

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІНЖЕНЕРНИЙ НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ

Кафедра інформаційної економіки, підприємництва та фінансів
(повна назва кафедри)

Кваліфікаційна робота

другий (магістерський)
(рівень вищої освіти)

на тему Удосконалення управління фінансовим потенціалом регіону

Виконав: студент 2 курсу, групи 8.0729-удмф-з
спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа та
страхування»
(код і назва спеціальності)

освітньої програми управління фінансами
(код і назва освітньої програми)
підприємницьких структур
спеціалізації _____
(код і назва спеціалізації)

Макушинська Г.П.
(ініціали та прізвище)

Керівник професор кафедри інформаційної економіки,
підприємництва та фінансів, професор, д.е.н.

Метеленко Н.Г.
(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Рецензент доцент кафедри інформаційної економіки,
підприємництва та фінансів, доц. к.е.н

Сіліна І.В.
(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Запоріжжя
2020

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІНЖЕНЕРНИЙ ІНСТИТУТ

Кафедра інформаційної економіки, підприємництва та фінансів
Рівень вищої освіти другий (магістерський)
Спеціальність 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»
(код та назва)
Освітня програма Управління фінансами підприємницьких структур
(код та назва)
Спеціалізація _____
(код та назва)

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри д.е.н., проф.
Метеленко Н.Г.

«___» _____ 20__ року

З А В Д А Н Н Я
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНЦІ

Макушинської Ганни Павлівни

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи (проекту) Удосконалення управління фінансовим потенціалом регіону

керівник роботи Метеленко Н.Г., д.е.н., професор,

(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «___» _____ 2020 року № _____

2. Строк подання студентом роботи _____

3. Вихідні дані до роботи статистичні матеріали Державної служби статистики України, літературні джерела, фахові періодичні видання

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) _____

Теоретична частина. Теоретичні підходи та законодавчі норми формування фінансового потенціалу регіону

Аналітична частина. Моніторинг доходів місцевих бюджетів як фінансового потенціалу регіону

Проектна частина. Механізми зміцнення фінансового потенціалу регіону в умовах децентралізації

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень):

1. Структура фінансового потенціалу регіону (рис. 1.1).

2. Функціональна структура державної фінансової політики (рис. 1.2).

3. Основні форми побудови бюджетних систем у світі (Таблиця 1.4).

4. Виконання місцевих бюджетів України за доходами, млн. грн. (Таблиця 2.2).

5. Інформація щодо здійснення місцевого запозичення у 2017 – 2019 рр. (Таблиця 2.4).

6. Динаміка структури джерел фінансових ресурсів бюджету м. Запоріжжя у 2017 – 2019 рр. (рис. 2.4).

7. Структура податкових надходжень місцевих бюджетів, % (рис. 2.5).

8. Бюджетоутворюючі доходи місцевих бюджетів України у 2019 році (рис.2.8).
9. Оцінка стану ресурсної складової формування бюджетного потенціалу Запорізького регіону (Таблиця 2.12).
10. Динаміка коефіцієнтів фінансової залежності і фінансової автономії для бюджету м. Запоріжжя (рис. 2.9).
11. Концептуальна модель бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіону при формуванні його фінансового потенціалу (рис. 3.1).
12. Узгодженість цілей бюджетної політики соціально-економічного розвитку Запорізького регіону (Рис. 3.2).
13. Стратегічні орієнтири та прикладний інструментарій розвитку фінансового потенціалу регіону в умовах адміністративно-фінансової децентралізації (рис. 3.3).
14. Чинники впливу на зростання/зниження рівня підприємницької активності в територіальній громаді (Таблиця 3.1)

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
1	Метеленко Н.Г., професор кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів		
2	Метеленко Н.Г., професор кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів		
3	Метеленко Н.Г., професор кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів		

7. Дата видачі завдання

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1	Дослідження теоретико-методологічних засад з теми, що досліджується		
2	Огляд літературних джерел з теми, що досліджується		
3	Збір даних та дослідження статистичної інформації.		
4	Моніторинг доходів місцевих бюджетів як фінансового потенціалу регіону		
5	Розробка практичних рекомендацій з теми, що досліджується		

Студент _____
(підпис)

Макушинська Г.П. _____
(ініціали та прізвище)

Керівник роботи (проекту) _____
(підпис)

Метеленко Н.Г. _____
(ініціали та прізвище)

Нормоконтроль пройдено

Нормоконтролер _____
(підпис)

Метеленко Н.Г. _____
(ініціали та прізвище)

АНОТАЦІЯ

Макушинська Г.П. Удосконалення управління фінансовим потенціалом регіону.

Кваліфікаційна випускна робота на здобуття ступеня вищої освіти магістра за спеціальністю 072 - Фінанси, банківська справа та страхування, науковий керівник Н.Г. Метеленко. Інженерний навчально-науковий інститут ЗНУ, кафедра інформаційної економіки, підприємництва та фінансів, 2020.

Досліджено теоретичні підходи до формування місцевих бюджетів як фінансового потенціалу регіону, особливості фінансової політики місцевих органів влади та зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів. Здійснено моніторинг доходів місцевих бюджетів, а саме: аналіз джерел фінансових ресурсів місцевого самоврядування; аналіз забезпечення місцевих бюджетів податковими надходженнями; аналіз міжбюджетних відносин. Запропоновано механізми зміцнення фінансового потенціалу регіону в умовах децентралізації.

Ключові слова: МІСЦЕВИЙ БЮДЖЕТ, ФІНАНСОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ, ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА, ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ, МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ.

ABSTRACT

Makushinska G.P. Improving the management of the financial potential of the region.

Qualifying final work obtaining a master's degree in higher education by specialty 072 - Finance, banking and insurance, scientific supervisor N.G.Metelenko. Engineering Educational and Scientific Institute ZNU, Department of Information Economics, Entrepreneurship and Finance. 2020.

Theoretical approaches to the formation of local budgets as the financial potential of the region, the peculiarities of the financial policy of local authorities

and foreign experience in the formation of local budgets are investigated. The monitoring of revenues of local budgets was carried out, namely: analysis of sources of financial resources of local self-government; analysis of the provision of local budgets with tax revenues; analysis of inter-budgetary relations. Mechanisms for strengthening the financial potential of the region in the context of decentralization are proposed.

Keywords: LOCAL BUDGET, FINANCIAL POTENTIAL, FINANCIAL POLICY, FINANCIAL RESOURCES, LOCAL GOVERNMENT

АННОТАЦИЯ

Макушинская А. П. Совершенствование управления финансовым потенциалом региона.

Квалификационная выпускная работа на соискание степени высшего образования магистра по специальности 072 - Финансы, банковское дело и страхование, научный руководитель Н.Г. Метеленко. Инженерный учебно-научный институт ЗНУ, кафедра информационной экономики, предпринимательства и финансов, 2020.

Исследованы теоретические подходы к формированию местных бюджетов как финансового потенциала региона, особенности финансовой политики местных органов власти и зарубежный опыт формирования местных бюджетов. Осуществлен мониторинг доходов местных бюджетов, а именно: анализ источников финансовых ресурсов местного самоуправления; анализ обеспечения местных бюджетов налоговыми поступлениями; анализ межбюджетных отношений. Предложены механизмы укрепления финансового потенциала региона в условиях децентрализации.

Ключевые слова: МЕСТНЫЙ БЮДЖЕТ, ФИНАНСОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ, ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА, ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ, МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ТА ЗАКОНОДАВЧІ НОРМИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ.....	11
1.1. Фінансовий потенціал регіону як джерело його економічного розвитку.....	11
1.2. Фінансова політика місцевих органів влади.....	19
1.3. Досвід зарубіжних країн в системі формування місцевих бюджетів.....	31
Висновки до розділу 1	42
РОЗДІЛ 2 МОНІТОРИНГ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЯК ФІНАНСОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ.....	45
2.1. Джерела фінансових ресурсів місцевого самоврядування.....	45
2.2. Аналіз забезпечення місцевих бюджетів податковими надходженнями.....	60
2.3. Міжбюджетні відносини у формуванні фінансового потенціалу регіону.....	71
Висновки до розділу 2.....	78
РОЗДІЛ 3 МЕХАНІЗМИ ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	82
3.1. Розробка концептуальних засад формування бюджетної політики зміцнення фінансового потенціалу промислового регіону в умовах фіскальної децентралізації.....	82
3.2. Обґрунтування стратегічних пріоритетів розвитку фінансового потенціалу регіону як основи фінансового забезпечення місцевого самоврядування.....	102
Висновки до розділу 3.....	112
ВИСНОВКИ	116
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	122

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Управління фінансовим потенціалом регіону відноситься до стратегічних завдань державних і місцевих органів влади та управління. Важливим є визначення місця та ролі місцевих фінансів у процесі формування та раціонального використання фінансового потенціалу. Особливу увагу необхідно приділяти дослідженню впливу урбанізаційних процесів на фінансовий потенціал регіону; здійснювати комплексний аналіз регіональної асиметрії економічного розвитку; розробляти параметри її фінансового аналізу та механізми вирівнювання у згладжуванні диспропорцій розвитку; розробляти заходи з активізації діяльності місцевої влади з нарощування й ефективного використання фінансового потенціалу регіону.

Дослідженню теоретичних аспектів розвитку місцевих бюджетів як фінансової основи (фінансового потенціалу) існування територіальних громад регіонів України 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. Лебедева, 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 в умовах фінансової децентралізації займалися такі вчені, як 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 відносин й 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 у вітчизняній науковій літературі недостатньо дослідженими є питання, пов'язані з розвитком місцевих бюджетів в умовах системних трансформацій у економіці та державному управлінні з урахуванням фінансової децентралізації та зміни ролі органів місцевого самоврядування у забезпеченні соціально-економічного розвитку громади, серед яких: створення фінансово спроможних життєздатних територіальних громад, імплементація на місцевому рівні інструментарію управління фінансовими й економічними процесами тощо. Системного дослідження потребують питання розвитку бюджетів об'єднаних територіальних громад. Сучасні виклики, пов'язані з децентралізаційними процесами та трансформацією фінансової системи на усіх рівнях, зумовлюють потребу визначення ролі місцевих бюджетів у реалізації стратегічних цілей реформування економіки регіонів, з'ясування додаткових джерел формування фінансового потенціалу регіонів тощо. Тому тема магістерського дослідження є вельми актуальною та своєчасною.

Об'єкт дослідження магістерської роботи – процес формування доходів місцевих бюджетів регіону.

Предмет дослідження – теоретичні підходи до формування фінансового потенціалу регіону і практичні рекомендації щодо зміцнення фінансового потенціалу регіону в умовах децентралізації.

Мета магістерської роботи – розробка практичних рекомендації щодо механізмів зміцнення фінансового потенціалу регіону в умовах децентралізації.

Для досягнення зазначеної мети в магістерській роботі **вирішено наступні завдання:**

- досліджено особливості фінансової політики місцевих органів влади та зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів;
- здійснено моніторинг доходів місцевих бюджетів, а саме: аналіз джерел фінансових ресурсів місцевого самоврядування; аналіз забезпечення

місцевих бюджетів податковими надходженнями; аналіз міжбюджетних відносин;

- запропоновано механізми зміцнення фінансового потенціалу регіону в умовах децентралізації.

В магістерській роботі використано такі загальнонаукові і спеціальні *методи дослідження*: діалектичний досліджено теоретичні підходи до формування місцевих бюджетів як фінансового потенціалу регіону; метод спостережень, методи критичного та порівняльного аналізу і синтезу, системний підхід, метод інтегрального оцінювання, метод прогнозування на базі аналізу темпових показників, метод дискримінантного аналізу.

Наукова новизна одержаних результатів магістерського дослідження полягає у наступному:

- *удосконалено* науково – практичний підхід до формування концептуальних засад бюджетної політики зміцнення фінансового потенціалу промислового регіону в умовах фіскальної децентралізації, який, на відміну від існуючих, *враховує* соціально-економічні особливості розвитку регіону, *спрямована* на активізацію ділової активності в регіоні, забезпечення стабільності в соціальній сфері та фінансову самостійність органів місцевого самоврядування;
- *набули подальшого розвитку* практичні рекомендації щодо формування стратегічного бачення в питаннях розвитку підприємництва та залучення інвесторів як необхідної умови економічного стимулювання; підтримки з боку органів місцевого самоврядування створення та розвитку малих підприємств поряд з розвитком великого бізнесу, що у сукупності забезпечує синергетичний ефект соціально-економічного розвитку регіону.

Інформаційною базою магістерської роботи є методичні та наукові праці з теми дослідження, нормативні та законодавчі акти України, статистична інформація.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що результати магістерського дослідження пройшли апробацію на Міжнародній науково-практичній конференції «Біоекономіка як ключовий фактор розвитку виробництва та екологізації промислового регіону» (м. Запоріжжя).

Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи 129 стор. Робота містить 16 рисунків, 19 таблиць. Список використаних джерел включає 84 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ

1.1. Фінансовий потенціал регіону як джерело його економічного розвитку

На сучасному етапі розвитку ринкової економіки першочергово розглядається проблематика економічного зростання, в основі якого беззаперечно закладено поняття фінансового потенціалу. Зауважимо, що дефініція «фінансовий потенціал» відображає можливість фінансового розвитку суб'єктів господарювання, регіонів і держави в цілому. Хоча здебільшого такого роду дослідження проводяться на мікрорівні, але, враховуючи тенденції до зростання самостійності в розвитку регіонів, оцінка можливостей їх фінансового розвитку постає як об'єктивна необхідність.

Дослідження проблематики сутності, формування та оцінки фінансового потенціалу регіону знайшли своє відображення у працях багатьох вітчизняних і зарубіжних науковців, серед яких Г. В. Возняк, В. С. Свірський, М.А. Козоріз, Д.А. Гайнанов, С.С. Шумська, Т.Б. Іванова, Ж.Г. Голодова. Однак варто зауважити, що наразі не існує єдиного погляду стосовно сутності та структури фінансового потенціалу регіону. Така ситуація ускладнює процес управління фінансовим потенціалом регіону, що і викликає необхідність подальших досліджень за цим напрямком.

У даному аспекті також хочемо звернути увагу на те, що виконання завдань, які формуються у стратегічних планах розвитку територій, потребує визнання важливої ролі фінансового потенціалу в економічному розвитку, адже помилкова чи недостатньо обґрунтована політика формування та контролю над його використанням значною мірою зменшує можливості ефективного розвитку регіону.

Відправною точкою економічного зростання, до якого в остаточному підсумку прагнуть усі учасники економічних відносин, беззаперечно, є фінансовий потенціал. Саме тому напрямки стратегічного розвитку регіону повинні базуватися на наявному фінансовому потенціалі, який забезпечує пропорційний і збалансований розвиток економіки. Отже, з'ясування сутності даного поняття є першочерговим завданням. Як ми зазначали раніше, єдиного погляду щодо трактування поняття «фінансовий потенціал регіону» серед науковців не існує, але детальний аналіз дозволяє виділити три основні вектори у розгляді цієї категорії: тлумачення з точки зору ресурсного, екстремального та комбінованого підходів (табл.1.1).

Отже, згідно з ресурсним підходом нам пропонують розглядати фінансовий потенціал як сукупність фінансових ресурсів. Варто відзначити той факт, що переважна більшість авторів акцентує увагу на тому, що фінансовий потенціал становлять не тільки ті фінансові ресурси, що використовуються на певний момент часу, а й ті, що залишаються незадіяними, хоча в будь-який момент можуть бути мобілізованими.

У рамках комбінованого підходу наголошується як на фінансових ресурсах, так і на фінансових можливостях, які вони, відповідно, характеризують. Але все ж таки при детальному аналізі ми констатуємо, що ключовою категорією для розуміння поняття «фінансовий потенціал» за даним підходом також є фінансові ресурси.

Критичний аналіз екстремального підходу дозволяє стверджувати, що поняття «фінансовий потенціал регіону» варто розглядати як деяку екстремальну точку, екстремум. Але навіть у розрізі одного підходу спостерігаються відмінності сутнісного наповнення поняття екстремуму. З одного боку, фінансовий потенціал - максимум функціональних можливостей соціально-економічного розвитку, з іншого - максимально можливий обсяг фінансових ресурсів. Таке різноманіття підходів до визначення фінансового потенціалу території, безумовно, свідчить про багатогранність категорії.

Таблиця 1.1

Підходи до визначення сутності поняття «фінансовий потенціал регіону»

Підхід	Автор	Зміст визначення
Ресурсний	Возняк Г. В.	Сукупність фінансових ресурсів, які є в розпорядженні регіональних органів влади та використовуються з метою забезпечення соціально-економічного (поступального) розвитку регіону [1]
	Свірський В. С.	Сукупність наявних і потенційних фінансових ресурсів, що можуть бути мобілізовані та реалізовані фінансовою системою за певних умов для забезпечення сталих темпів економічного зростання у визначений період часу [2]
	Булатова Ю. І.	Сукупність залучених і сформованих внаслідок господарської діяльності фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження суб'єктів економічних відносин, що працюють у регіоні, і обумовлюють досягнення цілей соціально-економічного розвитку регіону [3]
Комбінований	Український фінансовий словник	Загальний обсяг фінансових ресурсів, що утворюються за рахунок усіх джерел у межах адміністративно-територіальної одиниці. Характеризує фінансові можливості території [4]
	Шумська С. С.	Сукупність фінансових ресурсів (наявних і тих, які можуть бути мобілізовані) усіх сфер і ланок фінансової системи, що утворюються за рахунок внутрішніх і зовнішніх джерел, а також коштів і ресурсів із джерел, які з різних причин є недоступними чи незадіяними в межах часового періоду розгляду, що в цілому характеризують фінансові можливості як окремих суб'єктів економіки, так і країни загалом [5]
Екстремальний	Павлов В. Н.	Максимум (межа) функціональних можливостей соціально-економічного розвитку будь-якого об'єкта управління (країни, регіону, муніципального утворення) у певний період часу з використанням фінансових ресурсів [6]
	Ахмедов А. Б.	Максимально можливий обсяг фінансових засобів, гіпотетично доступний для мобілізації всіма підприємствами та організаціями [7]
	Голодова Ж. Г.	Сукупність максимально можливих фінансових ресурсів, а також умов їх залучення, які створюються суб'єктами економіки й органами влади регіону для формування, розподілу та накопичення цих ресурсів з метою забезпечення зростання та соціально-економічного розвитку в довгостроковій перспективі, досягнення певних фінансових результатів [8]

Тому ми погоджуємося з чинними трактуваннями поняття «фінансовий потенціал регіону», але пропонуємо в контексті даного дослідження розглядати як характерний стан фінансової системи регіону, що враховує всі гіпотетичні можливості території залучати, створювати та використовувати фінансові ресурси з метою забезпечення її ефективного функціонування та подальшого розвитку.

У контексті такого трактування відображається необхідність стимулювання зростання фінансового потенціалу з метою подальшого розвитку бізнесу та внутрішніх регіональних зв'язків між виробниками, збільшення обсягу податкових надходжень до бюджетів різних рівнів і підвищення рівня життя населення в цілому.

На основі проведеного нами аналізу можемо зробити висновок, що економічну сутність фінансового потенціалу регіону можливо охарактеризувати з чотирьох різних аспектів.

Насамперед фінансовий потенціал регіону розглядається як здатність того чи іншого регіону формувати ресурсну базу задля забезпечення виробничо-економічної діяльності, стійкого регіонального розвитку та виконання поставлених соціальних завдань.

З іншого погляду, наявна на території сукупність фінансових і грошових ресурсів, необхідних для підтримання її стійкого економічного функціонування, також є фінансовим потенціалом території.

Водночас фінансовий потенціал є характеристикою економічних відносин регіону, а також резервом, що може бути використаний для захисту регіонального розвитку від таких загроз, як, приміром, фактор ризику та невизначеності.

Крім того на основі охарактеризованих факторів поняття фінансового потенціалу можна ще трактувати як сукупний обсяг акумульованих на території фінансових ресурсів, що надходять різними каналами до різних суб'єктів. Але в такому аспекті втрачається широкоформатність поняття, тому нами не рекомендується його широке застосування.

Характеризуючи склад фінансового потенціалу, варто відзначити той факт, що існує декілька підходів до його структурування.

За одним із підходів виокремлюють такі складові: бюджетний потенціал, ощадний потенціал населення та інвестиційний потенціал суб'єктів господарювання (фінансово-кредитних установ та нефінансових підприємств і організацій). Особливою варіацією попереднього підходу є включення до структури фінансового потенціалу регіону як окремого елемента кредитного потенціалу.

Згідно з альтернативною точкою зору структура фінансового потенціалу регіону має містити в собі такі елементи:

- фінансовий потенціал реального сектору економіки регіону;
- фінансовий потенціал домогосподарств;
- бюджетний потенціал регіону;
- потенціал фінансово-кредитних установ;
- інвестиційний потенціал регіону [9].

Загалом ми погоджуємося з даним підходом, але вважаємо за доцільне потенціал реального сектору економіки регіону та потенціал фінансово-кредитних установ згрупувати в одну узагальнену категорію «фінансовий потенціал суб'єктів господарювання», оскільки виділені елементи тісно пов'язані між собою.

На підставі вищезазначених аргументів вважаємо найбільш доцільним виділення у складі фінансового потенціалу таких основних елементів: бюджетного потенціалу (з розглядом податкового та неподаткового потенціалу в його структурі); фінансового потенціалу домогосподарств; фінансового потенціалу суб'єктів господарювання, інвестиційного потенціалу (рис. 1.1).

На думку Ю. В. Пасічника, термін «бюджетний потенціал» необхідно трактувати як реальні можливості максимального використання наявного ресурсного потенціалу бюджетної системи протягом визначеного періоду.



Рис. 1.1. Структура фінансового потенціалу регіону

У ході нашого дослідження під бюджетним потенціалом регіонами розуміли такий стан бюджету, який забезпечує можливість соціально-економічного розвитку регіону (території) шляхом залучення та використання наявних ресурсів і прихованих можливостей.

