

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Кафедра ФІНАНСІВ
(найменування кафедри)

РЕФЕРАТ
кваліфікаційної роботи
на здобуття освітнього ступеня магістра
зі спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»
за магістерською програмою професійного спрямування
Державні та муніципальні фінанси

**на тему: «Наповнення місцевих бюджетів в умовах розширення
бюджетних прав органів місцевого самоврядування»**

Виконавець:

студент ФФБС факультету
Дмитренко Владислав
Олександрович
(прізвище, ім'я, по батькові)

/підпис/

Науковий керівник:

д.е.н., доцент
(науковий ступінь, вчене звання)
Волохова Ірина Семенівна
(прізвище, ім'я, по батькові)
/підпис/

Вступ

Актуальність теми дослідження. Фінансовою основою розвитку територіальних громад є місцеві бюджети. В процесі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади функціонування місцевих бюджетів повинно бути спрямоване на активізацію внутрішнього потенціалу, застосування механізмів нарощення доходної бази, забезпечення оптимального використання ресурсів громади та її стабільного економічного розвитку. Особливої актуальності зазначені питання набувають в зв'язку з реалізацією першого етапу адміністративно-територіальної реформи, внесенням змін до бюджетно-податкового законодавства та реалізацією низки секторальних реформ. В умовах зазначених змін з'являються нові ризики, вирішення котрих вперше повністю покладається на органи місцевого самоврядування.

Дослідженню теоретичних аспектів розвитку місцевих бюджетів як фінансової основи існування територіальних громад присвячені праці багатьох українських та зарубіжних учених, зокрема: В. Андрущенко, В. Базилевича, С. Буковинського, А. Буряченка, О. Василика, Р. Гнейста, О. Кириленко, О. Ковалюка, В. Кравченка, М. Кульчицького, І. Луніної, В. Лебєдева, С. Михайленко, В. Опаріна, М. Орзіха, Т. Паєнтко, Ю. Пасічника, О. Підхомного, Д. Полозенка, С. Сембера, Л. Тарангул, О.Тимченко, В. Тропіної, М. Чумаченка, Р. Штурма, І. Янжула та інших. Вивченням проблем ресурсного забезпечення розвитку адміністративно-територіальних одиниць у умовах фінансової децентралізації займалися такі вчені: І. Вахович, Г. Возняк, Б. Данилишин, В. Дем'янишин, Я. Дропа, Я. Жаліло, М. Карлін, М. Крупка, К. Павлюк, В. Пилипів, Є. Рушковський, А. Соколовська, І. Сторонянська, І. Чугунов С. Юрій та інші. Тематиці формування системи міжбюджетних стосунків та забезпечення ефективного розподілу трансфертів, горизонтального та вертикального вирівнювання присвячені праці Д.

Ваньковича, Н. Демчишака, О. Замасло, А. Крисоватого, Р. Паславської, Б. Пшика, Н. Швець. Поряд з цим в вітчизняній науковій літературі недостатньо дослідженими є питання, пов'язані з розвитком місцевих бюджетів у умовах системних трансформацій в економіці та державному управлінні з урахуванням фінансової децентралізації та зміни ролі органів місцевого самоврядування в забезпеченні соціально-економічного розвитку громади, серед котрих: створення фінансово спроможних життєздатних територіальних громад, імплементація на місцевому рівні інструментарію управління фінансовими та економічними процесами тощо. Системного дослідження потребують питання розвитку бюджетів в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ). Сучасні виклики, пов'язані з децентралізаційними процесами та трансформацією фінансової системи на усіх рівнях, зумовлюють потребу дефініції ролі місцевих бюджетів в реалізації стратегічних цілей реформування.

Мета й завдання дослідження. Метою роботи є поглиблення теоретико-методологічних засад, обґрунтування науково-методичних підходів та практичних рекомендацій щодо розвитку місцевих бюджетів в контексті фінансової децентралізації у Україні.

Реалізація поставленої мети дослідження зумовила необхідність розв'язання таких завдань:

- розкрити економічну природу місцевих бюджетів та уточнити їх функції;
- з'ясувати роль фінансової децентралізації як основи управління системою місцевих бюджетів;
- узагальнити досвід формування систем місцевих бюджетів в розвинених країнах світу у контексті зміцнення місцевого самоврядування;
- розробити методологічні підходи розвитку місцевих бюджетів відповідно до принципів фінансової децентралізації;

- оцінити рівень бюджетної децентралізації регіоні в Україні у умовах реформування місцевого самоврядування;
- виявити особливості формування фінансово-бюджетної політики соціального розвитку у адміністративно-територіальних одиницях;
- обґрунтувати особливості здійснення витрат в місцевих бюджетах в задля забезпечення економічного розвитку на місцевому рівні;
- сформулювати дискусійний підхід до забезпечення ефективного використання фінансово-економічного потенціалу території;
- розвинути засади розвитку місцевих бюджетів в рамках адміністративно-фінансової децентралізації;
- визначити можливості активізації підприємництва у контексті забезпечення соціально-економічного розвитку громади;
- визначити напрями оптимізації податкових механізмів наповнення місцевих бюджетів в Україні; охарактеризувати основні аспекти реформування адміністрування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
- висвітлити пропозиції щодо розвитку співробітництва між територіальними громадами задля забезпечення їх фінансової спроможності та оптимізації політики самоврядування;
- аргументувати дуальність позиціонування співробітництва територіальних громад як інструмента формування взаємовідносин на рівні «громада-громада» та «громада-регіон».

