слухай С.В., Гончаренко О.В.Зарубіжний досвід організації місцевих фінансів //Фінанси України.-2016-№7.-С.12-20.
- 34.Фільштейн Л.М. Фінанси України : Навчальний посібник. – Кіровоград: Державне Центрально-Українське видавництво, 2014.-164с.
- 35.Чуприна О.В. Місцеві податки – справа державна //Фінанси України.-2012.-№10.-С.24-25.