Досліджуючи питання податкового потенціалу, пропонуємо розглядати його з декількох поглядів. У широкому розумінні податковий потенціал визначають як сукупний обсяг ресурсів території, що підлягають оподаткуванню. У вузькому, практичному, значенні податковий потенціал визначають як максимально можливу суму податків і зборів, обчислених в умовах чинного податкового законодавства [10].

Узагальнивши думки науковців, вважаємо за доцільне трактувати податковий потенціал як можливість і здатність до стягнення коштів, що справляються з фізичних і юридичних осіб - платників податків, а

також тих, які згідно з чинним законодавством на визначений момент часу не були стягнені.

Досить часто більшість учених не беруть до уваги той факт, що до бюджетного потенціалу, окрім податкового, належить ще і так званий неподатковий потенціал, під яким слід розуміти потенційну можливість і здатність до отримання доходів від управління власним майном, надання підприємницьких послуг та інших джерел (стягнення штрафів, нарахування санкцій тощо) відповідними органами влади в межах наданих повноважень. Тобто в цьому аспекті можна говорити про проведення паралелі з неподатковими надходженнями до бюджету.

Отже, неврахування даного фактору і призводить до ситуації, коли відбувається ототожнення бюджетного потенціалу з податковим, яке часто зустрічається в іноземній літературі та є некоректним, оскільки податковий потенціал - основа для формування податкових надходжень, тоді як бюджетний містить як податкову складову, так і неподаткові джерела доходів місцевих бюджетів.

Інвестиційний потенціал також можна розглядати з декількох точок зору. Насамперед, у широкому розумінні, він трактується як сукупність наявних у регіоні факторів виробництва та сфер застосування капіталу. У більш вузькому розумінні під інвестиційним потенціалом варто мати на увазі кількісну компоненту, покликану враховувати всі макроекономічні характеристики, насиченість території факторами виробництва (природними ресурсами, робочою силою, основними фондами, інфраструктурою тощо), споживчий попит населення та ряд інших показників. Алгоритм його розрахунку базується на абсолютних статистичних показниках, а основними результуючими показниками є рівень інвестиційного ризику та інвестиційна привабливість регіону. Цілком очевидно, що розгляд інвестиційного потенціалу ведеться з погляду обсягу інвестицій, що так чи інакше може бути залучений в економіку за рахунок усіх можливих джерел фінансування (першочергово зовнішніх) та

який ґрунтується на наявності різних економічних, природних, соціальних ресурсів, географічного положення, а також інших передумов, що суттєво впливають на інвестиційну активність у даному регіоні.

У контексті розгляду фінансового потенціалу регіону чільне місце в його структурі відведемо фінансовому потенціалу домогосподарств. Під цим поняттям ми пропонуємо розуміти сукупність фінансових ресурсів домогосподарств, сформованих за рахунок поточних грошових доходів і заощаджень у вигляді грошових коштів у національній та іноземній валюті, цінних паперів, нерухомості, а також можливості їхнього нарощування для задоволення потреб домогосподарств і забезпечення приросту капіталу.

Одним із основних факторів, які впливають на формування фінансового потенціалу домогосподарств, є рівень доходів останніх, який у свою чергу залежить від низки чинників: рівня освіти та кваліфікації, матеріального забезпечення, регіональних відмінностей (місцезнаходження, інвестиційна привабливість регіону тощо).

У складі фінансового потенціалу суб'єктів господарювання особливу увагу потрібно звернути на кредитний потенціал, під яким слід розуміти сукупність реальних кредитних ресурсів, акумульованих із різних джерел і задіяних у відтворювальних процесах, а також потенційних (прихованих, незадіяних), які можуть бути залученими з метою задоволення потреб економіки регіону, раціонального перерозподілу в територіальному чи галузевому розрізі.

Таким чином, урахування описаних особливостей дасть змогу більш ефективно підійти до оцінювання фінансового потенціалу Запорізької області у другій частині магістерської роботи.

1.2. Фінансова політика місцевих органів влади

На сьогоднішній день в Україні важливого значення набуває підвищення ефективності фінансової політики місцевого самоврядування. Адже саме на місцевому рівні здійснюється надання суспільних послуг громадянам з максимальним урахуванням їхніх потреб.

Проблеми фінансової політики місцевого самоврядування, зокрема аналіз проблем формування і використання бюджетних ресурсів, оподаткування, державного боргу і державного кредиту, пенсійного і страхового забезпечення, грошово-кредитного і тарифно-цінового регулювання висвітлювалися в працях таких українських вчених, як: О. Василюк [11], В. Кравченка [12], О. Кириленко [13], В. Опаріна [14], В. Федосова, С. Юрія [15] та ін.

Враховуючи вагомість досягнень у сфері дослідження різноманітних напрямів фінансової політики, необхідно відзначити наукові праці зарубіжних вчених різного періоду, серед яких: Е. Аткинсон, П. Браунінг, С. Брю, Дж. Кейнс, К. Маркс, А. Маршалл, Д. Мілль, У. Петті, Д. Ріккардо, П. Самуельсон, В. Сенчагов, А. Сміт, Дж. Стігліц, Ф. Хайек, Р. Харрод, Дж. Хікс та ін.

Незважаючи на таку кількість досліджень за різними напрямками фінансової політики, доцільно глибше обґрунтувати сутність поняття фінансової політики місцевих органів влади та окреслити теоретичні основи механізму її реалізації.

Згідно з Бюджетним кодексом України [16], основою регіонального розвитку повинна стати самостійність регіонів щодо визначення цілей свого розвитку та можливостей фінансування заходів для їх реалізації передусім за допомогою власних джерел формування місцевих бюджетів.

Таким чином, у політиці регіонального розвитку важливу роль відіграє підвищення вимог до формування фінансової політики місцевих органів влади, яка перебуває на початковому етапі свого становлення та потребує перетворення у самостійний напрям політики регіонального розвитку.

Перед тим, як перейти до розгляду питань, пов'язаних із формуванням і розвитком фінансової політики місцевих органів влади, розглянемо сутність поняття державної фінансової політики.

Представимо основні підходи щодо визначення сутності державної фінансової політики у табл. 1.2.

Таблиця 1.2

Підходи до визначення сутності державної фінансової політики

Автор	Сутність визначення
1	2
І. Чугунова	Ядро економічної політики, що відображає її фінансові взаємовідносини із суб'єктами підприємництва та громадянами[17].
О. Василик	Складна сфера діяльності законодавчої та виконавчої влади, яка охоплює заходи, методи й форми організації та використання фінансів для забезпечення її економічного і соціального розвитку [18].
С. Маслова, О. Опалов	Комплекс державних заходів, що забезпечують ефективне функціонування фінансів і фінансової системи [19].
В. Зимовець	Складна сфера діяльності законодавчої і виконавчої влади, яка включає заходи, методи і форми організації та використання фінансів для забезпечення її економічного і соціального розвитку [20].
І. Сидор	Сукупність заходів стратегічного і тактичного характеру, які здійснює держава через фінансову систему [21].
В. Кравченко	Система заходів, що здійснюються централізованою владою з метою управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу й використання фінансових ресурсів у регіонах та інших адміністративно-територіальних одиницях [22].
О. Данілов	Частина соціально-економічної політики держави щодо забезпечення збалансованого зростання фінансових ресурсів на всіх рівнях фінансової системи країни, що в кінцевому підсумку сприятиме покращанню соціального й матеріального добробуту суспільства [23].
Н. Бикардова	Стратегічний курс розвитку державних інституцій та органів, які націлені на формування доходів і ефективне використання фінансових ресурсів з метою забезпечення сталого соціально-економічного розвитку країни [24].
П. Юхименко, В. Ляшенко, П. Леоненко	Підсистема державної економічної політики, яка є сукупністю законодавчих і нормативних актів, бюджетно-податкових, інших фінансових інструментів, інститутів і заходів державної влади, що, згідно із законодавством, мають повноваження щодо формування й використання фінансових ресурсів держави та регулюють фінансово-кредитні потоки в секторах економіки відповідно до стратегічних і тактичних цілей державної економічної політики [25]

Продовження табл.1.2

1	2
С. Лондар, О. Тимошенко	Визначений урядом напрям діяльності, що передбачає цілісну сукупність організаційних, правових, інформаційних, інших заходів, спрямованих на ефективне формування фінансових ресурсів держави, їх розподіл, раціональне використання й контроль відповідних фінансових потоків за допомогою використання потенціалу фінансової системи та забезпечення функціонування фінансових механізмів [26]
О. Григорська	Напрямок діяльності держави в сфері формування, розподілу, перерозподілу, використання фондів фінансових ресурсів, та управління фінансовими потоками, що спрямовуються на реалізацію стратегічних і тактичних цілей та завдань соціального, економічного, політичного та духовного розвитку суспільства, а також передбачає вжиття заходів із досягнення запланованих результатів із застосуванням сукупності інструментів, з урахуванням поточного стану фінансової системи та механізму її функціонування, а також внутрішніх і зовнішніх факторів, що впливають на процес розробки та здійснення [27].

Як бачимо, запропоновані визначення відрізняються переважно рівнем повноти та деталізації. Але, якщо підсумувати представлені визначення, можна зробити висновок, що державна фінансова політика є: сферою діяльності влади; складовою загальної державної економічної політики; визначений урядом держави напрям фінансової діяльності країни; сукупність заходів державного рівня у фінансовій сфері.

З урахуванням наявних наукових засад [28, 29,30] представимо на рис. 1.2 функціональну структуру державної фінансової політики.

Вітчизняні науковці справедливо пов'язують фінансову політику місцевого самоврядування з цілями економічної політики регіону та її соціальною спрямованістю, сутність якої полягає у забезпеченні нарощування економіко-бюджетної потужності регіону за умови збалансованості всієї його економіки [28,с.38].

Як правило, сутність фінансової політики місцевих органів влади розглядають як систему заходів, спрямованих на ухвалення управлінських рішень щодо формування, розподілу та використання фінансових ресурсів у регіонах із урахуванням особливостей їх розвитку та з метою безперервного

фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування коштами для виконання власних і делегованих повноважень.

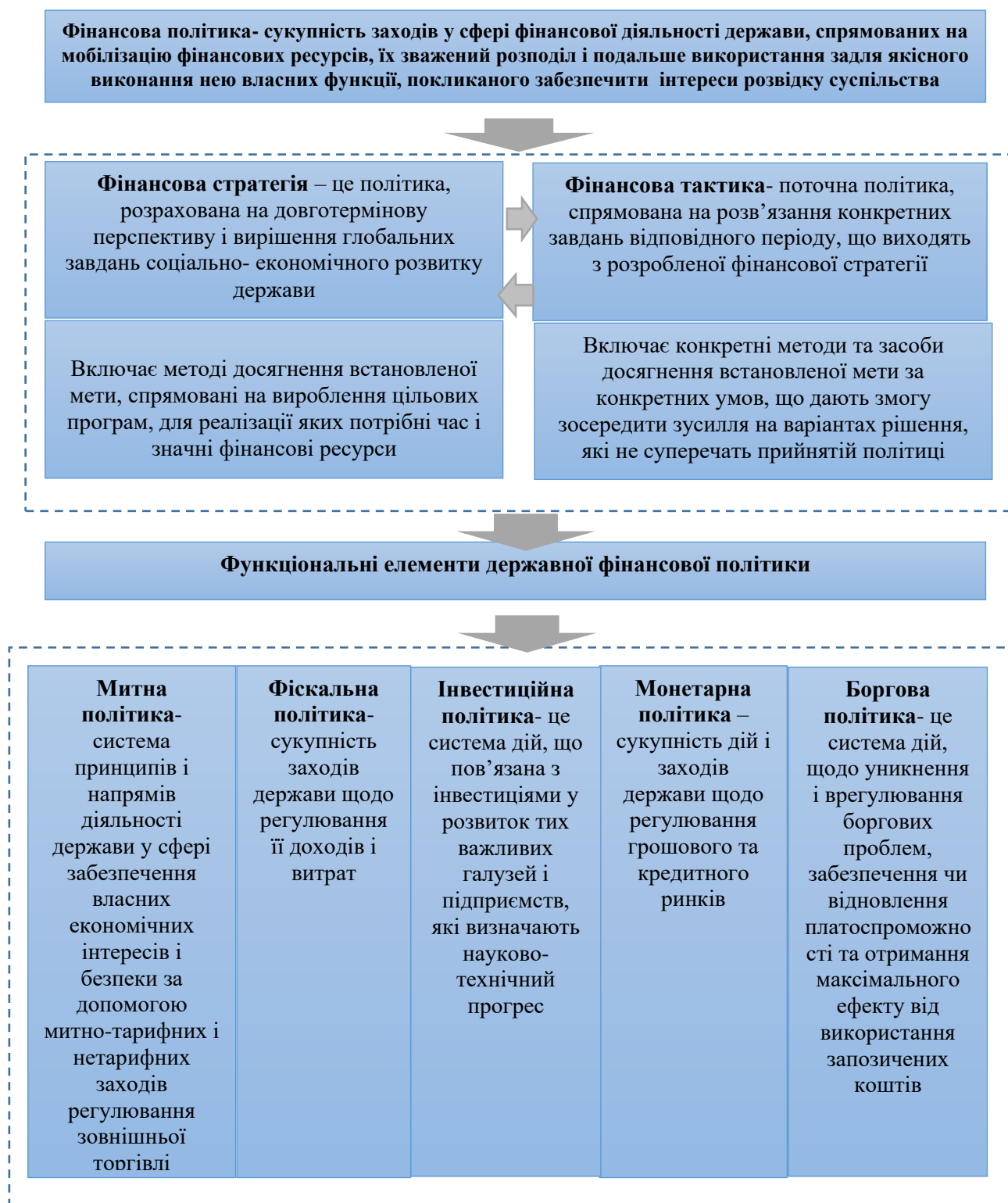


Рис. 1.2. Функціональна структура державної фінансової політики

Відповідно до такого трактування значення фінансової політики місцевих органів влади полягає в тому, що вона являє собою заснований на нормах законодавства процес управління механізмом формування і використання фондів грошових коштів, призначених для забезпечення повноцінного виконання специфічних функцій місцевого самоврядування [31, с. 95].

Російські вчені визначають фінансову політику місцевого самоврядування як цілеспрямовану, науково-обґрунтовану діяльність місцевих органів влади з приводу створення на основі ефективного використання соціально-економічного потенціалу територій фінансової бази, достатньої для вирішення проблем соціального й економічного розвитку місцевого самоврядування, раціонального використання власних і залучених фінансових ресурсів в інтересах місцевих жителів [13, с. 16].

Упродовж останніх років в Україні ключова роль у розвитку системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування належить саме реалізації політики бюджетної децентралізації, оскільки місцеві бюджети складають основу цієї системи.

Однак процес становлення й імплементації положень бюджетної децентралізації в Україні відбувається досить повільно та з певними труднощами.

У теоретичних і практичних дослідженнях поняття «децентралізація» є багатоаспектним та розглядається різнопланово. На семантичному рівні децентралізація (від лат.de – «протиставлення», centralis – «центральний») трактується як знищення, ослаблення або скасування централізації [11, с. 8].

У широкому розумінні децентралізація - це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів. Окрім цього, децентралізація – це

специфічний метод управління, який є важливим для місцевої демократії та розвитку [14, с. 7].

Отже, в результаті реалізації політики децентралізації влади відбувається зміна системи управління з монопольно-ієрархічної на партнерсько-горизонтальну, а значна частина повноважень і фінансових ресурсів переходить від органів державної влади до органів місцевого самоврядування.

Децентралізації влади – це процес передачі повноважень від центральних органів влади до місцевих. Тобто, це ніщо інше, як перерозподіл функцій і повноважень єдиної державної влади між відповідними органами, з одного боку, і органами регіонального самоврядування, з іншого [15]. Такий перерозподіл влади у бюджетній сфері надає можливість органам місцевої влади краще опікуватись своїми громадянами та задовольняти їх потреби. Оскільки надання суспільних послуг громадянам з урахуванням їхніх потреб здійснюється саме на місцевому рівні, а також враховуючи те, що в умовах сьогодення відбувається поглиблення демократичних основ суспільного життя в Україні, нині в умовах децентралізації влади важливе значення набуває підвищення ефективності фінансової політики місцевих органів влади.

Процес децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування передбачає створення ефективної системи державного управління регіональним розвитком, спроможної забезпечити для населення кожної громади якісні та доступні публічні послуги (у сфері охорони здоров'я та освіти населення, адміністративних послуг тощо), гарантувати безпеку життєдіяльності людини незалежно від місця її проживання.

Бюджетна децентралізація є невід'ємною складовою процесів стимулювання економічного зростання територіальних громад, оскільки її роль полягає у створенні дієвих стимулів щодо зацікавленості громад та органів місцевого самоврядування у тому, щоб залучити в регіони інвесторів; сприяти розвитку підприємництва, малого та середнього бізнесу,

самозайнятості населення. Адже, чим більше на певній території буде бізнес-структур, тим більше надходжень отримають місцеві бюджети, і тим більше коштів громада зможе витратити на власний благоустрій, на вирішення нагальних питань місцевого розвитку. Така система передбачає знищення корупції щодо поведінки «влада - бізнес», підвищення відкритості та прозорості у сфері прийняття рішень органів місцевого самоврядування щодо благоустрою та саморозвитку територіальних громад [32].

Американський науковець Дж. Ма вирізняє три проблеми, з якими стикаються країни, що розвиваються, на шляху до децентралізації державного управління: значні регіональні диспропорції; обмежені адміністративні можливості місцевих управлінь; відсутність механізмів, що гарантують відповідальність органів місцевої влади. За цих умов буде недоцільною повна автономізація місцевого управління [33].

Україна також стикнулася з зазначеними проблемами, а саме:

- розпочаті трансформаційні процеси в межах державних фінансів відбуваються з урахуванням, а також під впливом попередньої практики та досвіду розбудови, організації, управління централізованою бюджетною системою;

- процес удосконалення податкової, бюджетної, пенсійної, митної систем та інших складових державних фінансів, як правило, був спрямований суто на вирішення тих проблем, які нагромадилися в окремих ланках фінансової системи і не торкався поліпшення державного господарства загалом [34, с. 7];

- відсутність комплексного підходу щодо реформування місцевого самоврядування, яке повинно включати конституційну, адміністративну, територіальну та бюджетну реформи [35, с. 44];

- фрагментарність і непослідовність розвитку всієї сукупності складових організаційної структури місцевих фінансів, а також системне недовиконання розпочатих реформ у галузі публічних фінансів.

Передумовою для формування фінансової політики місцевого самоврядування є її органічна підпорядкованість соціально-економічній політиці територій, яка першочергово базується на виконанні покладених на місцеві органи влади функцій і завдань, для виконання яких потрібні відповідні фінансові ресурси.

Найважливішим завданням фінансової політики на місцевому рівні є надання місцевим органам влади засобів для виконання усіх поставлених перед ними завдань.

Досягнення цього завдання неможливе без наявності необхідних повноважень згідно з принципом субсидіарної та відповідної організації системи місцевих фінансів. Такою моделлю організації місцевих фінансів є модель партисипативного управління, яка передбачає залучення усіх стейкхолдерів (приватного сектору, громадських організацій, активних жителів громади) до вироблення дієвої фінансової політики на місцевому рівні.

Фінансова політика на рівні територіальної громади має враховувати інтереси територіальної громади, а не лише держави. Відповідність фінансової політики громадським інтересам досягається участю представників територіальної громади в управлінні фінансовими ресурсами [36, с. 55].

Таким чином, з'являється можливість виділити основні функціональні напрями державної фінансової політики в контексті адміністративно-територіальних одиниць:

- утворення фінансових ресурсів;
- розподіл фінансових ресурсів;
- перерозподіл фінансових ресурсів;
- використання фінансових ресурсів.

Фінансова політика повинна базуватися на принципах, орієнтованих на досягнення конкретних цілей, які стоять перед органами місцевого самоврядування з метою ефективного управління фінансовими ресурсами територіальної громади (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

Принципи фінансової політики місцевого самоврядування*

Принцип	Сутність принципу
Наукової обґрунтованості	Поставлені цілі узгоджуються з наявним і потенційним обсягом фінансових ресурсів
Соціальної спрямованості	Обов'язковість якості економічного зростання, що відображає посилення соціальної спрямованості економічного розвитку регіонів
Об'єктивності	Відображення в фінансовій політиці об'єктивних процесів, що відбуваються в регіонах відповідно до економічних умов
Цілеспрямованості	Досягнення встановлених місцевими органами влади цільових орієнтирів за певний період, взявши за основу обґрунтовані стратегічні і тактичні цілі
Макроекономічної стабільності	Фінансова політика повинна будуватися на реальних показниках соціально-економічного розвитку регіонів країни, що дасть змогу знизити ризики недофінансування бюджетних програм на місцевому рівні
Поступового розвитку	Нарощування економіко-бюджетної потужності, що враховує послідовність і поступальність процесу розвитку (збільшення податкового потенціалу і бюджетних доходів можуть мати тимчасовий розрив)
Балансу інтересів	Урахування інтересів усіх учасників фінансових відносин у регіоні (створення умов для розвитку бізнесу, рівні умови доступу громадян до суспільних благ, збалансованість усіх місцевих бюджетів регіону)
Фінансової самозабезпеченості	Нарощування економіко-бюджетної потужності регіональної системи при збалансованості економіки всього регіону і всіх ланок бюджетної системи формує потенціал саморозвитку територіальних громад
Ефективності та результативності	Оцінка якості реалізації фінансової політики місцевого самоврядування щодо ефективного витрачання коштів та прогнозування очікуваного фінансового результату
Гласності	Відвертість, прозорість і підконтрольність бюджетних стосунків на всіх стадіях бюджетного процесу, що дасть змогу створити умови для ефективного і раціонального проведення фінансової політики на рівні територіальних одиниць
Публічності	Напрямки та результати діяльності органів місцевого самоврядування висвітлюються у засобах масової інформації з метою регулярного інформування громадян про використання їх коштів

* Складено на основі [37; 38, с. 35].