Об'єктом дослідження є процеси розвитку місцевих бюджетів в у контексті фінансової децентралізації.

Предметом дослідження є теоретико-методологічні засади, методичні підходи та прикладні аспекти розвитку місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації.

Методи дослідження. Теоретичні та основні науково-методичні бази кваліфікаційної роботи ґрунтуються на фундаментальних положеннях економічної теорії, інклюзивного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, державних та місцевих фінансів і міжбюджетних стосунків, державного регулювання економіки, а також на принципах неупередженості та наукової об'єктивності при аналізі соціально-економічних процесів і явищ. У роботі задля розробки теоретико-методологічних та прикладних засад розвитку місцевих бюджетів використано такі сучасні наукові методи: діалектичний метод пізнання (задля формування теоретичних засад впливу фінансової децентралізації на управління соціально-економічним розвитком на місцевому рівні та розвиток місцевих бюджетів); історичний підхід (під час дослідження еволюції та особливостей становлення системи місцевих бюджетів на території сучасної України); системний аналіз (в дослідженні складових розвитку місцевих бюджетів, їх формування та виконання з метою виявлення основних тенденцій і чинників, що їх зумовлюють); порівняльний аналіз (з метою співставлення ефективності формування та виконання бюджетів територіальних громад до/та після початку реформування місцевого самоврядування); абстрактно-логічний (задля формування теоретичних узагальнень та формулювання висновків дослідження); графічної візуалізації (в цілях наочного представлення результатів розрахунків та аналізу); статистичні (при дефініції рівня ефективності формування доходів бюджетів територіальних громад та оцінки здійснення видатків у процесі забезпечення соціально-економічного розвитку на місцевому рівні).

Джерелами нормативної, аналітичної й статистичної інформації слугували Закони України, Укази Президента України, постанови Кабінету

Міністрі в Україні, нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, матеріали Міністерства фінансів України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Державної служби статистики України, сайти місцевих рад та ОТГ.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

У першому розділі теоретико-організаційні засади розвитку місцевих бюджетів розглянута періодизація формування місцевих бюджетів в умовах розвитку місцевого самоврядування. Досліджена концептуалізація місцевих бюджетів в економічній системі держави

У другому розділі методологія дослідження місцевих бюджетів в умовах адміністративно-фінансової децентралізації увагу приділено проведенню механізму функціонування місцевих бюджетів у структурі фінансових відносин держави. Проведено аналіз результативності формування доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад в контексті бюджетно-податкових змін.

У третьому розділі управління формуванням доходів бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні досліджені напрями удосконалення механізму оподаткування на місцевому рівні в умовах фінансової децентралізації та розвиток співробітництва територіальних громад як інструмента забезпечення їх фінансової спроможності.

Висновки

1. У контексті фінансової децентралізації роль місцевих бюджетів у розвитку місцевого самоврядування значно посилюється, адже в результаті перерозподілу ресурсів та повноважень на користь органів місцевого самоврядування зростає залежність фінансової спроможності адміністративно-територіальних одиниць від організаційних, економіко-соціальних та політичних дій органів управління територіальної громади при вирішенні локальних завдань. В частині врахування особливостей впливу останніх на процеси соціально-економічного розвитку територіальних громад виділено залежність формування та виконання місцевих бюджетів від економічного потенціалу території та наявності учасників бюджетних відносин, а також акцентовано на соціальній

спрямованості, законодавчій та нормативно-правовій визначеності місцевих бюджетів та їх залежності від особливостей організації міжбюджетних відносин.

2. Узагальнення наукових підходів до визначення місцевих бюджетів дозволило зауважити доцільність дослідження їхнього розвитку відповідно до історичного розвитку інститутів державності та місцевого самоврядування. До засадничих положень, які розкривають сутність місцевих бюджетів та визначають теоретико-методологічні напрями до їх дослідження, віднесено: а) формування у суспільно значущих цілях як вагомого елемента фінансової системи; б) визначення як правового акту, згідно з яким виконавчі органи влади отримують легітимне право на розпорядження публічними ресурсами. Виділено такі ознаки місцевих бюджетів: територіальна приналежність до адміністративно-територіальної одиниці як форми організації населення; соціальна спрямованість; формування на основі використання економічного потенціалу території; обумовленість міжбюджетними відносинами; законодавча та нормативно-правова визначеність.