З теоретичних позицій зазначені принципи розширюють погляди на формування і реалізацію ефективної фінансової політики на місцевому рівні, а з практичних – сприяють створенню ефективної фінансової політики на

локальному рівні і в країні загалом та збільшенню фінансового потенціалу територіальних одиниць, забезпеченню фінансової самостійності місцевих органів влади. Впровадження у практичну діяльність цих принципів сприятиме підвищенню якісних параметрів надання фінансових послуг населенню, зниженню необґрунтованого і нерационального використання фінансових ресурсів між окремими бюджетними програмами.

З 2015 р. поряд із функціонуванням обласних, районних бюджетів і бюджетів місцевого самоврядування, до яких належать бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (в т. ч. районів у містах), склад бюджетної системи України поповнився новим видом місцевих бюджетів – бюджетами об'єднаних територіальних громад. У 2015 р. було створено 159 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). На початок 2020 р. в Україні успішно функціонує 982 ОТГ.

Упродовж останніх п'яти років в Україні здійснено реальні кроки в напрямку передачі регіонам і територіальним громадам певних повноважень і фінансових ресурсів для їх реалізації. Так, внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України дозволило:

- розширити права органів місцевого самоврядування щодо прийняття рішень - їм надано повну бюджетну самостійність щодо наповнення своїх бюджетів та здійснення видаткових повноважень;

- запровадити нову модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин;

- збільшити джерела формування дохідної частини місцевих бюджетів шляхом передачі окремих доходів з державного бюджету та підвищити фіскальну незалежність органів місцевого самоврядування щодо місцевих податків та зборів тощо.

Пріоритетами запроваджених змін визначено розширення прав органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень та надання їм повної бюджетної самостійності щодо наповнення своїх бюджетів та здійснення видаткових повноважень. Одночасно було збільшення джерел формування дохідної бази

місцевих бюджетів за рахунок передачі окремих доходів з державного бюджету, запровадження нового виду податку – акцизного податку з кінцевих продажів, розширення бази оподаткування податком на нерухомість. Також запроваджено новий механізм бюджетного регулювання – систему тотального збалансування усіх місцевих бюджетів замінено системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. При цьому, вирівнювання здійснюється лише по одному податку – податку на доходи фізичних осіб, решта платежів залишаються в повному розпорядженні місцевих органів влади.

Для здійснення видатків на делеговані державою повноваження в галузях освіти та охорони здоров'я запроваджено субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам – освітню та медичну.

Водночас змінами до Податкового кодексу України підвищено фіскальну незалежність органів місцевого самоврядування щодо місцевих податків та зборів, зокрема шляхом надання права самостійного визначення ставок податків та встановлення пільг з їх сплати.

Результати виконання місцевих бюджетів підтверджують, що зміни до бюджетного та податкового законодавства забезпечили реальний ріст ресурсу місцевих бюджетів та підвищення рівня їх фінансової забезпеченості.

Слід зазначити, що базовими джерелами наповнення місцевих бюджетів є податкові надходження, а саме: податок на доходи фізичних осіб, податок на майно та акцизний податок, а також міжбюджетні трансферти.

Зважаючи на вищевикладене, більшість із проведених урядових заходів в рамках проведення адміністративно-територіальної та бюджетної реформ є доцільними та спрямовані на забезпечення необхідними фінансовими ресурсами виконання повноважень органів місцевого самоврядування, усунення фіскальних дисбалансів, спричинених диспропорціями у соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць країни.

Проте зміни у порядку формування доходів місцевих бюджетів очікуваних позитивних результатів для забезпечення економічного зростання

та покращення добробуту населення не принесуть без реалізації виваженої державної політики у напрямку стимулювання економічної активності суб'єктів господарювання, зменшення тіньового сектору економіки, насамперед, шляхом створення сприятливих умов для розвитку малого і середнього бізнесу, реального послаблення податкового тиску, підвищення інвестиційної привабливості, стабілізації фінансової системи [19, с. 217], боротьби з корупцією тощо.

Таким чином, результати дослідження показали, що переважна більшість вітчизняних науковців вважають, що оптимальними шляхами вирішення проблем економічного зростання територій та пріоритетними напрямками фінансової політики органів місцевого самоврядування є [37; 39, с. 52]:

- підвищення добробуту і поліпшення якості життя населення;
- залучення інвестицій на територію громади за рахунок формування сприятливого інвестиційного клімату;
- забезпечення і підтримка сталого зростання економіки регіону;
- надання фінансової та матеріальної допомоги малому та середньому бізнесу, пільгове оподаткування, організація пожертвувань і добровільних внесків для створення підприємств з обслуговування соціально-економічної інфраструктури;
- формування ділової інфраструктури з наданням якісних інформаційних, аудиторських, юридичних, консалтингових послуг;
- покращення якісного стану об'єктів технічної інфраструктури, а саме: доріг загального користування, мереж водо-, тепло-, газопостачання, телекомунікацій, транспортних шляхів, інших об'єктів стратегічного значення, що перебувають у комунальній власності чи спільному користуванні районних та обласних рад;
- зміцнення дохідної бази регіону та мобілізація внутрішніх податкових резервів;

- підвищення ефективності бюджетних витрат, розвиток практики використання програмно-цільового методу планування видатків, орієнтованого на результати;

- вдосконалення міжбюджетних відносин з метою стимулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад;

- широке залучення громадськості до участі в бюджетному процесі з метою визначення пріоритетних напрямів використання бюджетних коштів в інтересах безпосередніх споживачів соціальних послуг.

Альтернативними формами вирішення проблем місцевого значення є співпраця органів місцевого самоврядування з населенням у процесах розробки та ухвалення рішень щодо життя територіальної громади, завдяки чому можливо забезпечити реальний вплив на прийняття управлінських рішень, які можуть суттєво покращити життєдіяльність громади.

На сьогодні пріоритетним завданням органів місцевого самоврядування є забезпечення належних умов для життєдіяльності мешканців територіальних громад та надання їм необхідних адміністративних і публічних послуг відповідно до загальноновизнаних стандартів.

1.3. Досвід зарубіжних країн в системі формування місцевих бюджетів

Місцевим бюджетам відводиться чільне місце у системі суспільних фінансів, оскільки вони є підґрунтям функціонування місцевого самоврядування та гарантують фінансування сфер, які зачіпають інтереси широких верств населення: соціальний захист, освіта, культура, житлово-комунальне господарство та інші. Формування місцевих бюджетів є вагомим складовою бюджетної політики, так як відповідно впливає на стан соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Ефективно використовуючи сформовані фонди грошових коштів органи місцевої влади покликані вирішувати проблеми певних адміністративно-територіальних

одиниць, забезпечувати соціально-економічний розвиток територій, стимулювати поживлення підприємницької діяльності, що в результаті повинно стати основою покращення якості життя населення.

Зарубіжний досвід не дозволяє знайти еталон, повністю придатний для України. В кожній країні свої особливості застосування механізму міжбюджетних відносин поряд із загальними підходами по ряду принципових питань. Відсутність ідеальної для всіх країн моделі міжбюджетних відносин зумовлена значним впливом політики та історичних традицій на бюджетно-податковий устрій різних країн. Фіскальна або податкова складова міжбюджетних відносин залежить від типу податкової системи країни та порядку розподілу податків за рівнями бюджетної системи.

Сьогодні механізм формування місцевих бюджетів в Україні не став дієвим стимулом ефективного господарювання. Близько 1/3 доходної частини цих бюджетів формується за рахунок трансфертів з державного бюджету, що ставить соціально-економічний розвиток регіону в жорстку залежність від цього показника.

Дослідження вказують на те, що сьогодні порушена в національному управлінні вся логіка регіонального та місцевого розвитку, зокрема стратегічного планування та взаємодії з центральною владою. На відміну від інших розвинених країн в Україні бракує як дієвих і ефективних інститутів господарського розвитку на регіональному, муніципальному та місцевому рівнях. Декларування намірів модернізації не призвело поки до якісних змін системи управління на означених рівнях. Стверджується, що діюча система організації влади на місцях, що поєднує державне управління на регіональному рівні з автономністю місцевого самоврядування на низовому територіальному рівні, не може повністю забезпечити демократичну, гнучку та ефективну організацію управління в системі місцевого самоврядування на регіональному та місцевому рівні. Реформування місцевого самоврядування в Україні повинно бути спрямоване на створення правового фундаменту в питаннях розподілу повноважень між різними гілками влади та налагодження

співробітництва між ними. Відзначено, що здійснення управлінської реформи та реформи місцевого самоврядування дає шанс створити необхідні умови для динамічного, збалансованого розвитку в Україні територій, усунення основних регіональних диспропорцій, повернутися до реального місцевого самоврядування.

Діюча система місцевого самоврядування поки не задовольняє реальних потреб українського суспільства. Дієвість органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад ще знаходиться на низькому рівні та не забезпечує створення сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини та її самореалізації. Практично відсутні надання населенню органами місцевого самоврядування ринкових і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях, але позитивний рух вже почався.

Бюджетна система ґрунтується на економічних і юридичних нормах та організаційно залежить від форми державного устрою. У федеративних державах види місцевих бюджетів визначені зазвичай федеральним законодавством та законодавством окремих суб'єктів федерації, в унітарних же чітко визначаються на загальнодержавному рівні. Існують країни, місцеві бюджети яких мають свої особливості. Так, у Іспанії до місцевих бюджетів включено також бюджети сумісних підприємств (так званих торговельних товариств), створених за участю держави.

Відповідно до Всесвітньої декларації місцевого самоврядування визначено принципи системи формування доходів місцевих бюджетів, які наведені на рис.1.3.

Для країн із високим ступенем розбіжності бюджетної забезпеченості характерним є доволі високий рівень централізації бюджетної системи. Проте в більшості країн світу бюджетні системи належать до децентралізованих, тобто місцеві бюджети становлять окрему ланку бюджетної системи та не включені до державного бюджету чи місцевих (регіональних) бюджетів вищих рівнів.

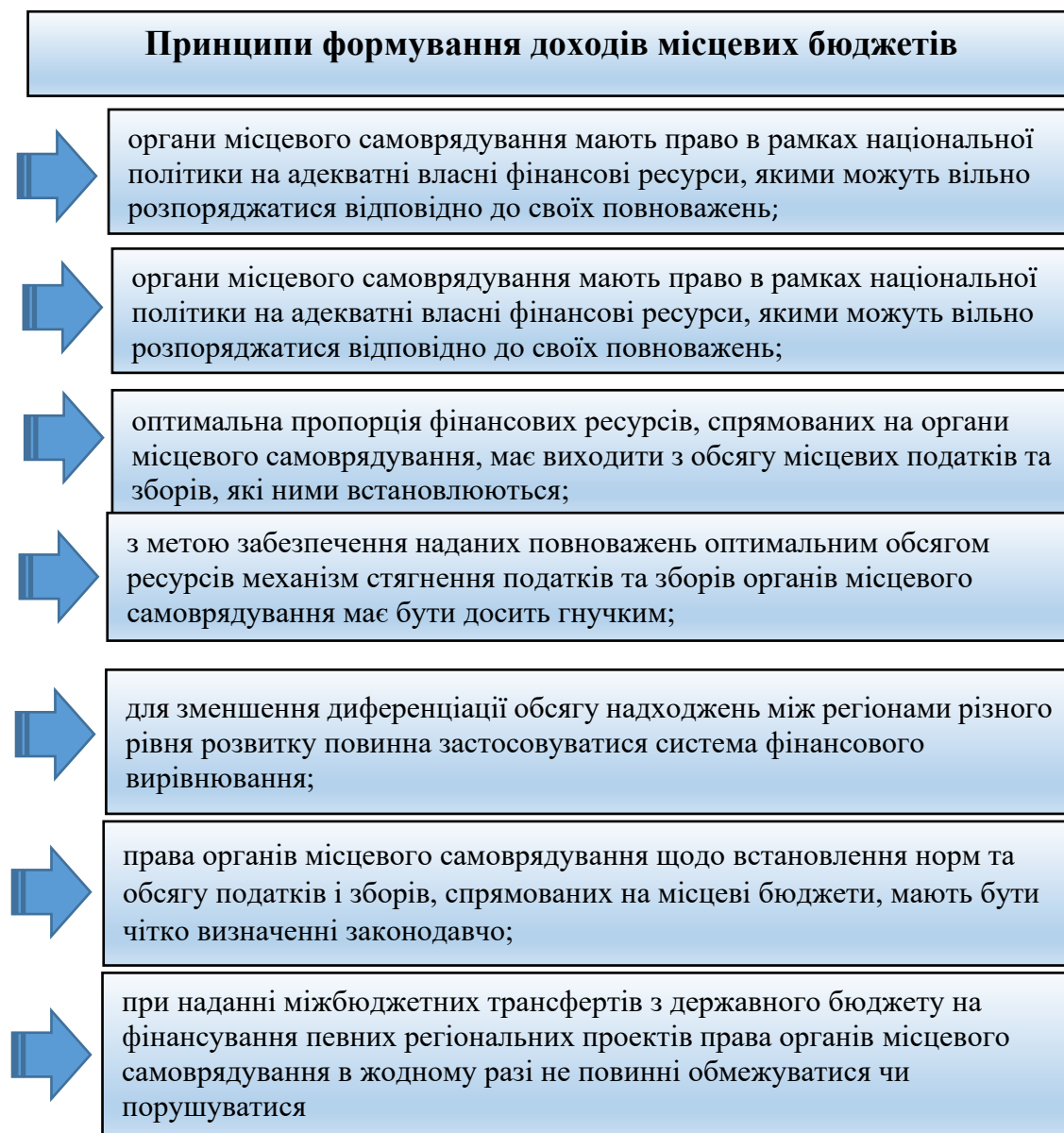


Рис. 1.3. Принципи формування доходів місцевих бюджетів

Отже, центральною ланкою фінансів органів місцевого самоврядування є місцеві бюджети, які формуються на території адміністративних одиниць, що зазвичай мають виборні (представницькі) органи управління. Формування кожного місцевого бюджету зумовлене необхідністю фінансового кожного місцевого бюджету зумовлене необхідністю фінансового забезпечення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. Ці повноваження, своєю чергою, пов'язані із розв'язанням питань місцевого значення.

Місцеві бюджети зарубіжних країн мають ряд основних функцій, які наведені на рис.1.4 [40].

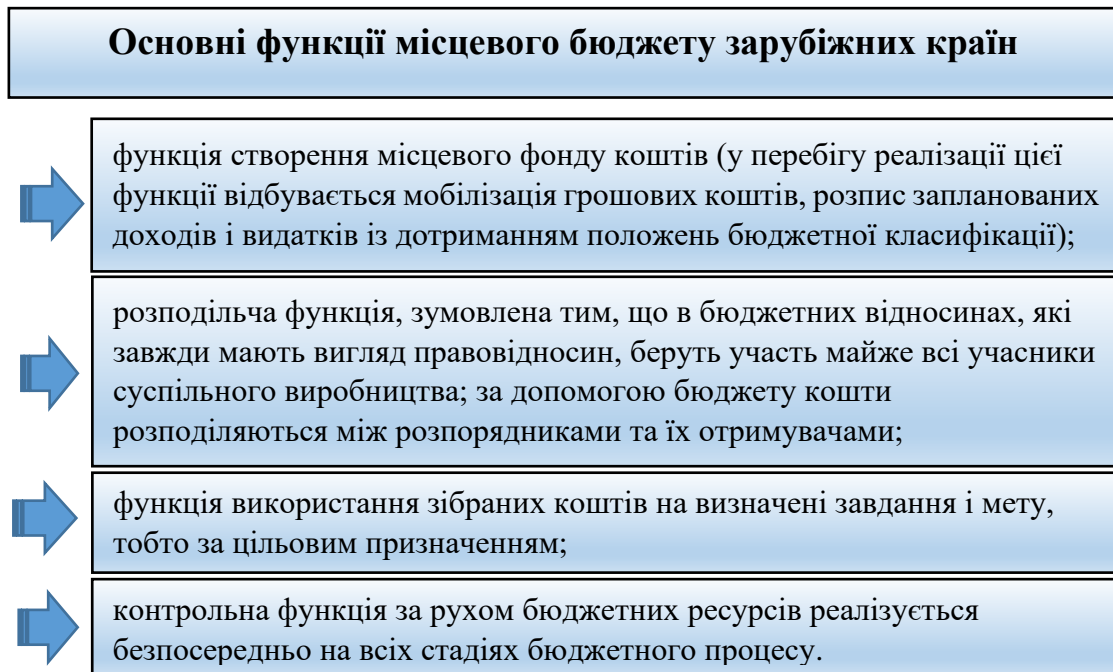


Рис. 1.4. Основні функції місцевого бюджету

До того ж, місцеві бюджети є: відбиттям фінансового стану і розвитку територіальної громади (населення, що мешкає на території відповідного органу місцевого самоврядування), позаяк зіставлення прибутків і видатків бюджету наочно виявляє загальні тенденції та проблеми цієї територіальної громади (наявні підстави для визначення причин і пошуку засобів подолання фінансових проблем органів місцевого самоврядування); показником фінансового потенціалу місцевих підприємств (наприклад, збільшення надходжень від податку з підприємств, зараховуваних до місцевих бюджетів, означає те, що підприємства працюють прибутково).

Система місцевих бюджетів може включати різні види бюджетів, а саме: бюджети територіальних громад та інших органів місцевого самоврядування, а також бюджети державних утворень, які є суб'єктами федерації (наприклад, бюджети земель у ФРН, штатів у США, суб'єктів федерацій у Російській Федерації).

Система місцевих бюджетів – це сукупність самостійних місцевих бюджетів, які не входять до складу державного (загального, центрального) бюджету й один до одного. Раніше (зокрема, йдеться про час панування

радянської влади в окремих країнах світу й існування СРСР) місцеві бюджети були складовою державного бюджету, чим цілком нівелювався статус самостійних місцевих бюджетів.

Структура бюджету та його формування у кожній країні мають свої національні особливості. У більшості країн місцеві бюджети не включаються до державних чи федеральних бюджетів. Місцеві органи самоврядування самостійно визначають напрямки використання коштів своїх бюджетів. Ці бюджети містять видатки на фінансування підприємств й організацій місцевого господарства, на фінансування здійснюваних місцевими органами заходів у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури, соціального забезпечення, на утримання місцевих органів влади та управління.

Так, у Великобританії бюджет планується із залишків коштів на кінець бюджетного року, враховуються надходження поточного року і планується залишок на кінець звітного року. Планування здійснюється на п'ятирічний період у цінах поточного року з відповідним коригуванням. Місцеві бюджети у частині видатків складаються з двох основних розділів: бюджети поточної діяльності (функціональний) та бюджети нового будівництва (інвестування).

Джерела доходів поділяються на внутрішні – доходи від муніципальної власності, місцевого господарства, податкові, та зовнішні – дотації, кредити (як державні, так і приватні).

У США близько 40–60 % доходів регіональних бюджетів-штатів та територіальних одиниць формуються за рахунок трансфертів. Найбільш залежні від федеральної допомоги міста Анкоридж - на 71,3 %, Вашингтон - 40,8 %, а найменш - Йонкерс (Нью-Йорк) – на 1,7 % [41].

У Японії діють два бюджетні рівні - державний та місцевий. Місцевий, у свою чергу, поділяється на префектурний та муніципальний. Особливістю бюджету Японії є те, що невикористані кошти переходять у наступний бюджетний рік. Податкові надходження становлять у державному бюджеті більше половини надходжень. Значну частину надходжень забезпечує випуск державних цінних паперів.

У Німеччині після об'єднання західної і східної частин спостерігається нерівність бюджетної забезпеченості між землями: близько 73,0 % податкових доходів стягуються на рівні федерації, а обсяг переданої фінансової допомоги з федерального бюджету перевищує 20 % доходів земель. Разом з тим у Канаді, де з 12 суб'єктів федерації лише два характеризуються істотно меншою бюджетною забезпеченістю, у федеральний бюджет стягується тільки 48,2 % податкових доходів, обсяг фінансової допомоги становить близько 15 % доходів. У результаті цього і в Німеччині, і в Канаді досягається основна мета міжбюджетного регулювання – здійснюється бажане вирівнювання бюджетної забезпеченості суб'єктів федерації [7].

Найбільша питома вага у доходах бюджету всіх рівнів розвинутих держав належить податкам, які досягають у доходах центральних бюджетів 80-90 %, а в США – понад 95 %. У бюджетах членів федерації та місцевих органів влади питома вага податків перевищує 50 % [30].

У світі є ряд держав, в яких місцеві бюджети наділені дуже високою фінансовою автономією, тобто практично не залежать або слабо залежать від бюджету центральної адміністрації. Це – Ісландія, США, Люксембург, Австрія, Швеція. У зазначених країнах фінансова автономія місцевих бюджетів знаходиться в інтервалі від 99,2 % до 72,8 %. У Німеччині, Японії, Франції, Фінляндії, Бельгії і Данії фінансова автономія місцевих бюджетів коливається від 68 % до 56 %. Основу їх фінансової автономії складають місцеві податки і місцеві надбавки до загальнодержавних податків [42].

Частка субсидій у доходах місцевих бюджетів коливається від 23 % (США) до 40 % (Японії). Необхідно відмітити, питома вага таких надходжень у структуру місцевих бюджетів в унітарних країнах є вищою, тоді як у федеративних вона значно менша [43].

Слід зазначити, що ефективність системи міжбюджетних відносин у розглянутих країнах досягається в результаті забезпечення адекватності дохідних джерел видатковим потребам усіх рівнів бюджетів. Сума власних

доходів бюджету і переданих трансфертів дозволяє повністю виконати встановлені видаткові зобов'язання [44, с.145].

Розглянувши досвід зарубіжних країн, можна зробити висновки та пропозиції щодо формування місцевого бюджету:

1) необхідно надати місцевим органам влади більше автономії щодо використання коштів у соціальній сфері. Вирішення проблем соціального характеру має бути перенесено на рівень місцевих рад. Це забезпечить більш дієвий контроль за розподілом ресурсів, раціональний відбір пріоритетів розвитку, поставить фінансування розвитку соціальної сфери у залежність від зростання ефективності виробництва в регіоні. Важливим кроком є розширення переліку місцевих податків і зборів для підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів;

2) значну увагу слід приділити вдосконаленню системи міжбюджетного вирівнювання. Практика довела, що механізм застосування підходів щодо встановлення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів має багато недоліків: їх застосування негативно впливає на формування доходної частини місцевих бюджетів, позбавляє органи місцевого самоврядування стимулів до збільшення доходів. Зарубіжний досвід свідчить про необхідність зміни механізму міжтериторіального фінансового вирівнювання.

Система місцевих бюджетів існує в усіх країнах світу. Проте її розвиток і функції зумовлені рядом національних, політичних та інших факторів. На формування доходної бази місцевого бюджету впливають різні фактори. Які можна об'єднати в три групи: економічні, соціальні та політичні.

Найбільший вплив мають економічні та політичні фактори, оскільки пов'язані з макроекономічними процесами, що відбуваються у сфері суспільного виробництва. До них належать обсяги ВВП, національний дохід, економічний підйом (спад) виробництва, інфляція, безробіття, податкова та бюджетна політика. До економічних факторів належать також інвестиційні витрати на розвиток народного господарства, співвідношення коштів, що

спрямовуються на споживання та накопичення. Політичні фактори безпосередньо пов'язані з забезпеченням обороноздатності держави і підтримкою внутрішнього правопорядку, організації управління державою, зміцнення законодавчої, виконавчої та судової влади.

У західних країнах децентралізація – це активний інструмент, що використовується для реорганізації уряду задля надання державних послуг більш ефективним способом. У країнах, що розвиваються, елементи децентралізованого управління використовуються для прискорення економічного зростання, припинення неефективності і неекономності надання суспільних послуг і макроекономічної нестабільності [45, с 86].

Розглядаючи методичні основи бюджетної децентралізації з позиції зарубіжних країн, виділяють дві концепції: бюджетний федералізм і бюджетний унітаризм.

Концепція бюджетного федералізму (фіскального федералізму) – форма внутрішньої організації фінансових відносин, що ґрунтуються на чіткому розмежуванні витратних повноважень між різними рівнями влади з відповідним забезпеченням цих рівнів фіскальною автономією. Взаємовідносини між центральними, регіональними і місцевими органами влади будуються на договірно-правовій основі. Можна виділити дві основні моделі бюджетного федералізму, які використовуються у федеративних країнах: децентралізовану і кооперативну.

У США використовується децентралізована модель побудови міжбюджетних взаємовідносин, вона характеризується значною фіскальною автономією регіональної і місцевої влади і, як наслідок, обмеженою співпрацею між ними. Центр фактично не працює над проблемами фінансового вирівнювання окремих територій.

Кооперативна модель бюджетного федералізму, навпаки, характеризується тісною співпрацею різних рівнів влади, активною політикою центру щодо фіскального дисбалансу і фінансового вирівнювання територій. Дана модель характерна для Німеччини, Австрії, країн Скандинавії.

Бюджетний унітаризм - це форма внутрішньої організації фінансових відносин, що ґрунтується на принципах, визначених центральними органами влади. Місцеві органи влади достатньо пасивні в забезпеченні єдиних стандартів суспільних послуг, оскільки виконують функціональні повноваження, що на них покладаються.

Таким чином, централізована бюджетна модель властива країнам з унітарним державним устроєм [46].

Нині більшість унітарних країн розширили незалежність місцевих рівнів влади. Даний процес припав на 70–90 рр. роки і отримав назву «бюджетна децентралізація». Так формується змішаний тип міжбюджетних фінансових відносин, який поєднує в собі принципи бюджетного унітаризму і федералізму.

Наприклад, у Великобританії та Японії місцеві органи влади беруть активну участь у фінансуванні соціальних витрат. У Данії, Норвегії, Швеції, Фінляндії широко розвинена система автономності бюджетів різного рівня, не дивлячись на істотну автономію місцевих органів влади [47].

Використовуючи зарубіжний досвід, оцінити рівень децентралізації в країні О. Яфінович пропонує за допомогою трьох аспектів, таких як децентралізація доходів, видатків; процесуальна та організаційна самостійність [47]. Отже, розрахуємо ці показники по країнах Європейського Союзу та в Україні (табл. 1.4).

Слід відзначити, що в європейських країнах дуже різняться показники частки доходів місцевих бюджетів у ВВП. Так, найбільше перерозподіляється ВВП через місцеві бюджети у Данії (37,5 %), Швеції (25,8 %), Фінляндії (23 %). Польща, Великобританія, Чехія, Угорщина мають значення цього показника в межах 10–15 %. А такі країни, як Австрія, Німеччина, Бельгія, Словенія, Іспанія, перерозподіляють через місцеві бюджети від 5 % до 10 % ВВП. Отже, у всіх трьох групах є абсолютно різні за рівнем розвитку країни [47].

Таблиця 1.4

Основні форми побудови бюджетних систем у світі

Країни-представники	Характеристика групи
Федеративні держави - Австралія, Канада, США; унітарні - Великобританія та Японія	Значна самостійність регіональної та місцевої влади, що опирається на широкі податкові повноваження.
Країни Північної Європи, а саме Данія, Норвегія, Швеція і Фінляндія	Висока частка участі регіональної та місцевої влади у фінансуванні соціальних витрат
Федеративні держави Західної Європи, а саме Австрія, Німеччина, Швейцарія	Істотна автономність бюджетів різного рівня разом з розвиненою системою їх взаємодії та співробітництва.
Бельгія, Франція, Греція, Італія, Нідерланди, Португалія, Іспанія	Низький рівень автономності місцевих бюджетів, залежність від центрального бюджету

Дослідження процесу формування місцевих бюджетів у зарубіжних країнах доводить, що більшість місцевих органів, як правило, не володіє достатніми фінансовими ресурсами для організації управління економікою і соціальною сферою на своєму рівні. Для підтримки регіонів з найслабкішою дохідною базою в міжнародній практиці застосовується система трансфертів і перш за все субсидій.

Частка субсидій в доходах місцевих бюджетів коливається від 23 % у США до 40 % у Японії.

Характеризуючи зарубіжний досвід субсидування, необхідно звернути увагу на такі особливості: по-перше, для здійснення капітальних витрат створюються спеціальні фонди, що фінансуються за рахунок внесків органів влади і через які здійснюється розподіл спеціальних субсидій; по-друге, регіональні уряди не лише виділяють субсидії, але й фінансують проекти органів місцевого самоврядування [47].

Висновки до розділу 1

Дослідження теоретичних підходів до формування фінансового потенціалу регіону дозволили сформулювати наступні висновки.

Розглянуто та уточнено поняття фінансового потенціалу регіону, визначено його складові елементи. Виділення автором різних ключових характеристик дозволило систематизувати визначення фінансового потенціалу за такими підходами: ресурсний, комбінований та екстремальний.

Згідно з уточненим підходом фінансовий потенціал регіону варто трактувати як такий стан фінансової системи, за якого враховуються всі гіпотетичні можливості регіону залучати, створювати та використовувати фінансові ресурси з метою забезпечення його ефективного функціонування та подальшого розвитку. Під час аналізу висвітлено економічну сутність фінансового потенціалу, що повинно спростити надалі формування підходів до його оцінки. На базі проведеного дослідження уточнено та сформовано авторський підхід до структуризації фінансового потенціалу регіону. Особливу увагу в цьому підході звернуто на недопустимість ототожнення бюджетного потенціалу як окремого структурного елемента фінансового потенціалу з податковим потенціалом регіону, що є лише його частиною.

Фінансову політику місцевих органів влади слід розглядати як цілеспрямовану, науково-обґрунтовану діяльність місцевих органів влади з приводу створення на основі ефективного використання соціально-економічного потенціалу територій фінансової бази, достатньої для вирішення проблем соціального й економічного розвитку місцевого самоврядування, раціонального використання власних і залучених фінансових ресурсів в інтересах місцевих жителів. Фінансова політика повинна базуватися на принципах, орієнтованих на досягнення конкретних цілей, які стоять перед органами місцевого самоврядування з метою ефективного управління фінансовими ресурсами територіальної громади, а саме: наукової

обґрунтованості, соціальної спрямованості, об'єктивності, цілеспрямованості, макроекономічної стабільності, поступового розвитку, балансу інтересів, фінансової самозабезпеченості, ефективності та результативності, гласності, публічності.

Найважливішими завдання фінансової політики місцевих органів влади, реалізація яких сприятиме економічному і соціальному розвитку адміністративно-територіальних одиниць держави та підвищенню рівня добробуту громадян України: підвищення добробуту і поліпшення якості життя населення; залучення інвестицій на територію громади за рахунок формування сприятливого інвестиційного клімату; забезпечення і підтримка сталого зростання економіки регіону; надання фінансової та матеріальної допомоги малому та середньому бізнесу, пільгове оподаткування, організація пожертвувань і добровільних внесків для створення підприємств з обслуговування соціально-економічної інфраструктури; формування ділової інфраструктури з наданням якісних інформаційних, аудиторських, юридичних, консалтингових послуг; покращення якісного стану об'єктів технічної інфраструктури; зміцнення дохідної бази регіону та мобілізація внутрішніх податкових резервів; підвищення ефективності бюджетних витрат, розвиток практики використання програмно-цільового методу планування видатків, орієнтованого на результати; вдосконалення міжбюджетних відносин з метою стимулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад; широке залучення громадськості до участі в бюджетному процесі з метою визначення пріоритетних напрямів використання бюджетних коштів в інтересах безпосередніх споживачів соціальних послуг.

Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів свідчить про те, що здатність органів місцевого управління надавати високоякісні соціальні послуги, поліпшувати умови життя своїх громадян, вдосконалювати інфраструктуру та залучати необхідні ресурси, які б відповідали їх потребам, базується на таких постулатах:

- 1) раціональному розподілі видаткових зобов'язань між різними рівнями влади, сильній і надійній базі доходів зі значною часткою власних;
- 2) «оптимальному» розмірі територіальної громади базового рівня, та раціональному вирішенні питання укрупнення чи об'єднання громад задля досягнення їхніх спільних цілей;
- 3) стратегії розвитку, що базується на ініціативі знизу, передбачає, власне, виокремлення громадою потреб і пріоритетів та мобілізує громаду на пошук ресурсів, необхідних для послідовного досягнення цілей розвитку .

Місцеві бюджети в багатьох країнах світу близькі за своєю структурою та призначенням. Проте кожна держава по-своєму розв'язує питання правового регулювання відносин та дій, пов'язаних із місцевими бюджетами. При цьому спільним залишається те, що фінансові (бюджетні) операції щодо складання, розгляду, прийняття, виконання місцевого бюджету та контролю за його виконанням є об'єктом бюджетних правовідносин. Правовому регулюванню цих відносин приділено значну увагу, позаяк публічні фінанси завжди перебувають під «пильним наглядом» законодавця.

РОЗДІЛ 2

МОНІТОРИНГ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЯК ФІНАНСОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ

2.1. Джерела фінансових ресурсів місцевого самоврядування

Конституція України передбачає здійснення місцевого самоврядування як безпосередньо територіальною громадою, так і через органи місцевого самоврядування (ОМС): сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст [48].

Відносно тлумачення поняття фінансові ресурси місцевого самоврядування вітчизняними вченими, можна сказати, що науковці не мають єдиної точки зору, тому доцільно навести основні погляди та підходи до трактування даного терміну (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Визначення поняття фінансові ресурси місцевого самоврядування

Автор	Визначення
М.О. Євдокімова [48, с. 51]	сукупність фондів коштів, що формують у процесі розподілу ВВП і направляють на економічний і соціальний розвиток адміністративно-територіальних одиниць
Т.Г. Бондарук [49, с. 35]	економічний механізм здійснення функцій органами місцевого самоврядування усіх рівнів, який забезпечує їх господарську самостійність, служить насамперед задоволенню потреб населення певної території, створенню належних умов його життєдіяльності
Г.В. Кучер [50, с. 126]	фінансова складова місцевого самоврядування, яка формується під впливом різних чинників(фіскальний перерозподіл ВВП, дотації, субсидії, трансферти)

Вітчизняні вчені розглядають фінансові ресурси місцевого самоврядування як грошові кошти, які перебувають у розпорядженні місцевого самоврядування та спрямовуються на соціально-економічний

розвиток територій, та на забезпечення належних умов для життєдіяльності населення на цих територіях

Зміст поняття «фінансові ресурси органів місцевого самоврядування» як економічної категорії передбачає їх класифікацію.

Кириленко О.П. класифікує фінансові ресурси залежно від місця їх формування, поділяючи їх на: власні, сформовані на території місцевого самоврядування у процесі створення валової доданої вартості, та створені на інших територіях країни, які за допомогою перерозподільних процесів покривають недостатність власних коштів органів місцевого самоврядування [51]. Джерелом фінансових ресурсів, незалежно від рівня їх формування та використання, завжди є валовий внутрішній продукт країни як вартість усіх створених у суспільстві благ за певний період. У Бюджетному кодексі України доходи поділено на ті, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, і на ті, що не враховуються при визначенні їхнього обсягу [16].

Бюджетний кодекс України поділяє джерела доходів місцевих бюджетів на три розділи (рис.2.1).



Рис. 2.1. Фінансові ресурси місцевого самоврядування [6]

В Україні процес децентралізації було розпочато 2014 року з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також законів «Про добровільне об'єднання

територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад» та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації.

У Бюджетному кодексі визначено заходи спрямовані на досягнення фінансової незалежності місцевих бюджетів [16]:

- 1) передача додаткових джерел доходів;
- 2) упорядкування окремих видатків;
- 3) розширення переліку джерел бюджету розвитку;
- 4) стимулювання місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування до збільшення дохідної бази у вигляді додаткової дотації, яка утворюється від перевиконання розрахункового обсягу доходів, що зараховуються до державного бюджету на певній території без перегляду в стратегії розвитку.

З метою забезпечення принципу самостійності місцевих бюджетів і надання фінансової незалежності органам місцевого самоврядування при виконанні покладених на них функцій основна увага зосереджена на власних дохідних джерелах (рис. 2.2).

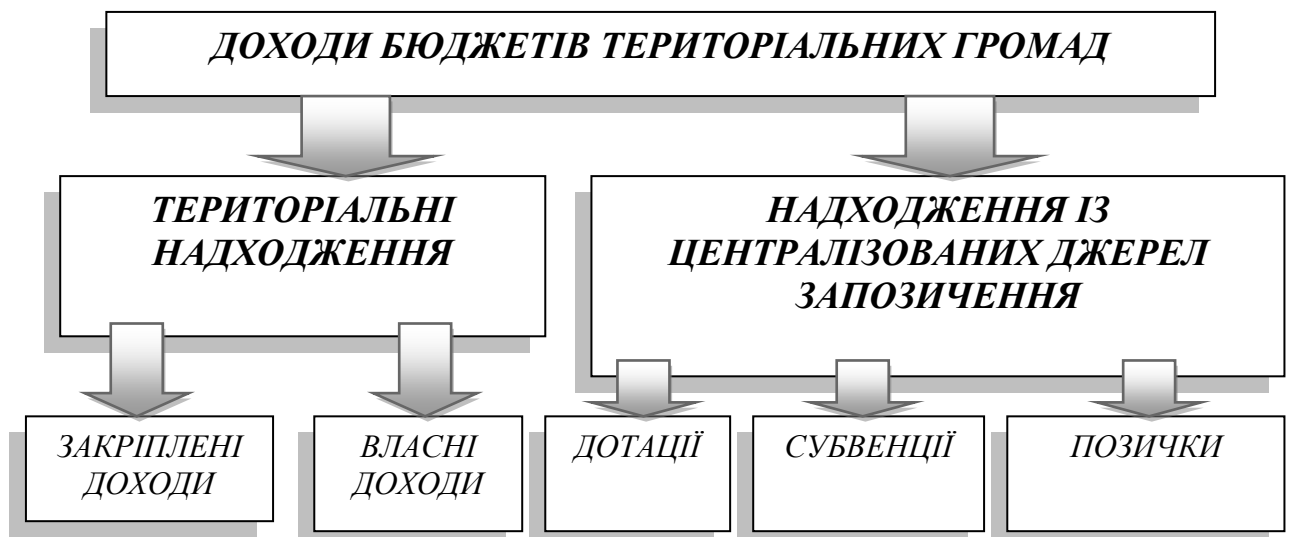


Рис. 2.2 Структура доходів бюджетів територіальних громад [52]

Власні доходи місцевих бюджетів формують:

- податкові надходження (забезпечують понад 88% загальної суми власних доходів місцевих бюджетів): частина від загальнодержавних податків та зборів (податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток, рентна плата (за користування надрами, видобування корисних копалин і т. п.), акциз з пального та ін.), місцеві податки і збори (податок на майно, єдиний податок, туристичний збір та ін.);

- неподаткові надходження (становлять трохи більше 10% загальної суми власних доходів місцевих бюджетів): плата за видачу ліцензій та дозволів, орендна плата, держмити, штрафи;

- інші надходження: кошти від продажу основного капіталу, цільові фонди, донорські кошти, отримані від ЄС та міжнародних організацій тощо.

Значення того чи іншого джерела доходів в структурі конкретного місцевого бюджету зумовлено специфікою розподілу у Бюджетному кодексі податків та зборів між місцевими бюджетами різних рівнів. Наприклад, податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) надходить до бюджетів об'єднаних територіальних громад (ОТГ), міст обласного значення, районних та обласних бюджетів, а до сільських, селищних бюджетів та бюджетів міст районного значення - ні. Останні ж «живуть» в основному за рахунок місцевих податків.

Другу частину доходів місцевих бюджетів становлять кошти, які їм передають з держбюджету (чи іншого місцевого бюджету) у вигляді дотацій та субвенцій (тобто, міжбюджетних трансфертів). За ці кошти не стягують платню (як, наприклад, за користування кредитом) і їх не потрібно повертати (як позику чи кредит). Необхідність «перекидання» коштів з державного бюджету місцевим зумовлена неспроможністю ОМС профінансувати лише за рахунок власних доходів виконання всіх покладених на них повноважень (утримувати школи, лікарні, житлово-комунальне господарство тощо).

Розглянемо як змінились власні фінансові ресурси місцевого самоврядування (табл.2.2, рис.2.3).

Таблиця 2.2

Виконання місцевих бюджетів України за доходами, млн. грн.

Показник	Станом на						
	01.01.2018 р.	01.01.2019 р.	Відхилення, млн. грн.	Темп росту, %	01.01.2020 р.	Відхилення, млн. грн.	Темп росту, %
Загальний фонд	192671,47	234105,05	41433,58	121,50	275169,78	41064,72	117,54
Спеціальний фонд	36819,51	29370,97	-7448,54	79,77	25056,11	-4314,86	85,31
Разом	229 490,98	263476,02	33985,04	114,81	300 225,88	36749,86	113,95

Примітка побудовано автором на основі [54].

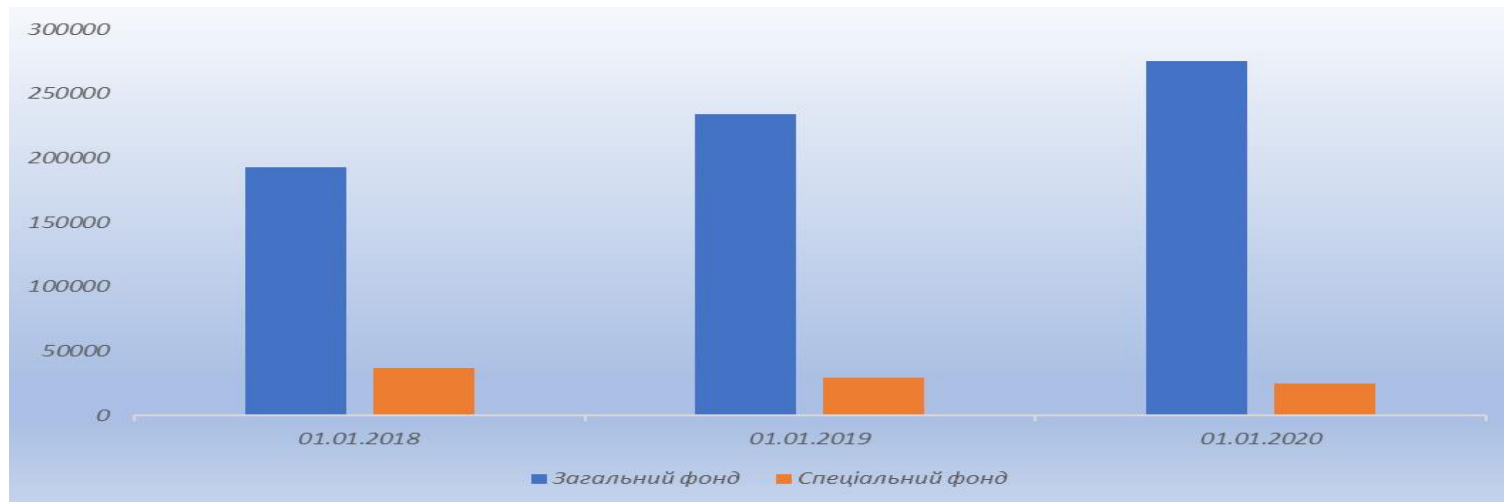


Рис. 2.3. Динаміка виконання місцевих бюджетів за доходами (без урахування міжбюджетних трансфертів), млн. грн.

Виходячи з даних табл. 2.2, за січень – грудень 2017 р. до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 192671,47 млн.грн., а до спеціального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 36819,51 млн.грн. Загальна сума надходжень за січень – грудень 2017 р. до місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 229490,98 млн.грн.