3. З'ясовано роль фінансової децентралізації у забезпеченні розвитку системи місцевих бюджетів, що полягає в її спрямованості на забезпечення горизонтальної та вертикальної бюджетної конкуренції, яка сприятиме економічному розвитку території й регіонів, покращенню якості надання суспільних послуг і забезпечить можливість збільшення аллокативної ефективності від надання таких послуг. Зосереджено увагу на визначенні децентралізації як чинника зміщення акцентів державної регіональної політики із забезпечення пропорційного розвитку регіонів на фінансове забезпечення інноваційно-активних стійких економічно розвинених територій. Поряд із зазначеними перевагами визначено основні ризики децентралізації, пов'язані з переміщенням уваги на задоволення

локальних інтересів та зниженням ваги регіональних та національних, зростанням корупції на рівні місцевих органів управління та посиленням диференціації розвитку територій та регіонів.

4. На основі узагальнення досвіду країн-членів ЄС обґрунтовано концептуальні складові адміністративно-фінансової децентралізації в Україні, серед них: а) укрупнення територіальних громад та регіонів (дослідження досвіду європейських країн вказує на існування взаємозалежності рівня фінансової спроможності адміністративно-територіального утворення й кількості населення на його території); б) забезпечення фінансової спроможності регіонів та територіальних громад за рахунок розмежування і законодавчого закріплення видаткових і функціональних повноважень центральних та місцевих органів влади і органів місцевого самоврядування та нарощення економічного потенціалу території.

5. Здійснення порівняльного аналізу ефективності формування й виконання місцевих бюджетів до та в умовах реформи місцевого самоврядування в Україні дало змогу встановити, що бюджетно-податкова децентралізація супроводжувалася формуванням ефективної податкової бази для наповнення місцевих бюджетів та введенням в дію нової системи міжбюджетного регулювання, горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів, що дозволяє забезпечити справедливий розподіл бюджетних ресурсів. Разом з тим, ці зміни спричинили зростання диференціації фінансової спроможності місцевих бюджетів.

6. Проведене дослідження ґрунтується на оцінюванні можливостей і ризиків розвитку ОТГ з різною чисельністю населення, що пов'язано зі створенням на першому етапі як

адміністративно- територіальних одиниць з чисельністю до 2-х тис. осіб, так і громад з населенням у 20 тис. осіб. Виявлено зв'язок між чисельністю жителів та фінансовою спроможністю громади (громади з більшою чисельністю жителів мають більший фінансовий потенціал), причиною чого є сприятливе середовище для розвитку бізнесу, трудових ресурсів та ринку збуту продукції, а також фінансові можливості для утримання та розвитку інфраструктури у великих громадах.

7. Дослідження особливостей видаткової політики органами місцевого самоврядування дало змогу акцентувати увагу на орієнтуванні місцевих бюджетів в період до реформи саме на забезпечення соціальних потреб. В умовах проведення реформи фінансової децентралізації відбулося зниження питомої ваги соціальних видатків у складі видатків місцевих бюджетів та спрямування фінансових ресурсів на подолання проблеми низького економічного розвитку територій. В цьому контексті проаналізовано основні напрями видатків розвитку місцевих бюджетів та джерела державної підтримки соціально-економічного розвитку громад. Виявлено проблеми використання бюджетних коштів на оновлення інфраструктури громади, а не на її економічний розвиток інвестицій та інновацій, що, з однієї сторони, не сприяє подоланню дисбалансів у бюджетній системі, проте, з іншої, виступає чинником залучення інвестиційних ресурсів в громаду.

8. Визначено джерела фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад. Акцентовано на удосконаленні порядку надання субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій. Виявлено проблему відсутності прозорого та ефективного механізму розподілу коштів субвенції. Запропоновано поєднання умов надання субвенцій зі стратегічними

планами розвитку регіонів і громад, проведення їх розподілу між регіонами з урахуванням частки населення адміністративно-територіальних одиниць у складі населення країни, що буде відповідати принципу соціальної справедливості та сприятиме усуненню корупційних ризиків при наданні субвенцій, отже дасть змогу сформувати ефективний механізм розподілу коштів.

9. У роботі запропоновано концептуальну модель ефективного використання економічного та фінансового потенціалу територій в умовах адміністративно-фінансової децентралізації, яка передбачає ефективне використання внутрішнього потенціалу громади, що поєднує бюджетний потенціал, фінансові ресурси суб'єктів господарювання, домашніх господарств та фінансово-кредитних установ. В основу моделі покладено оцінку економічного та фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць та врахування цілей та завдань довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку. Зазначено, що потреба довгострокового планування соціально-економічного розвитку територіальної громади та необхідність визначення стратегічних напрямів її розвитку викликана зміною внутрішніх та зовнішніх умов функціонування громади як такої, зміною системних підходів до питання управління регіональним та місцевим розвитком та потребою визначення пріоритетів в розвитку громади.