Загальна сума надходжень за січень – грудень 2018 р. до місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 263476,02 млн.грн. Темп росту надходжень загальної суми проти січня-грудня 2017 р. (у співставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) склав 114,81 % або темп приросту 14,81 % або +33985,04 млн.грн. За січень – грудень 2018 р. до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 234105,05 млн.грн., а до спеціального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 29370,97 млн.грн.

Темп росту надходжень до загального фонду проти січня – грудня 2017 р. (у співставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) склав 121,50 % або темп приросту 21,5 % або +41433,58 млн.грн. Темп росту надходжень до спеціального фонду проти січня – грудня 2017 р. (у співставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) склав 79,77 % або темп приросту 20,23 % або 7448,54 млн.грн.

Загальна сума надходжень за січень-грудень 2019 р. до місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 300225,88 млн.грн. Темп росту надходжень проти січня – грудня 2018 р. (у співставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) склав 113,95 % або темп приросту 13,95 % +36749,86 млн.грн. За січень – грудень 2019 р. до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 275169,78 млн.грн., а до спеціального

фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 25056,11 млн.грн.

Темп росту надходжень до загального фонду проти січня – грудня 2018 р. (у співставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) склав 117,54 % або темп приросту 17,54 % або +41064,72 млн.грн. Темп росту надходжень до спеціального фонду проти січня – грудня 2018 р. (у співставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) склав 85,31 % або темп приросту (14,69) % або (4314,86) млн.грн.

Таким чином, спостерігається збільшення загальної суми доходів у 2019 р. відносно 2017 р. 70734,91 млн.грн., збільшення загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) 82498,31 млн.грн., але при цьому зменшується спеціальний фонд на 11763,40 млн. грн.

Приріст загальної суми надходжень, надходжень до загального і спеціального фонду, проти січня – грудня минулого року (у співставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) наведено в таблиці 2.3. Найбільший темп зростання фактичних надходжень у 2019 р. до 2018 р. за загальним фондом спостерігається у м. Київ – 120,98 %, в той же час загальна сума надходжень найбільшими темпами зростає у Тернопільській області – темп зростання 118,20%, при цьому таке зростання спостерігається за рахунок збільшення спеціального фонду на 22,10%. Найменший темп зростання загальної суми надходжень спостерігається в Одеській області.

Слід відмітити, що найбільшу питому вагу мають два регіони: м. Київ та Дніпропетровська область, а найменшу – Чернівецька: 16,24%, 10,7%, 1,25% відповідно. Відносно Запорізького регіону питома вага в загальній сумі по Україні складає 4,54% (рис.2.3).

Таблиця 2.3

Виконання місцевих бюджетів за доходами станом на 01.01.2020 і темпи росту фактичних надходжень за 2019 р. до 2018 р.(%) (без урахування міжбюджетних трансфертів) [54]

№ п/п	Назва території	Загальний фонд, грн.	Спеціальний фонд, грн.	Разом, грн.	Темпи росту за 2019 р. до 2018р.(%)		
					Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом
1	2	3	4	5	6	7	8
Всього		275 169 775 259,61	25056 106 974,54	300225882234,15	117,54	85,31	113,95
1	Запорізька	12 499 275 721,30	1069 233 523,15	13 568 509 244,45	112,90	74,47	108,49
2	Вінницька	9 465 541 433,43	1 336 760 956,41	10 802 302 389,84	116,98	108,41	115,85
3	Волинська	4 974 131 114,35	437 322 780,29	5 411 453 894,64	115,93	60,89	108,04
4	Дніпропетровська	29 445 464 548,22	2 237 350 438,08	31 682 814 986,30	118,63	76,52	114,19
5	Донецька	13 184 147 548,61	1 475 474 944,81	14 659 622 493,42	117,97	82,75	113,12
6	Житомирська	7 000 442 784,08	759 830 682,43	7 760 273 466,51	117,64	115,22	117,40
7	Закарпатська	5 127 349 053,59	871 480 244,41	5 998 829 298,00	115,13	130,57	117,15
8	Івано-Франківська	5 976 290 821,05	853 409 114,25	6 829 699 935,30	117,41	106,15	115,87
9	Київська	15 635 234 638,86	1 442 059 499,62	17 077 294 138,48	119,63	91,54	116,61
10	Кіровоградська	6 009 732 218,87	425 726 416,46	6 435 458 635,33	115,19	102,06	114,22
11	Луганська	3 465 268 580,04	395 871 942,75	3 861 140 522,79	116,81	84,07	112,32
12	Львівська	16 072 678 876,31	1 579 378 338,55	17 652 057 214,86	119,07	98,55	116,89
13	Миколаївська	6 979 059 284,02	517 421 195,98	7 496 480 480,00	117,50	104,86	116,53
14	Одеська	17 027 758 788,26	1 467 232 369,30	18 494 991 157,56	116,34	55,50	107,03
15	Полтавська	12 073 992 638,48	962 178 365,63	13 036 171 004,11	115,44	92,83	113,40
16	Рівненська	5 381 746 971,50	427 394 043,63	5 809 141 015,13	117,73	50,15	107,11
17	Сумська	6 605 955 696,99	449 758 428,98	7 055 714 125,97	114,01	79,84	110,98
18	Тернопільська	4 613 707 875,31	488 333 062,55	5 102 040 937,86	117,80	122,10	118,20
19	Харківська	19 758 306 655,54	1 225 162 837,51	20 983 469 493,05	117,31	94,81	115,71
20	Херсонська	5 191 013 024,40	560 332 505,90	5 751 345 530,30	113,56	91,37	110,94
21	Хмельницька	6 982 656 443,55	799 384 051,38	7 782 040 494,93	117,32	106,84	116,15
22	Черкаська	7 404 976 914,92	518 599 518,85	7 923 576 433,77	113,56	82,29	110,80
23	Чернівецька	3 443 048 796,81	483 276 718,41	3 926 325 515,22	115,05	95,50	112,22
24	Чернігівська	6 168 288 277,81	427 565 024,91	6 595 853 302,72	116,91	85,38	114,18
25	м. Київ	44 683 706 553,31	3 845 569 970,30	48 529 276 523,61	120,98	80,11	116,28

Примітка: побудовано автором на основі [54].

Доцільно відмітити, що найбільшу питому вагу мають два регіони – м. Київ та Дніпропетровська область, а найменшу – Луганська: 15,35%, 8,93%, 1,58% відповідно. Відносно Запорізького регіону питома вага складає 4,27%. Аналогічна ситуація спостерігається і при визначенні лідерів за загальними надходженнями. Зрозуміло, що найбільшу питому вагу мають два регіони – м. Київ та Дніпропетровська область, а найменша відповідно у Луганського та Чернівецького регіону. Урядом, згідно з бюджетним законодавством, забезпечено станом на 01.01.2020 р. перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам в обсязі 245 435,3 млн грн, що складає 95,8% від передбачених розписом асигнувань на січень – грудень 2019 року, зокрема [53]:

- базова дотація перерахована в сумі 10367,3 млн грн або 100,0% до розпису асигнувань;
- медична субвенція перерахована в сумі 56108,1 млн грн або 100,0% до розпису асигнувань
- субвенції на соціальний захист населення перераховані в обсязі 79331,9 млн грн (в межах фактичних зобов'язань) або 90,7% до розпису асигнувань;
- освітня субвенція перерахована в сумі 70 355,7 млн грн або 100,0% до розпису.

Розглянемо місцеві бюджети у розрізі Запорізького регіону (табл. 2.5).

Найбільшу питому вагу у структурі надходжень займають податкові надходження, їх сума в абсолютному значенні має стійку тенденцію до зростання: у 2018 р. +1668,30 млн. грн., у 2019 р. +1132,70 млн. грн. Відповідно неподаткові надходження у 2017 р. складають 10,56%, у 2018 р. – 8,80 %, у 2019 р. – 7,52% від загальної суми доходів. Доходи від операцій з капіталом займають незначну питому вагу в загальній сумі доходів: 2017 р. – 0,45%, 2018 р. – 0,35%, 2019 р. – 0,45%. Цільові фонди виконавчої влади також мають незначну питому вагу у загальній сумі і зменшуються у 2019 р. на 8,5 млн.грн. Щодо дотацій, які передаються на безповоротній і

безоплатній основі і які не мають цільового призначення, то вони збільшилися у 2018 р. на 16,3 млн.грн. і зменшилися у 2019 р. на 11,5 млн.грн. (табл. 2.5). Субвенція – це міжбюджетний трансферт, що має цільовий характер і призначається на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Відносно зміни субвенції спостерігається аналогічна ситуація: сума збільшилася у 2018 р. на 825,5 млн.грн. і зменшилася у 2019 р. на 1484,9 млн.грн. Одним із засобів покриття видатків може бути отримання позик у фінансових установах на строк до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду, або здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій (ст.ст. 73, 74 Бюджетного кодексу України) [16]. Щодо здійснення місцевого запозичення, то інформація по Запорізькій області представлена у наступній таблиці (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Інформація щодо здійснення місцевого запозичення у 2017 – 2019 рр.

Дата запозичення	Міська рада яка здійснює запозичення	Кредитор	Вид запозичення	Сума та валюта запозичення
2017 р.				
відсутні				
2018 р.				
13.07.2018 р.	Запорізька міська рада	ПАТ «Державний ощадний банк України»	внутрішній кредит	250000 тис.грн.
		ПАТ АБ «Укргазбанк»		2500000 тис.грн.
18.07.2018 р.	Мелітопольська міська рада	ПАТ АБ «Укргазбанк»	внутрішній кредит	50000 тис.грн.
2019 р.				
04.11.2019 р.	Запорізька міська рада	Міністерство фінансів України	внутрішній кредит	15375,7 тис.євро
08.11.2019 р.	Енергодарська міська рада	ПАТ АБ «Укргазбанк»	внутрішній кредит	100000 тис. грн
11.10.2019 р.	Запорізька міська рада	ПАТ «Державний ощадний банк України»	внутрішній кредит	300000 тис.грн.
		ПАТ АБ «Укргазбанк»		300000 тис.грн.
23.12.2019 р.	Мелітопольська міська рада	НЕФКО	зовнішній кредит	14880 тис. грн

Примітка: побудовано автором на основі [54]

Джерела фінансових ресурсів місцевих бюджетів Запорізької області та їх структура за фондами і трансфертами представлені в табл. 2.5 та табл. 2.6.

Таблиця 2.5

**Джерела фінансових ресурсів місцевих бюджетів Запорізької області
(без урахування офіційних трансфертів від органів державного управління), млн.грн.**

Джерела фінансових ресурсів	2017 р.	Питома вага	2018 р.	Питома вага	2019 р.	Питома вага	Відхилення, млн.грн.	
							2018/2017	2019/2018
Податкові надходження	9676,50	88,95	11344,80	90,71	12477,50	91,96	1668,30	1132,70
Неподаткові надходження	1148,30	10,56	1100,30	8,80	1020,10	7,52	-48,00	-80,20
у тому числі:							0,00	0,00
Доходи від власності та підприємницької діяльності	183,3	1,68	84,6	0,68	40,2	0,30	-98,70	-44,40
Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності	163	1,50	188,2	1,50	178,5	1,32	25,20	-9,70
Інші неподаткові надходження	39,3	0,36	44,4	0,35	48,4	0,36	5,10	4,00
Власні надходження бюджетних установ	762,6	7,01	783,1	6,26	753,1	5,55	20,50	-30,00
Доходи від операцій з капіталом	48,6	0,45	43,4	0,35	60,7	0,45	-5,20	17,30
у тому числі:				0,00		0,00	0,00	0,00
Надходження від продажу основного капіталу	26	0,24	14,6	0,12	34,2	0,25	-11,40	19,60
Кошти від продажу землі і нематеріальних активів	22,6	0,21	28,8	0,23	26,5	0,20	6,20	-2,30
Цільові фонди	5,6	0,05	18,7	0,15	10,2	0,08	13,10	-8,50
у тому числі:							0,00	0,00
виконавчої влади	5,6	0,05	18,7	0,15	10,2	0,08	13,10	-8,50
Разом доходів	10879,00	100,00	12507,20	100,00	13568,50	100,00	1628,20	1 061,30

Примітка: побудовано автором на основі [55]

Таблиця 2.6

Джерела фінансових ресурсів бюджету м. Запоріжжя, млн.грн. (з урахування офіційних трансфертів)

Доходи	2017 р.	Питома вага%	2018 р.	Питома вага,%	2019 р.	Питома вага,%	Відхилення			
							2018 / 2017		2019 / 2018	
							млн.грн.	питомої ваги	млн.грн.	питомої ваги
Загальний фонд	4313,7	53,94	4973,4	57,48	5722,30	66,87	659,7	3,55	748,90	9,39
Спеціальний фонд	289,9	3,62	289,1	3,34	241,2	2,82	-0,8	-0,28	-47,90	-0,52
Офіційні трансферти	3394,3	42,44	3389,4	39,18	2 593,40	30,31	-4,9	-3,26	-796,00	-8,87
Усього	7997,9	100,00	8651,9	100,00	8 556,90	100,00	654	0,00	-95,00	0,00

Примітка: побудовано автором на основі [56,57,58]

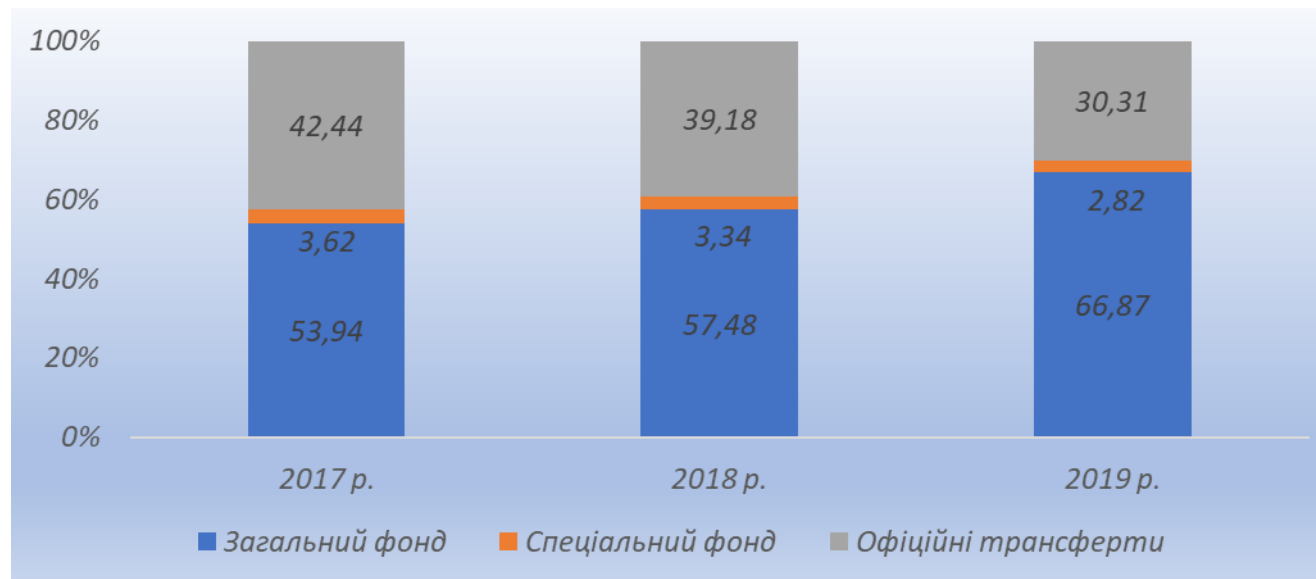


Рис. 2.4. Динаміка структури джерел фінансових ресурсів бюджету м. Запоріжжя у 2017 – 2019 рр.

Таким чином, спостерігається збільшення суми запозичень за період 2017 – 2019 р., а найбільші запозичення здійснила Запорізька міська рада.

Розглянемо механізм формування коштів місцевих бюджетів на рівні міста Запоріжжя (Запорізька область). Обсяг доходів бюджету міста за 2017 р. склав 7997,9 млн.грн., з яких податки і збори загального фонду бюджету – 4313,7млн.грн., спеціального фонду – 289,9 млн.грн. та офіційні трансферти – 3 394,3 млн.грн. В структурі доходної частини доходи загального фонду бюджету займають 53,94%, офіційні трансферти та доходи спеціального фонду складають 42,44% та 3,62% відповідно. Враховуючи стан наповнення бюджету міста Запоріжжя протягом 2017 р., вносились зміни до планових показників доходної частини бюджету міста в бік його збільшення на суму 263,3 млн.грн., в тому числі по загальному фонду – на 240,0 млн.грн. та спеціальному – на 23,3 млн.грн.

З урахуванням внесених змін план по доходах загального фонду (без урахування офіційних трансфертів) у 2017 р. був виконаний на 101,4% і понад плану надійшло 58,7 млн.грн.

Без врахування трансфертів річний план доходів спеціального фонду за 2017 р. перевиконаний на 68,6%, тобто 117,9 млн.грн. (за рахунок перевиконання показників по власних надходженнях бюджетних установ – на 117,5 млн.грн.). Без власних надходжень бюджетних установ план виконаний на 100,9%. Доходи бюджету розвитку склали 30,6 млн.грн. (100% виконання плану), в тому числі за рахунок:

- 1) коштів від продажу землі (14,3 млн.грн.);
- 2) відчуження майна, що знаходиться в комунальній власності (12,4 млн.грн.);
- 3) пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту (3,9 млн.грн.).

За 2017 р. період бюджет міста Запоріжжя отримав офіційних трансфертів на загальну суму 3394,3 млн.грн., в тому числі з державного бюджету – 3374,7 млн.грн. За підсумками 2018 р. року обсяг доходів

бюджету міста Запоріжжя склав 8 651,9 млн.грн., в тому числі доходи загального фонду склали 4973,4 млн.грн., спеціального фонду – 289,1 млн.грн. та офіційні трансферти – 3389,4 млн.грн. відповідно. В структурі доходної частини доходи загального фонду бюджету займають 57,48%, офіційні трансферти та доходи спеціального фонду – 39,18% та 3,34% відповідно.

План з урахуванням внесених змін по доходах загального фонду (без урахування офіційних трансфертів) у 2018 р. виконаний на 100,9%, понад плану надійшло 45,9 млн.грн. У порівнянні з 2017 р. відбулось збільшення зазначених доходів на 15,3% або на 659,7 млн.грн.

Доходи бюджету розвитку за 2018 р. склали 24,3 млн.грн. (виконання плану – 109,3%), в тому числі за коштами від відчуження майна, що знаходиться в комунальній власності – 9,6 млн.грн. (100,5% до запланованого показника), продажу землі – 9,0 млн.грн. (126,8%), пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту – 5,6млн.грн. (102,2%) та дивідендів, нарахованих на акції господарських товариств, у статутних капіталах яких є комунальна власність – 0,1 млн.грн. (100,1%).

За 2018 р. період бюджет міста Запоріжжя отримав офіційних трансфертів на загальну суму 3389,4 млн.грн, що на 4,9 млн. грн. менше ніж у 2017 р. Обсяг доходів бюджету міста за підсумками 2019 р. року склав 8556,9 млн.грн., в тому числі доходи загального фонду – 5 722,3 млн.грн., спеціального фонду – 241,2 млн.грн. та офіційні трансферти – 2 593,4 млн.грн. В структурі доходної частини доходи загального фонду бюджету займають 66,87%, офіційні трансферти та доходи спеціального фонду – 30,31% та 2,82% відповідно. План з урахуванням внесених змін по доходах загального фонду (без урахування офіційних трансфертів) у 2019 р. виконаний на 100,1%, понад плану надійшло 8,2 млн.грн. У порівнянні з 2018 р. відбулось збільшення зазначених доходів на 15,1% або на 748,9 млн.грн.

Без врахування трансфертів план 2019 р. по доходах спеціального фонду перевиконаний на 24,2% або на 47,0 млн.грн. (в основному за рахунок перевиконання показників по власних надходженнях бюджетних установ – на 45,4 млн.грн.). Без власних надходжень бюджетних установ план 2019 р. виконаний на 103,3%.

Обсяг доходів бюджету розвитку у 2019 р. поповнився на 26,8 млн.грн. (виконання плану – 105,4%), в тому числі за рахунок коштів від продажу землі на 11,4 млн.грн. (100,2% до запланованого показника), відчуження майна, що знаходиться в комунальній власності, – на 10,0 млн.грн. (113,8%) та пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту – на 5,4 млн.грн. (102,7%).

За 2019 р. бюджет міста Запоріжжя отримав офіційних трансфертів на загальну суму 2593,4 млн.грн., що на 796,00 менше ніж у 2018 р. Наявність трансфертів не свідчить про фінансову неспроможність певного регіону, а є наслідком діючої системи формування місцевих бюджетів України. З них додаткову дотацію на компенсацію втрат доходів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності – 11,4 млн.грн., субвенції з державного бюджету – 1 336,2 млн.грн. (освітня субвенція – 773,2 млн.грн., медична субвенція – 552,2 млн.грн., субвенція на здійснення заходів щодо соціально – економічного розвитку – 9,9 млн.грн. та на модернізацію і оновлення матеріально – технічної бази професійно – технічних навчальних закладів – 0,9 млн.грн.), дотацію з обласного бюджету на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я – 89,3 млн.грн. та субвенції з обласного бюджету – 1 156,5 млн.грн., з яких на виконання державних програм соціального захисту (пільги, житлові субсидії, допомоги тощо) – 1 049,6 млн.грн., окремих заходів в сфері освіти – 52,1 млн.грн., охорони здоров'я – 38,0 млн.грн. та інші – 16,8 млн.грн.

З метою покриття дефіциту бюджету розвитку в 2019 р. Запорізькою міською радою прийнято рішення про здійснення місцевого запозичення до

бюджету міста на суму 600,0 млн.грн. строком на 5 років за відсотковою ставкою 19,5% річних. Станом на 01.01.2020 р. до бюджету міста залучені кредитні кошти в повному обсязі та використані на фінансування передбачених бюджетом міста видатків розвитку. В цілому, за 2017 – 2019 рр. для фінансування видатків бюджету розвитку міста до бюджету міста Запоріжжя, залучено кредитні кошти у сумі 1053,0 млн.грн. Погашення основної суми боргу за кредитними договорами 2019 року буде здійснюватись починаючи з листопада 2020 року, а за договорами 2018 року розпочато з серпня 2019 року, на що спрямовано 26,0 млн.грн.

Таким чином, проведений аналіз вказує на те, що найбільшу питому вагу в джерелах фінансування фінансових ресурсів, складають надходження загального фонду. Така тенденція спостерігається як за показниками в цілому за місцевими бюджетами України, так і в бюджеті м. Запоріжжя.

2.2. Аналіз забезпечення місцевих бюджетів податковими надходженнями

Податкові надходження є головною бюджетоутворюючою складовою надходжень місцевих бюджетів. Важливого значення у контексті створення спроможних територіальних громад набуває розподіл податків між місцевими бюджетами. Податковими надходженнями (табл. 2.7) визнаються встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори та місцеві податки і збори. Розглянемо нормативи зарахування окремих видів загальнодержавних податків. Таким чином, склад податкових надходжень та нормативи зарахування податкових надходжень до відповідних бюджетів визначаються Бюджетним кодексом [4]:

- стаття 64 – доходи загального фонду бюджету міста Києва, бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад;
- стаття 66 – доходи загального фонду обласних бюджетів;

- стаття 69 – доходи загального фонду бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів;
- стаття 69 1 – надходження спеціального фонду місцевих бюджетів;
- стаття 71 – бюджет розвитку місцевих бюджетів.

Таблиця 2.7

Динаміка податкових надходжень місцевих бюджетів, млн.грн.

Показник	Рік			Питома вага в доходах (без урахування офіційних трансфертів)		
	2017	2018	2019	2017 р.	2018 р.	2019 р.
Запорізька область	9676,50	11344,80	12477,50	88,95	90,71	91,96
м. Запоріжжя	4163,06	4895,56	5661,21	90,43	93,02	94,93

Примітка: побудовано автором на основі [56, 57, 58, 59]

Таким чином, в загальній сумі надходжень податкові надходження мають найбільшу питому вагу як по Запорізькій області в цілому, так і в бюджеті м. Запоріжжя. Важливим серед бюджетоутворюючих податків місцевого бюджету є податок на доходи фізичних осіб. Розглянемо надходження податку на доходи фізичних осіб (ПДФО). Темп приросту фактичних надходжень податку на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО) в цілому за місцевими бюджетами України за 2018 р. становить 25%. Із 12 регіонів, що мають темпи приросту у 2018 р. вищі за середній показник, 5 регіонів забезпечили приріст понад 27%. Темп приросту, що має Запорізька область є нижчим ніж у середньому по Україні і складає 23,8%.

За 2019 р. темп приросту фактичних надходжень ПДФО становить 19,8%. Із 8 регіонів, що мають темпи приросту ПДФО вищі за середній показник по Україні, 2 регіони забезпечили приріст понад 23%. Найнижчий приріст мають Кіровоградська, Луганська та Закарпатська області. Запорізька область має темп приросту 18,4%, що є менше за середній показник по Україні. Обсяг надходжень ПДФО за місцевими бюджетами у 2019 р. склав 165 430,9 млн.грн., приріст надходжень відносно 2018 р. року становить 19,8%, або на 27 366,5 млн.грн. більше.

Таблиця 2.8

Нормативи зарахування окремих видів загальнодержавних податків та зборів до місцевих бюджетів на 2019

р.,% [54]

Види платежів	Бюджет м. Києва	Обласні бюджети	Бюджети міст обласного значення	Бюджети ОТГ	Районні бюджети	Бюджети міст районного значення	Селищні та сільські бюджети
Загальний фонд							
Податок та збір на доходи фізичних осіб	40	15	60	60	60	-	-
Податок на прибуток [крім податку на прибуток підприємств державної (код 11020100) та комунальної власності (код 11020200)]	10	10	-	-	-	-	-
Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності	100	100	100	100	100	100	100
Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування	37	-	37	37	37	-	-
Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування)	100	-	100	100	-	100	100
Рентна плата за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення)	45	45	-	-	-	-	-
Рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення	100	-	100	100	-	100	100
Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення	25	25	5	5	-	5	5
Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення	100	-	100	100	-	100	100
Рентна плата за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату	-	2	3	3	2	1	1
Плата за використання інших природних ресурсів	100	100	-	-	-	-	-
Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів	100	-	100	100	-	100	100
Частина акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального	13,44	-	13,44	13,44	-	13,44	13,44
Спеціальний фонд							
Екологічний податок	55	30	25	25	-	25	25

За структурою податкових надходжень місцеві бюджети України найбільше подібні до польських (рис.2.5).

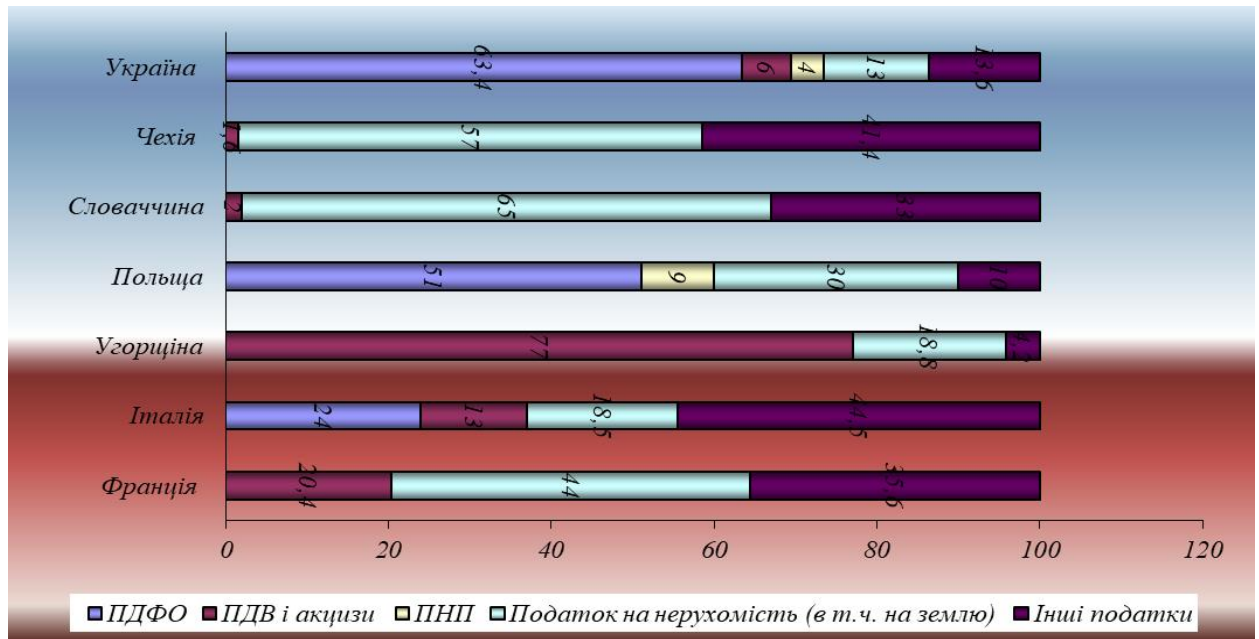


Рис. 2.5. Структура податкових надходжень місцевих бюджетів, % [60]

Однак, в Україні, на відміну від Польщі, вага ПДФО перевищує три чверті усіх зібраних до місцевих бюджетів через податки і збори коштів. Така висока питома вага цього податку пояснюється тим, що єдиний податок в країнах Європи не існує. Натомість доходи самозайнятих осіб там оподатковують на загальних підставах із застосуванням за підсумками року податкового відшкодування [60]. Розглянемо динаміку надходжень від ПДФО в бюджеті м. Запоріжжя (рис. 2.6).

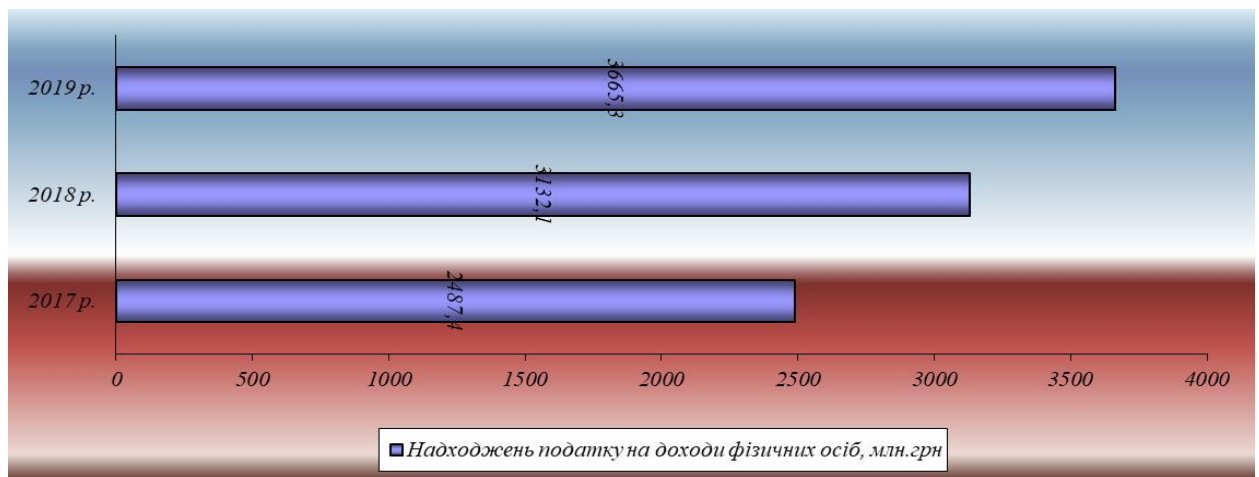


Рис.2.6. Динаміка надходжень від ПДФО в бюджеті м. Запоріжжя

Податок на доходи фізичних осіб є найвагомим джерелом наповнення бюджету міста Запоріжжя. Його надходження в доходах загального фонду бюджету займають у 2017 р. 57,7% та становлять 2487,4 млн.грн. (план виконаний на 101,3%), у 2018 р. – 63,0% та становлять 3132,1 тис.грн.(план виконаний на 101,0%). Темп росту показника склав відносно 2017р. – 125,92%. Така тенденція пояснюється суттєвим зростанням фонду оплати праці штатних працівників, який за останніми статистичними даними (за 9 місяців 2018 року) становив 18 166,2 млн.грн., що на 31,8% більше аналогічного показника попереднього року. Середньомісячна заробітна плата також зросла на 29,6% та склала 9 016,13 грн.

У 2019 р. ПДФО поповнив бюджет на 3 665,3 млн.грн. або майже на рівні запланованого показника. Його надходження в доходах загального фонду займають 64,1%. Якщо порівняти, наприклад, питому вагу вказаного податку в доходах польського міста, то в доходах м. Варшава ця цифра становить 34,9% [62], а м. Вроцлав – 33,76% [61]. Як бачимо, це майже в 2 рази менше за показником питомої ваги (рис. 2.7).

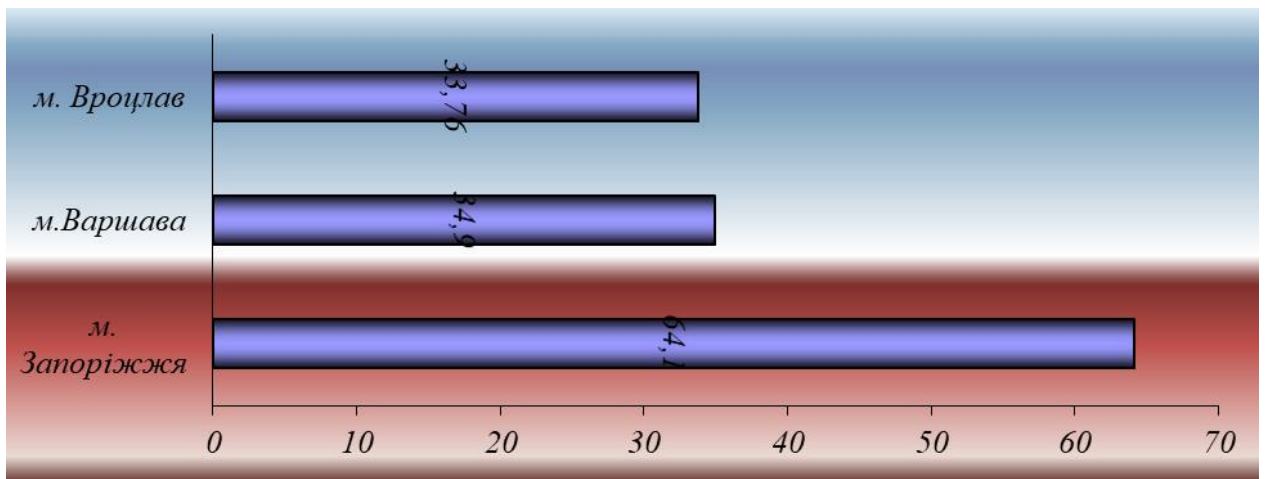


Рис. 2.7. Питома вага податків на доходи фізичних осіб в бюджетах міст, %

Примітка: побудовано автором на основі [58, 60, 61]

Порівняно з показником 2018 р. надходження цього податку в бюджеті м. Запоріжжя збільшились на 17,0% або на 533,2 млн.грн., що пояснюється

зростанням розмірів соціальних стандартів. Середньомісячна заробітна плата також зросла на 19,0% та склала 10726,39 грн. Також збільшились надходження податку з доходів військовослужбовців – на 29,8 млн.грн. (на 25,0%), з інших (ніж заробітна плата) доходів платників – на 20,9 млн.грн. (на 39,8%), а також за результатами річного декларування фізичних осіб – на 10,2 млн.грн. (на 28,8%).

Крім того, в результаті проведених заходів (активізація роботи щодо ліквідації заборгованості із заробітної плати, її легалізації, збільшення рівня заробітної плати тощо) до бюджету додатково надійшло податку на доходи фізичних осіб на суму 54,4 млн.грн. ПДФО, як один з головних податків наповнення бюджету міста – джерело стабільне, однак має сильну залежність від бізнесу та офіційної зайнятості. У світовій практиці податок на прибуток є однією з основних частин бюджету у будь-якій країні.

Розглянемо динаміку надходжень податку на прибуток підприємств. У 2018 р. відбулося зростання обсягів надходжень в цілому по Україні – темп росту склав 143,41%, а по Запорізькій області 129,95%. У той же час в бюджеті м. Запоріжжя спостерігається зменшення питомої ваги надходжень від податку на прибуток в сумі доходів загального фонду до 0,5%. В 2019 р. темп росту обсягів надходжень до місцевих бюджетів за податком на прибуток склав 110%, у той же час надходження до місцевих бюджетів Запорізької області за цим податком зменшилися на 119,4 млн.грн., але в бюджеті м. Запоріжжя їх питома вага в структурі загального фонду збільшилася до 0,9%. Бюджетним кодексом України встановлено, що до доходів загального фонду місцевих бюджетів відноситься акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів (табл. 2.9).

Таким чином, у 2018 р. спостерігається збільшення надходжень від акцизного податку як в цілому до місцевих бюджетів України, так і до місцевих бюджетів Запорізької області і окремо до бюджету м. Запоріжжя. Але у 2019 р. спостерігається зменшення показника відносно місцевих

бюджетів України і бюджетів Запорізької області на 78,90 млн.грн. і 5 млн.грн., відповідно. За 2017 р. до бюджету міста Запоріжжя надійшло акцизного податку в розмірі 276,9 млн.грн., що склало 101,8% до плану.

Таблиця 2.9

Динаміка надходжень від акцизного податку, млн. грн.

Показник	2017 р.	2018 р.	2019 р.	Відхилення			
				2018 / 2017		2019 / 2018	
				млн.грн.	темп роста	млн.грн.	темп росту
Надходження до місцевих бюджетів України	13156,00	13797,40	13718,50	641,40	104,88	-78,90	99,43
Надходження до місцевих бюджетів Запорізької області	606,9	604,7	599,7	-2,2	99,64	-5,00	99,17
Надходження до бюджету м. Запоріжжя	276,9	278,8	288,3	1,9	100,69	9,50	103,41

Примітка: побудовано автором на основі [55, 56, 57, 58]

Надходження акцизного податку у 2018 р. до бюджету м. Запоріжжя склали 278,8 млн.грн., що перевищує показники 2017 р. на 1,9 млн.грн. або на 0,69%. Зазначене пояснюється зростанням перерахувань роздрібного акцизу на 3,5 млн.грн. (збільшення надходжень податку з реалізації алкогольних напоїв – на 10,8 млн.грн., поряд з цим, суттєве зниження надходжень від реалізації тютюнових виробів – на 7,3 млн.грн.) та зменшенням надходжень частини загальнодержавного акцизу з виробленого та ввезеного пального – на 1,6 млн.грн. План по акцизному податку за 2019 р. виконаний на 100,4%, його надходження склали 288,3 млн.грн., що перевищує показник 2018 р. року на 9,5 млн.грн. або на 3,41%. Зазначене пояснюється зростанням перерахувань роздрібного акцизу на 11,1 млн.грн. (з реалізації алкогольних напоїв – на 10,0 млн.грн., тютюнових виробів – на 1,1 млн.грн.). Поряд з цим,

надходження частини загальнодержавного акцизу з виробленого та ввезеного пального зменшились на 1,6 млн.грн.

Місцеві податки та збори – це податки та збори, які встановлюються органами місцевого самоврядування відповідно до законодавства, вони є обов'язковими до сплати в межах адміністративно-територіальних одиниць та зараховуються до їх бюджетів. Нормативи зарахування окремих видів місцевих податків та зборів до місцевих бюджетів наведено формулюються на рік в бюджеті міста. Розглянемо динаміку місцевих податків і зборів місцевих бюджетів Запорізької області (табл.2.10).

Таблиця 2.10

Динаміка і структура надходжень місцевих податків до місцевих бюджетів Запорізької області, млн. грн

Показник	2017 р.	2018 р.	2019 р.
Місцеві податки і збори	2561,00	2825,60	3161,50
з них:			
податок на майно	1578,80	1607,70	1784,20
<i>питома вага,%</i>	61,65	56,90	56,44
з них:			
земельний податок та орендна плата за землю	1491,40	1481,70	1 635,90
з них:			
земельний податок з юридичних осіб	439	411	538,1
орендна плата з юридичних осіб	846,6	847,5	871,8
земельний податок з фізичних осіб	87,6	99,8	100,1
орендна плата з фізичних осіб	118,3	123,4	125,9
транспортний податок з фізичних осіб	4	5,2	3
транспортний податок з юридичних осіб	4,2	5	4,7
туристичний збір	2,7	3,7	8,2
<i>питома вага,%</i>	0,11	0,13	0,26
єдиний податок	979,6	1214,30	1369,00
<i>питома вага,%</i>	38,25	42,97	43,30

Примітка: побудовано автором на основі [55]

Найбільшу питому вагу в структурі надходжень від місцевих податків займає податок на майно (табл. 2.10), в склад якого входять: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, земельний податок та орендна плата за землю, транспортний податок.

Слід відмітити, що в структурі власних доходів місцевих бюджетів Польщі та України багато спільних складових: податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств, плата за землю, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки та інші. Друге місце за обсягом надходжень до місцевих бюджетів в Польщі займає податок на нерухомість. Так в бюджеті м. Вроцлав надходження від цього податку складають 8,04% від загальної суми доходів, а м. Варшава – 7,15% відповідно.

Розглянемо стан надходжень місцевих податків і окремо податку на майно в бюджеті м. Запоріжжя.

Надходження місцевих податків і зборів у 2017 р. в бюджеті м. Запоріжжя склали 1330,9 млн.грн. або 100,6% до плану, у 2018 р. – 1 435,5 млн.грн. або 100,8% до плану, у 2019 р. – склав 1 435,5 млн.грн. або 100,8% до плану. Найбільшим за величиною є податок на майно (його питома вага у 2017 р. становить 68,2%) – 908,0 млн.грн., план виконаний на 100,1% у т.ч. плата за землю – 870,1 млн.грн. (стовідсоткове виконання запланованого показника). Впродовж 2017 р. було додатково мобілізовано 39,0 млн.грн., в т. ч. від запровадження нової НГО та укладання 60 договорів оренди земельних ділянок – 15,9 млн.грн., від погашення податкової заборгованості – 22,6 млн.грн.

Впродовж 2018 р. величина податку на майно зменшилась на 13,8 млн.грн. і склала 894,2 млн.грн. (його питома вага становить 62,29%). Найбільша складова податку на майно – плата за землю, надійшла в розмірі 842,7 млн.грн. Виконання плану становить 100,7%. В порівнянні з 2017 р. роком надходження зменшились на 27,4 млн.грн. або на 3,1%. Надходження від податку на нерухоме майно у 2018 р. склали 46,2 млн.грн, а транспортного податку 5,2 млн.грн.

У 2019 р. також значну питому вагу серед місцевих податків і зборів (58,5%) займає податок на майно – 954,8 млн.грн. Найбільша складова податку на майно - плата за землю, надійшла у 2019 р. в розмірі 897,1 млн.грн., або 100,2% від плану. В порівнянні з 2018 р. надходження

збільшилися на 6,4%, або на 54,3 млн.грн. Така ситуація пояснюється скасуванням наданої у 2018 році державою пільги по земельному податку (в якості зниженої на 75% ставки) для земельних ділянок, наданих для залізниць у межах смуг відведення, збільшенням відповідно до рішення міської ради ставки земельного податку для земель під розміщення та експлуатацію будівель і споруд залізничного транспорту (з 1% до 3% від НГО цих земель), а також погашенням землекористувачами значних сум податкової заборгованості по земельному податку та орендній платі за землю.