10. Сформульовано напрями розвитку місцевих бюджетів в контексті адміністративно-фінансової децентралізації. Акцентовано увагу на ролі місцевих бюджетів як фінансової бази функціонування громад, на основі чого визначено орієнтири розвитку місцевих бюджетів за основними напрямками: нарощення дохідної бази; забезпечення ефективного здійснення видатків; удосконалення порядку надання міжбюджетних трансфертів. Для їх досягнення

обґрунтовано доцільність використання економічних важелів для забезпечення соціально-економічного розвитку місцевих бюджетів та забезпечення: встановлення та адміністрування місцевих податків і зборів в напрямку розширення складу місцевих податків та посилення їх фіскальної ролі за рахунок ефективного використання фінансових інструментів; ефективного розпорядження майном, яке знаходиться у комунальній власності, що дає можливість отримання доходу від надання майна в оренду або його продажу чи за умови ефективного користування ним та дозволяє отримати додаткові надходження до місцевого бюджету; управління та розпорядження земельними ресурсами для забезпечення меж населеного пункту, ефективного використання земельних ділянок та залучення інвесторів на територію громади.

11. Встановлено залежність спроможності територіальної громади від рівня економічного розвитку і функціонування на її території підприємницьких структур. Розвинуто організаційно-економічні підходи до розвитку підприємництва в територіальних громадах через нарощення підприємницької активності жителів громади, залучення інвестиційних ресурсів на територію, підтримку вже функціонуючих та створення нових підприємств. Виділено орієнтири, досягнення яких в результаті діяльності органів місцевого самоврядування сприятиме активізації підприємництва на території громади, серед них: стабільна фіскальна політика на місцевому рівні, зокрема в рамках встановлення та адміністрування місцевих податків та зборів; стабільність та простота нормативно-правового визначення функціонування територіальної громади; забезпечення ефективного землекористування, досягнення ефективних взаємозв'язків з потенційними інвесторами, зокрема інформування про можливість використання земель громади; ефективне використання комунального майна громади та інформування

потенційних інвесторів в про ц і можливості; інформаційн а політик а й організаційн а культур а н а рівн і органі в місцевого самоврядування стосовно інвесторів, підтримк а бізнес-ініціати в н а рівн і місцевої влади.

12. Визначено напрями удосконалення податкових механізмів наповнення місцевих бюджетів. Шляхом оптимізації справляння податку на доходи фізичних осіб є трансформації механізму ПДФО в частині зарахування податку до відповідного бюджету за місцем реєстрації (проживання) платника, що сприятиме більш ефективному адмініструванню податку та зменшенню ухилень від його сплати. Обґрунтовано необхідність удосконалення системи адміністрування майнових податків як фінансової бази місцевого самоврядування на основі дослідження систем адміністрування майнових податків в розвинених країнах, визначення переваг та ризиків їх запровадження.

13. Акцентовано увагу на важливості реформування адміністрування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в напрямі: мінімізації кількості об'єктів, які звільняються від оподаткування, та податкових пільг, оскільки все це призводить до недонадходження коштів до бюджетів територіальних громад; удосконалення механізму оцінки об'єктів оподаткування через встановлення коригуючих коефіцієнтів, що враховують їх якісні характеристики, а також через удосконалення формули нормативної грошової оцінки землі. Запропоновано внесення змін до Податкового кодексу України стосовно визначення об'єктів оподаткування житлової і нежитлової нерухомості, на які немає у фізичних осіб документів на право власності, на підставі технічного паспорта та/або книг погосподарського обліку.

14. Запропоновано та обґрунтовано комплексний підхід до формування та реалізації бюджетної політики розвитку регіону, що

охоплює комплекс заходів, пов'язаних із затвердженням на регіональному рівні програми сприяння співробітництву територіальних громад, визначенням фінансових важелів стимулювання такої взаємодії, використанням співробітництва громад для оптимізації формування доходів і використання бюджетних ресурсів. Встановлено доцільність використання співробітництва територіальних громад з позиції стратегічного розвитку «зони співробітництва» як єдиного простору для розвитку та зміцнення взаємозв'язків між громадами-учасниками договору. Акцентовано на можливостях реалізації цієї функції з позиції врахування різниці в територіальному розташуванні громад. Співробітництво громад в межах та поблизу великих міст забезпечить можливість використання переваг міста для громад навколо нього, а взаємодія територіальних громад, віддалених від міських центрів, має бути направлена на подолання проблеми їх низької інвестиційної привабливості.