Обсяг надходжень від податку на нерухомість у 2019 р. склав 53,9 млн.грн. (план виконаний на 101,5%). Збільшення обсягу надходжень від податку на нерухомість в порівнянні з показником 2018 р. на 7,7 млн.грн. (темп росту 116,7%) обумовлено появою нових платників податку – юридичних осіб за об'єкти нежитлової нерухомості (з початку 2019 року на 116 платників), фізичних осіб за об'єкти як житлової (більш ніж на 500 платників), так і нежитлової нерухомості (на 810 платників), а також зростанням ставок податку у 2019 р. за 1 квадратний метр бази оподаткування, які мають прив'язку до розміру мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

До бюджету 2019 р. м. Запоріжжя надійшло транспортного податку – 3,8 млн.грн. або 104,6% до плану. Юридичні особи (їх кількість становила 70) сплатили податок по 83 автотранспортним засобам на суму 2,0 млн.грн., по фізичних особах обсяг сплати податку склав 1,8 млн.грн. (перераховано 144 громадянами по 146 транспортним одиницям). Надходження порівняно з 2018 р. знизилися майже на 28,0% або на 1,5 млн.грн. за рахунок зменшення обсягу сплати податку фізичними особами.

Обсяг надходжень від єдиного податку у 2017 р. склав 422,4 млн.грн. (план виконаний на 101,6%). Обсяг сплати єдиного податку у 2018 р. склав 540,7 млн.грн. або 100,8% до плану. В порівнянні з 2017 р. відбулось зростання на 118,3 млн.грн. (темп росту скла 128,0%), в тому числі по

фізичних особах – на 95,2 млн.грн.

Обсяг сплати єдиного податку у 2019 р. склав 674,3 млн.грн. або 100,5% до плану. В порівнянні з 2018 р. відбулось зростання на 133,6 млн.грн. (на 24,7%), в тому числі за рахунок фізичних особах – на 114,7 млн.грн. або на 26,3%. Це обумовлено збільшенням розміру мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму, прив'язку до яких мають ставки для платників I та II груп платників єдиного податку. На 6,2% зросла кількість платників – фізичних осіб (на початок 2019 р. – 24 197 осіб, а на кінець 2019 р. – 25 703 осіб). Кількість юридичних осіб на спрощеній системі оподаткування також збільшилась на 188 осіб або на 3,7% та склала 5290 осіб. Коливання впродовж 2019 р. показника індексу інфляції, який супроводжувався поступовим підвищенням загального рівня цін на товари і послуги, також вплинув на зростання обсягу доходів платників податку III групи – фізичними особами – підприємцями та юридичними особами і, відповідно, збільшив відрахування єдиного податку платниками.

Туристичний збір у 2019 р. надійшов у розмірі 2,5 млн.грн. (від юридичних осіб – 1,4 млн.грн., фізичних – 1,1 млн.грн). План перевиконаний на 3,5%. або 0,1 млн.грн. У порівнянні з 2018 р. надходження по туристичному збору збільшились у 4,0 рази або на 1,9 млн.грн., що пов'язано з впровадженням у місті Запоріжжі нового механізму справляння туристичного збору та порядку його сплати відповідно до рішення Запорізької ради від 30.01.2019 року №39 «Про встановлення туристичного збору».

Таким чином, необхідність забезпечення стійкого й ефективного розвитку регіону зумовлює актуальність удосконалення податкової складової механізму формування бюджетного потенціалу регіону шляхом її оптимізації.

2.3. Міжбюджетні відносини у формуванні фінансового потенціалу регіону

У бюджетній системі України наявність міжбюджетних відносин обумовлена існуванням ієрархічної системи бюджетів (державного, місцевих регіонального рівня та місцевих на рівні територіальних громад), а по-друге, недостатністю власних коштів, що і потребує їх додаткового перерахування з державного бюджету. Необхідність міжбюджетних трансфертів – додаткових коштів, переданих із державного бюджету до місцевих – виникає внаслідок невідповідності розподілу повноважень між органами управління до розподілу доходних джерел на їх виконання [61].

На підставі проведеного аналізу побудуємо структуру бюджетоутворюючих доходів місцевих бюджетів України у 2019 р. і визначимо питому вагу дотацій та субвенцій (рис.2.8).

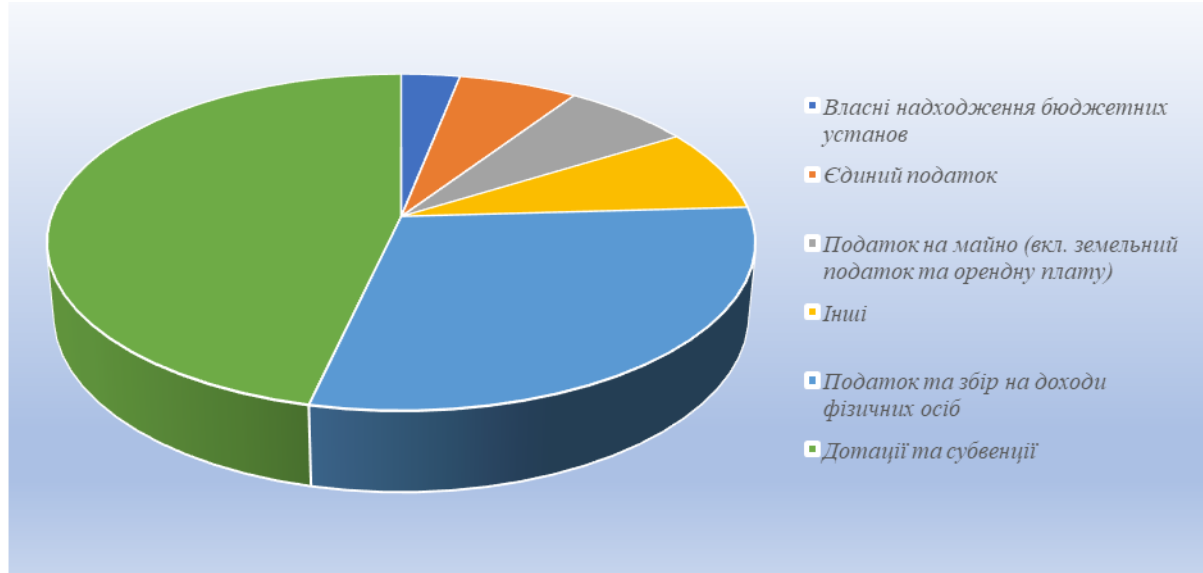


Рис. 2.8. Бюджетоутворюючі доходи місцевих бюджетів України у 2019 році

Таким чином, аналіз рис. 2.8 показує, що найбільшу питому вагу у структурі бюджетоутворюючих доходів місцевих бюджетів України у 2019 р. мають дотації і субсидії – 46,4%.

Розглянемо динаміку надходжень офіційних трансфертів від органів державного управління до місцевих бюджетів Запорізької області (табл.2.11).

Таблиця 2.11

Динаміка надходжень офіційних трансфертів від органів державного управління до місцевих бюджетів Запорізької області, млн.грн.

Показник	2017 р.	2018 р.	2019 р.	Відхилення	
				2018 / 2017	2019 / 2018
Всього доходів	22271,3	24741,2	24306,3	2469,9	-434,9
<i>у тому числі:</i>					
Офіційні трансферти від органів державного управління	11392,3	12234,0	10737,8	841,7	-1496,2
питома вага в загальній сумі доходів,%	51,15	49,45	44,18	-1,7	-5,27
<i>у тому числі:</i>					
дотації	893,5	909,8	898,3	16,3	-11,5
питома вага в сумі офіційних трансфертів,%	7,84	7,44	8,37	-0,4	0,93
субвенції	10498,8	11324,3	9839,4	825,5	-1484,9
питома вага в сумі офіційних трансфертів,%	92,16	92,56	91,63	0,4	-0,93

Примітка: побудовано автором на основі [61]

Таким чином, можливо зробити наступні висновки:

– сума офіційних трансфертів у 2018 р. зросла на 841,7 млн.грн, а 2019 р. навпаки зменшилась на 1469,2 млн.грн. Питома вага в загальній сумі доходів мала стійку тенденцію до зменшення: 2017 р. – 51,16%, 2018 р. – 49,45%, 2019 р. – 44,18%;

– обсяг дотацій, які передаються на безповоротній і безоплатній основі і які не мають цільового призначення, збільшується у 2018 р. на 16,3 млн.грн., а 2019 р. зменшуються на 11,5 млн.грн. Питома вага в загальній сумі офіційних трансфертів збільшилась у 2019 р. до 8,44%;

– обсяг субвенцій, які мають цільовий характер і призначаються на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції, має значну питому вагу в сумі офіційних трансфертів:

2017 р. – 92,16%, 2018 р. – 92,56 %, 2019 р. – 91,63%. Абсолютна величина збільшилась у 2018 р. на 825, 5 тис. грн, а у 2019 р. зменшилась на 1484,9 тис.грн.

Проведемо оцінку стану ресурсної складової формування бюджетного потенціалу Запорізького регіону (табл. 2.12) за методикою запропонованою Педченко Н. С., Стрілець В. Ю. [62, с. 100 – 101].

Таблиця 2.12

**Оцінка стану ресурсної складової формування бюджетного потенціалу
Запорізького регіону**

Показник	Норматив	2017 р.	2018 р.	2019 р.
Коефіцієнт фінансової залежності	$\leq 0,4$	0,51	0,49	0,44
Коефіцієнт бюджетного покриття	$\geq 1,0$	1,003	0,95	0,97
Коефіцієнт забезпеченості доходів податковими надходженнями	$\geq 0,7$	0,43	0,46	0,51
Коефіцієнт фінансової автономії	$\geq 0,8$	0,49	0,51	0,56
Коефіцієнт забезпеченості поточних і капітальних витрат власними і закріпленими доходами	$\geq 0,6$	0,5	0,5	0,55
Коефіцієнт дотаційності	$\leq 0,2$	0,04	0,04	0,04

Примітка: побудовано автором на основі [55, 62]

Таким чином, аналіз табл. 2.12 показує, що регіон має певні проблеми щодо ресурсної складової формування бюджетного потенціалу. Потрібно звернути увагу на показник фінансової залежності, який показує міру залежності фінансових можливостей місцевих органів влади при фінансуванні видатків місцевого бюджету від трансфертів з державного бюджету, показник має відхилення від нормативу.

Встановлено, що впродовж 2017 – 2019 р. показник зменшується і має у 2019 р. відхилення від нормативу лише на 0,04, з чого можна зробити висновок, що функціонування місцевих бюджетів Запорізької області дещо меншою мірою залежить від офіційних трансфертів, ніж від власних і закріплених коштів.

Коефіцієнт забезпеченості доходів податковими надходженнями призначений для визначення ролі податкових надходжень у формуванні доходів місцевого бюджету. Як бачимо, зазначений показник має відхилення від нормативу, що вказує на необхідність пошуку важелів, спрямованих на покращення податкової політики регіону.

Коефіцієнт забезпеченості поточних і капітальних витрат власними і закріпленими доходами показує, яка частка поточних і капітальних витрат фінансується за рахунок власних коштів (без допомоги з Державного бюджету). Коефіцієнт теж має відхилення від нормативу ($\geq 0,6$) і складає у 2017 р. та 2018 р. – 0,5, а у 2019 р. – 0,55, що вказує на неможливість покриття поточних і капітальних витрат за рахунок власних коштів у межах запропонованого нормативу 60%.

Коефіцієнт дотаційності показує частку доходів, яка формується за рахунок коштів, наданих з Державного бюджету для вирівнювання доходної і видаткової частин місцевого бюджету регіону. Показник є значно нижче 0,2 і має стабільне значення 0,04, але потрібно звернути увагу на значний обсяг субвенцій в загальній сумі офіційних трансфертів.

Проведемо аналіз надходжень офіційних трансфертів м. Запоріжжя.

За 2017 р. бюджет м. Запоріжжя отримав офіційних трансфертів на суму 3394,3 млн.грн., в тому числі з державного бюджету – 3374,7 млн.грн., з яких:

- 1) субвенції соціального характеру (надання державної допомоги сім'ям з дітьми, пільг, житлових субсидій) у сумі 1875,4 млн.грн.;
- 2) освітня субвенція склала 710,2 млн.грн.;
- 3) медична субвенція склала 667,2 млн.грн.;
- 4) субвенція на погашення різниці між фактичною вартістю теплової енергії, послуг з централізованого опалення, постачання гарячої води, централізованого водопостачання та водовідведення, постачання холодної води та водовідведення тощо, та тарифами, що затверджувалися та/або

погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування склала 47,9 млн.грн.;

5) субвенція на відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань – 14,8 млн.грн.;

6) субвенція за рахунок залишку коштів освітньої субвенції, що утворився на початок бюджетного періоду – 3,4 млн.грн.;

7) субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами – 3,2 млн.грн.;

8) субвенція на виплату грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення для сімей загиблих осіб – 1,9 млн.грн.;

9) субвенція на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів державної форми власності – 0,6 млн.грн.;

10) додаткова дотація на компенсацію втрат доходів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності – 0,1 млн.грн.;

Бюджет м. Запоріжжя також у 2017 р. отримав субвенцію з державного бюджету на здійснення заходів соціально-економічного розвитку окремих територій у сумі 50,0 млн.грн. Зазначені кошти були спрямовані на оснащення та капітальний ремонт установ соціально-культурної сфери, реконструкцію об'єктів комунального господарства, придбання спеціальної дорожньо – прибиральної техніки тощо. Крім того, з обласного бюджету отримано субвенцію на суму 19,6 млн.грн., у т.ч. на виконання природоохоронних заходів спрямовано 5,5 млн.грн., сприяння виконанню повноважень депутатів обласної ради, за їх особистими зверненнями – 14,1 млн.грн.

За 2018 р. бюджет м. Запоріжжя отримав офіційних трансфертів на загальну суму 3389,4 млн.грн., що на 4,9 млн.грн. менше ніж у 2017 р., з них:

1) субвенцій з державного бюджету – 1398,5 млн.грн.: освітня субвенція склала 636,4 млн.грн., медична субвенція – 710,2 млн.грн., субвенції на здійснення заходів щодо соціально – економічного розвитку – 47,1 млн.грн. та на модернізацію і оновлення матеріально – технічної бази професійно – технічних навчальних закладів – 4,8 млн.грн.;

2) субвенцій з обласного бюджету склала 1886,7 млн.грн. у т.ч. спрямовано на надання житлових субсидій, пільг та державних допомог – 1765,4 млн.грн., здійснення окремих видатків у сфері охорони здоров'я – 59,6 млн.грн., освіти – 31,4 млн.грн.;

3) дотації з обласного бюджету на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я склали 92,5 млн.грн.;

4) додаткової дотації на компенсацію втрат доходів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності – 11,7 млн.грн.

За 2019 р. бюджет м. Запоріжжя отримав офіційних трансфертів у сумі 2593,4 млн.грн., що на 796 млн.грн. менше ніж у 2018 р., з них додаткову дотацію на компенсацію втрат доходів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності спрямовано 11,4 млн.грн., субвенції з державного бюджету – 1 336,2 млн.грн. (освітня субвенція – 773,2 млн.грн., медична субвенція – 552,2 млн.грн., субвенція на здійснення заходів щодо соціально – економічного розвитку – 9,9 млн.грн. та на модернізацію і оновлення матеріально – технічної бази професійно – технічних навчальних закладів – 0,9 млн.грн.), дотацію з обласного бюджету на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я – 89,3 млн.грн. та субвенції з обласного бюджету – 1 156,5 млн.грн., з яких на виконання державних програм соціального захисту (пільги, житлові субсидії, допомоги тощо) – 1 049,6 млн.грн., окремих заходів в сфері освіти – 52,1 млн.грн., охорони здоров'я – 38,0 млн.грн. та інші – 16,8 млн.грн.

Результати розрахунку коефіцієнту фінансової залежності і фінансової автономії для бюджету м. Запоріжжя представлено на рисунку (рис. 2.9).

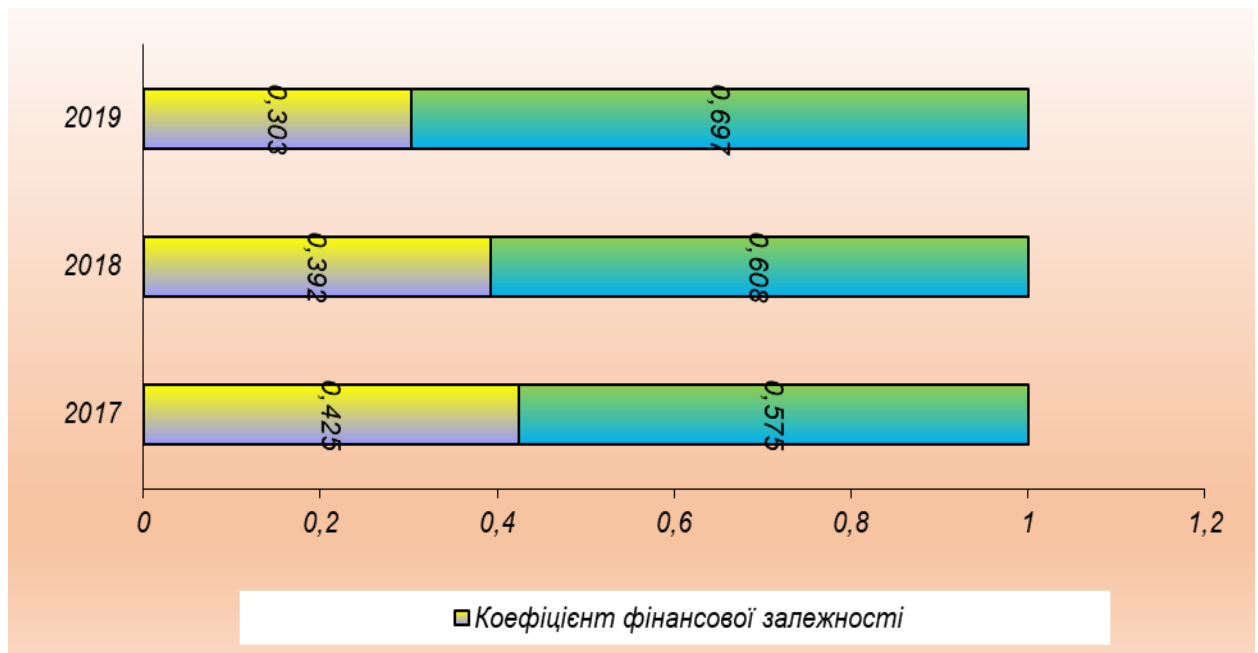


Рис. 2.9. Динаміка коефіцієнтів фінансової залежності і фінансової автономії для бюджету м. Запоріжжя

Коефіцієнт фінансової залежності м. Запоріжжя відповідає нормативу ($\leq 0,4$) у 2018 – 2019 рр., але у 2017р. має відхилення і складає 0,425. Відповідно коефіцієнт фінансової автономії складає: у 2017 р. – 0,575; у 2018 р. – 0,608; у 2019 р. – 0,697.

Можна зробити висновок, що функціонування бюджету м. Запоріжжя меншою мірою залежить від переданих з Державного і обласного бюджетів офіційних трансфертів, ніж від власних і закріплених коштів. Результати розрахунків свідчать, що спостерігається нерівномірний розподіл фінансових ресурсів між різними рівнями місцевих бюджетів Запорізької області. Так, бюджет м. Запоріжжя характеризується вищим рівнем автономії ніж взагалі місцеві бюджети Запорізької області (табл. 2.11).

Таким чином, існує необхідність удосконалення методичного інструментарію формування фінансового потенціалу Запорізького регіону.

Висновки до розділу 2

На підставі проведеного моніторингу доходів місцевих бюджетів як фінансового потенціалу регіону, можливо зробити наступні висновки.

Проведено оцінку джерел фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Визначено, що у розрізі Запорізького регіону найбільшу питому вагу у структурі надходжень займають податкові надходження, їх сума в абсолютному значенні має стійку тенденцію до зростання: у 2018 р. +1668,30 млн.грн., у 2019 р. +1132,70 млн.грн. Відповідно, неподаткові надходження у 2017 р. складають 10,56%, у 2018 р. -8,80 %, у 2019 р. – 7,52%. від загальної суми доходів. Доходи від операцій з капіталом займають незначну питому вагу в загальній сумі доходів: 2017 р. – 0,45%, 2018 р. – 0,35%, 2019 р. – 0,45%. Цільові фонди виконавчої влади також мають незначну питому вагу у загальній сумі і зменшуються у 2019 р. на 8,5 млн.грн.

Одним із засобів покриття видатків може бути отримання позик. Спостерігається збільшення суми запозичень за період 2017 – 2019 р., а найбільші запозичення здійснила Запорізька міська рада. Досліджено механізм формування коштів місцевих бюджетів на рівні міста Запоріжжя (Запорізька область).

За підсумками 2018 р. року обсяг доходів бюджету міста Запоріжжя склав 8 651,9 млн.грн., в тому числі доходи загального фонду склали 4973,4 млн.грн., спеціального фонду – 289,1 млн.грн. та офіційні трансферти – 3389,4 млн.грн., відповідно. В структурі доходної частини доходи загального фонду бюджету займають 57,48 %, офіційні трансферти та доходи спеціального фонду – 39,18% та 3,34%, відповідно. План з урахуванням внесених змін по доходах загального фонду (без урахування офіційних трансфертів) у 2018 р. виконаний на 100,9%, понад плану надійшло 45,9 млн.грн. У порівнянні з 2017 р. відбулось збільшення зазначених доходів на 15,3% або на 659,7 млн.грн.

Обсяг доходів бюджету міста за підсумками 2019 р. року склав 8556,9 млн.грн., в тому числі доходи загального фонду – 5 722,3 млн.грн., спеціального фонду – 241,2 млн.грн. та офіційні трансферти – 2 593,4 млн.грн. В структурі доходної частини доходи загального фонду бюджету займають 66,87%, офіційні трансферти та доходи спеціального фонду – 30,31% та 2,82%, відповідно. План з урахуванням внесених змін по доходах загального фонду (без урахування офіційних трансфертів) у 2019 р. виконаний на 100,1%, понад плану надійшло 8,2 млн.грн. У порівнянні з 2018 р. відбулось збільшення зазначених доходів на 15,1% або на 748,9 млн.грн.

Здійснено аналіз забезпечення місцевих бюджетів податковими надходженнями. В загальній сумі надходжень податкові надходження мають найбільшу питому вагу як по Запорізькій області в цілому, так і в бюджеті м. Запоріжжя. Визначено, що важливим серед бюджетоутворюючих податків місцевого бюджету є податок на доходи фізичних осіб.

Досліджено механізм надходження податку на доходи фізичних осіб (ПДФО). Темп приросту фактичних надходжень податку на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО) в цілому за місцевими бюджетами України за 2018 р. становить 25%. Із 12 регіонів, що мають темпи приросту у 2018 р. вищі за середній показник, 5 регіонів забезпечили приріст понад 27%. Темп приросту, що має Запорізька область, є нижчим ніж у середньому по Україні і складає 23,8%.

За 2019 р. темп приросту фактичних надходжень ПДФО становить 19,8%. Із 8 регіонів, що мають темпи приросту ПДФО вищі за середній показник по Україні, 2 регіони забезпечили приріст понад 23%. Найнижчий приріст мають Кіровоградська, Луганська та Закарпатська області. Запорізька область має темп приросту 18,4%, що є менше за середній показник по Україні. Обсяг надходжень ПДФО за місцевими бюджетами у 2019 р. склав 165 430,9 млн.грн., приріст надходжень відносно 2018 р. року становить 19,8%, або на 27 366,5 млн. грн. більше. Податок на доходи фізичних осіб є

найвагомішим джерелом наповнення бюджету міста Запоріжжя. ПДФО, як один з головних податків наповнення бюджету міста – джерело стабільне, однак має високу ступінь залежності від бізнесу та офіційної зайнятості.

В 2019 р. темп росту обсягів надходжень до місцевих бюджетів за податком на прибуток склав 110%, у той же час надходження до місцевих бюджетів Запорізької області за цим податком зменшилися на 119,4 млн.грн., але в бюджеті м. Запоріжжя їх питома вага в структурі загального фонду збільшилася до 0,9%.

Досліджено стан надходжень місцевих податків. У 2019 р. також значну питому вагу в бюджеті м. Запоріжжя серед місцевих податків і зборів (58,5%) займає податок на майно – 954,8 млн.грн. Найбільша складова податку на майно - плата за землю, надійшла у 2019 р. в розмірі 897,1 млн.грн., або 100,2% від плану. В порівнянні з 2018 р. надходження збільшились на 6,4%, або на 54,3 млн.грн. Доведено, що необхідність забезпечення стійкого й ефективного розвитку регіону зумовлює актуальність удосконалення податкової складової механізму формування бюджетного потенціалу регіону шляхом її оптимізації.

Визначено місце міжбюджетних відносин у формуванні фінансового потенціалу регіону. Так, встановлено, що найбільшу питому вагу у структурі бюджетоутворюючих доходів місцевих бюджетів України у 2019 р. мають дотації і субсидії – 46,4%. Оцінено динаміку надходжень офіційних трансфертів від органів державного управління до місцевих бюджетів Запорізької області. Сума офіційних трансфертів у 2018 р. зросла на 841,7 млн.грн, а 2019 р. навпаки зменшилась на 1469,2 млн.грн. Питома вага в загальній сумі доходів мала стійку тенденцію до зменшення: 2017 р. – 51,16%, 2018р. – 49,45%, 2019р. – 44,18%.

Здійснено оцінку стану ресурсної складової формування бюджетного потенціалу Запорізького регіону за методикою запропонованою Педченко Н. С., Стрілець В. Ю. Аналіз вказує, що регіон має певні проблеми щодо ресурсної складової формування бюджетного потенціалу. Необхідно

звернути увагу на показник фінансової залежності, який показує міру залежності фінансових можливостей місцевих органів влади при фінансуванні видатків місцевого бюджету від трансфертів з державного бюджету, показник має відхилення від нормативу. Встановлено, що впродовж 2017 – 2019 р. показник знижується і має у 2019 р. відхилення від нормативу лише на 0,04, з чого можна зробити висновок, що функціонування місцевих бюджетів Запорізької області дещо меншою мірою залежить від офіційних трансфертів, ніж від власних і закріплених коштів.

Здійснено аналіз надходжень офіційних трансфертів м. Запоріжжя. Коефіцієнт фінансової залежності м. Запоріжжя відповідає нормативу ($\leq 0,4$) у 2018 – 2019 рр., але у 2017 р. має відхилення і складає 0,425. Відповідно коефіцієнт фінансової автономії складає: у 2017 р. – 0,575; у 2018 р. – 0,608; у 2019 р. – 0,697. Можна зробити висновок, що функціонування бюджету м. Запоріжжя меншою мірою залежить від переданих з Державного і обласного бюджетів офіційних трансфертів, ніж від власних і закріплених коштів.

Результати розрахунків свідчать, що спостерігається нерівномірний розподіл фінансових ресурсів між різними рівнями місцевих бюджетів Запорізької області. Так, бюджет м. Запоріжжя характеризується вищим рівнем автономії ніж взагалі місцеві бюджети Запорізької області.

РОЗДІЛ 3

МЕХАНІЗМИ ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1. Розробка концептуальних засад формування бюджетної політики зміцнення фінансового потенціалу промислового регіону в умовах фіскальної децентралізації

Поведене дослідження дало підстави стверджувати, що сучасні тенденції соціально-економічного розвитку регіонів України, обумовлені низкою чинників, глобального та регіонального характеру, а саме: інтеграція до Європейського Союзу, військова агресія Росії (окупація АР Крим та частини Донецької і Луганської областей), внутрішня фінансово-економічна дестабілізація, децентралізація влади та ресурсів і, як наслідок, зростання ролі органів місцевого самоврядування у вирішенні соціальних та економічних проблем.

З іншого боку, недооцінка проблем формування та реалізації бюджетної політики на регіональному рівні, які впродовж останніх років в Україні набули системного характеру, призвела до диференціації розвитку регіонів за основними соціально-економічними показниками. На цьому фоні загострилися проблеми неефективної бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів України як то:

- надмірна ресурсна залежність від «центральної» влади;
- недосконалі механізми трансформації бюджетних ресурсів у чинник економічного зростання;
- відсутність довгострокового бачення бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів;
- розбалансованість між потребами та можливостями регіонів;
- відсутність мотивації регіональних органів влади до розвитку на використання власних фінансових ресурсів;

- непрозорі механізми формування показників місцевих бюджетів та обсягів міжбюджетних трансфертів;
- низька ефективність використання бюджетних коштів;
- недосконалі інструменти бюджетного вирівнювання;
- нестабільне інституційне середовище.

Відсутність цілісної системи стратегічного планування не дає змоги забезпечити бюджетне планування на належному рівні та призводить до послаблення зв'язків між бюджетними програмами та пріоритетами розвитку держави загалом та регіонів зокрема. Неузгодженість бюджетної політики на середньострокову перспективу є перешкодою в розвитку програмно-цільового методу у бюджетному процесі та покращенні управління бюджетними інвестиціями. Такі суперечності бюджетної системи потребують оновлення механізмів формування та реалізації бюджетної політики, переорієнтації її на засіб економічного зростання на довготривалу перспективу.

Незначне пожвавлення економічної активності в регіонах, що спостерігалось в 2016 – 2018 рр. є нестійким, а отже питання системних змін та глибоких реформ, особливо в фінансовій сфері й надалі в пріоритеті.

Попри чималі зусилля урядів, за останні роки в Україні, нажаль, не вдалося сформувавши цілісного бачення бюджетної політики, яка би сприяла економічному зростанню, а відтак і соціально-економічному розвитку регіонів України, хоча питанням удосконалення бюджетної політики приділялось чимало уваги.

Так, визначальною подією, в контексті зазначеного, було прийняття нової редакції Бюджетного кодексу України (2010 р.) [16], однак відсутність стратегії реформування бюджетної системи, призвела до непослідовних змін кодексу, низького рівня виконання чинних норм, а відтак і дезорганізації самої бюджетної системи; Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні закладено фундамент для реформи місцевого самоврядування [64]; головним документом, що визначає державну регіональну політику на середньострокову перспективу є «Державна стратегія

регіонального розвитку на період до 2020 року» [65], яка, на превеликий жаль, до цього часу не 364 зайняла ключового місця в ієрархії стратегічних документів України, рівно як і Закон України «Про засади державної регіональної політики» [66]. Неможливо не відзначити, що починаючи з 2015 року в Україні діє Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [67], метою якої є впровадження європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Серед визначених Стратегією реформ та програм, безпосереднє відношення до бюджетної політики мають «Децентралізація та реформа державного управління» та «Реформа регіональної політики» (за вектором відповідальності).

Серед очікуваних результатів від реалізації реформ, які мають відношення до бюджетної політики визначено [68]:

- відхід від централізованої моделі управління в державі;
- забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні;
- реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування;
- підвищення прозорості управління публічними фінансами та ефективності їх розподілу і витрачання.

Тобто окреслені імперативи, які декларуються, мають дещо поверхневий характер, бракує конкретних завдань та засобів їх вирішення.

Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 рр. (імплементация якої повинна створити умови для стійкого економічного зростання держави та забезпечення макроекономічної стабільності, підвищення якості надання державних послуг та ефективності державних інвестицій), визначено напрями їх розвитку, ключовими серед яких є: дотримання загальної бюджетно – податкової дисципліни у середньостроковій перспективі; підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики; міжбюджетні відносини та

фіскальна децентралізація; підвищення прозорості та підзвітності в управлінні державними фінансами, але станом на перше півріччя 2020 р. більша частина завдань Стратегії залишилась не реалізованими [69]. Водночас, вона не пропонує механізмів реалізації бюджетної політики на регіональному рівні. Середньостроковий план дій Уряду до 2020 року та план пріоритетних дій Уряду на 2017 рік визначає цілі та напрями діяльності Уряду та є основою середньострокового бюджетного планування [70]. Даним документом передбачено перехід від однорічного до трирічного бюджетного планування в Україні, що повинно сприяти формуванню бюджетної політики на основі стратегічного підходу до визначення пріоритетних заходів.

Вважається, що такий підхід посилить передбачуваність використання бюджетних ресурсів та послідовність планування заходів з реалізації бюджетної політики. Разом з тим, в рамках визначених Урядом цілей (економічне зростання; ефективне врядування; розвиток людського капіталу; верховенство права і боротьба з корупцією; безпека та оборона) не міститься конкретних заходів щодо підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, активізації бюджетної політики на регіональному рівні, з огляду на розпочату реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також децентралізації фінансових ресурсів.

Спираючись на результати проведеного дослідження, а також враховуючи низку прийнятих в Україні стратегічних документів, постає необхідність розробки концептуальних засад формування та реалізації нової бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів з чітким визначенням цілей, принципів та інструментів реалізації; актуалізуються питання пошуку нової моделі розвитку регіонів України та адекватна їй бюджетна політика, переорієнтації потоків обмежених бюджетних ресурсів на ефективні проекти розвитку, тобто на часі – запровадження такої бюджетної політики, яка дозволить реалізувати пріоритетні завдання соціально-економічного розвитку регіонів.

Вважаємо, що новітні підходи до формування та реалізації бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів повинні сприяти:

- розкриттю потенціалу розвитку регіонів на засадах фінансової децентралізації та реалізації внутрішнього потенціалу економічного зростання (саморозвиток, ендогенноорієнтований розвиток);
- удосконаленню міжбюджетних відносин;
- розширенню повноважень органів місцевого самоврядування;
- зближенню результатів діяльності економіки регіону до потреб громади.

Авторська ідея концепції формування та реалізації бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах фінансової децентралізації наведена на рис.3.1.



Рис. 3.1. Концептуальна модель бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіону при формуванні його фінансового потенціалу

Примітка: розроблено автором

З огляду на виявлені проблеми та особливості функціонування бюджетної політики на регіональному рівні, а також існуючі виклики, які істотно впливають на процеси розвитку регіонів України, кінцевою метою нової бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів визначено – забезпечення стійких темпів зростання економіки регіонів та покращення соціальних стандартів життя населення.

Методологічною основою концепції бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів слугують системний, синергетичний інституційний підходи. Теоретичне ядро даної концепції формують постулати регіонального розвитку та теорії фінансів, які на нашу думку, є визначальними в суспільно-економічних умовах функціонування економіки України загалом, та регіонів зокрема.

В Україні триває процес реформування влади, який поряд з упорядкуванням взаємовідносин між політичними та адміністративними структурами, включає процеси фінансової децентралізації, головною метою яких є формування таких місцевих бюджетів, які дають можливість краще забезпечувати населення місцевими суспільними благами та послугами, враховувати місцеві інтереси та преференції. В нашому концепті фінансову складову теоретичної площини бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів формують постулати фіскального обміну Дж. Б'юкенена [70], фіскального федералізму Р. Масгрейва [71], У. Оутса [72], Ч. Тібу [73], теоретичне узагальнення яких можна сформулювати таким чином – фінансова децентралізація – це, в першу чергу, розподіл функціональних повноважень щодо вирішення державних завдань, а вже потім – розподіл видатків і доходів між бюджетами різних рівнів. Вважаємо, що саме така послідовність реформ повинна бути дотримана в Україні.

Інший аспект, який повинен бути врахований при обґрунтуванні концептуальних засад бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів – це організація міжбюджетних відносин. Раніше вже йшлося про те, що теорія бюджетного федералізму передбачає організацію міжбюджетних

відносин на принципах фіскальної еквівалентності та солідарності, що досягається міжбюджетним перерозподілом фінансових ресурсів. В Україні вирівнювання фінансових можливостей в межах єдиної унітарної держави, базується на принципі фіскальної солідарності.

Водночас ми є свідками низької кореляції між рівнем економічного розвитку й обсягом податкової бази регіонів, з одного боку, та рівнем видатків місцевих бюджетів – з іншого, а також зниженням ефективності та відповідальності щодо використання бюджетних коштів. Тобто, порушення принципу фіскальної еквівалентності призводить до асиметрії у сфері місцевих фінансів, а це своєю чергою, гальмує механізми активізації економічної діяльності в регіонах, породжує неформальні інститути, пов'язані з перерозподілом і використанням бюджетних коштів, формує потенціал соціальної напруженості та підґрунтя відцентрових тенденцій.

Тому, згладжуючи диспропорції регіонального розвитку, шляхом перерозподілу фінансових ресурсів, необхідно компетенції з прийняття рішень щодо надання суспільних благ розподілити таким чином, щоб забезпечити оптимальний розподіл фінансових ресурсів країни і при цьому не порушити принцип фіскальної справедливості. В цьому сенсі в пригоді стають підходи до вирівнювання, закладені Дж. Б'юкененом в концепції «фіскального обміну», ключові тези якої можна сформулювати таким чином [8]: офіційні правила фіскального обміну повинні бути закріплені в демократичних процедурах бюджетного процесу; величина суспільних благ, що надаються державою, повинна бути співрозмірна з податковим тягарем, який є прийнятним для платників; компроміс між інтересами платників податків, одержувачами суспільних послуг та державою, повинен бути досягнутим.

Підвищити дієвість бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіону можна шляхом:

- ефективного і прозорого перерозподілу бюджетних ресурсів;
- запровадження нової форми управління (новий формат відносин влада – громадяни);

- модернізації соціальних зв'язків і соціальних інтересів;
- запровадження нової демократичної культури та заохочення активної громадянськості до прийняття управлінських рішень.

Для цього доцільно скористатися ключовими положеннями теорії партисипативної демократії (в науці – «учасницька демократія»). Інтегральною характеристикою такого концепту виступає суспільна партисипація – це свідома, активна участь громадян у формуванні, виробленні та реалізації життєво важливих рішень. Згідно з даною теорією вважається, що місцевій громаді найкраще відомо про проблеми, вирішення яких для них є першочерговим, а тому залучення громад до проектів фінансування місцевого розвитку сприятиме підвищенню економічної ефективності їх реалізації та цільового спрямування. Окрім того, потенціал громади потрібно використовувати таким чином, щоб її члени могли приймати рішення спільно із органами місцевого самоврядування та формувати середовище довгострокової підтримки прийняття рішень щодо спільного фінансування проектів у майбутньому.

Розвиток, що базується на активній участі громад, передбачає [74; 75]:

- орієнтацію на громаду;
- спільну відповідальність громади за планування проекту та його складових;
- трансфер ресурсів до громади й подальший громадський контроль за ресурсами;
- включення громади у процес запровадження проектів або прямо, або опосередковано через управління та спостереження з підрядниками чи операційними та експлуатаційними функціями;
- використання громадської оцінки та моніторингу.

Інфраструктурні проекти, ініційовані місцевими громадами, є більш затребуваними та раціональнішими, аніж у випадку, коли інвестиційні рішення приймаються на вищих щаблях влади.

Сучасна світова практика переконує, що проєкти розвитку, які базуються на безпосередній участі мешканців територій та спрямовані на задоволення їх потреб, зорієнтовані на пріоритети локального масштабу, а це в підсумку сприяє вдосконаленню міжбюджетних відносин і бюджетної політики загалом.

Залучати місцеві громади до участі в реалізації проєктів розвитку доцільно у випадку: відсутності локальних інститутів (після кризового періоду; незрілої децентралізації; відсутності суспільних послуг) або неефективності локальних інститутів (надмірна корупція; недостатність компетенції; низький рівень відповідальності; байдужість місцевої влади) [76].

В умовах децентралізації влади та ресурсів, які покликані забезпечити бюджетну незалежність та фінансову автономію місцевих бюджетів (фінансова самодостатність), розширити їх дохідну базу, чіткий розподіл компетенцій за принципом субсидіарності, а також запровадження нового механізму бюджетного регулювання, формувати бюджетну політику соціально-економічного розвитку регіонів неможливо без залучення компетентної громадської думки до управління та контролю за фінансами територій.

Активізація громадянського суспільства, самоорганізація населення, державно – приватне партнерство, соціальна відповідальність за нарощування сукупного соціального капіталу, залучення та участь населення в прийнятті управлінських рішень, які торкаються їхніх інтересів на різних рівнях та в різних сферах життєдіяльності – важливі детермінанти, що повинні бути враховані при формуванні бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіону.

До переваг відкритої демократії у фінансуванні розвитку території за рахунок бюджетних ресурсів, часто-густо, відносять участь громади у визначенні соціально-економічних пріоритетів розвитку, також вважається, що громада краще знається на своїх локальних проблемах, ніж влада чи зовнішній експерт; реальні вигоди можуть бути досягнуті на локальному рівні;

серед представників громади можна виокремити групу представників, які зможуть управляти ресурсами; функцію контролю за ресурсами, також краще покласти на локальний рівень [77]. Разом з тим, потрібно зазначити, що в наукових колах вже довгий час триває дискусія щодо доцільності та ефективності прямого втручання мешканців у прийняття фінансових рішень на локальному рівні.

До слова, професор Флорентійського університету вважає, що «...слід вкрай обережно - і навіть скептично – ставитися до цієї надмірної балаканини про співучасть, що кидається у вічі в країнах-членах ЄС. Під сприятливим покровом цієї тенденції рояться найрізноманітніші ідеї та проекти. Деякі з них можуть становити велику небезпеку для представницької демократії; інші є всього лиш спробами самозбереження, і лише деякі серйозно намагаються сприяти зміцненню партиципаторної демократії (демократії участі)...» [78].

Таким чином, реалізуючи бюджетну політику соціально-економічного розвитку регіону, яка передбачає запровадження елементів партисипативного управління фінансами регіону, потрібно чітко розуміти про переваги та ризики такого застосування, особливо для органів місцевого самоврядування.

Так, іміджева перевага, колективна мудрість, розбудова спроможної громади, розподіл відповідальності – це сильні її сторони, натомість популізм, втрата часу та неможливість приховати вади управління, завищення очікувань громадян в умовах обмеженості ресурсів, обмеження свободи дій органів місцевого самоврядування у питаннях прийняття бюджетних рішень є недоліками. Вітчизняна регіональна економіка потребує збалансованого розвитку, який може бути забезпечений шляхом формування регіональних соціально-економічних систем, спроможних до саморозвитку. В даному концепті саморозвиток регіонів пропонується розглядати як здатність регіонів реалізувати свої функції шляхом ефективного використання внутрішнього (ендогенного) потенціалу розвитку (складовими якого є економічний, фінансовий, соціальний, екологічний та демографічний).

Базовими критеріями ендогенно орієнтованого соціально-економічного розвитку регіонів повинні бути: фінансова самодостатність, самоорганізованість, самоуправління та спроможність формувати конкурентні переваги. В контексті даного дослідження доцільно вести мову про фінансову самодостатність регіону, яку розглядаємо як здатність регіону власними фінансовими можливостями досягати стійкого соціально-економічного розвитку (ефективне використання внутрішнього фінансового потенціалу).

Досягнення цього критерію може бути забезпечено модернізацією міжбюджетних відносин, децентралізацією фінансових ресурсів, бюджетним стимулюванням пріоритетних напрямів розвитку економіки регіонів, зростанням частки власних доходів місцевих бюджетів з одночасним скороченням трансфертної залежності. Відшукування можливостей до використання незадіяного потенціалу саморозвитку регіону також сприятиме нарощенню його фінансової самодостатності.

Вагомої значущості у досягненні регіональної самодостатності набуває самоорганізація, під якою слід розуміти здатність регіону самостійно підтримувати або вдосконалювати рівень своєї організації під дією внутрішніх чи зовнішніх чинників. Тобто встановлення порядку шляхом узгодженої взаємодії складових системи (якою є регіон). Самоуправління розуміємо як право і спроможність органів місцевого самоврядування здійснювати управління суспільними справами, які згідно з законом, належать до їх компетенції в інтересах місцевого населення. Отже, соціально-економічний розвиток регіонів України, який базується на ендогенних факторах зростання – це нова парадигма розвитку, яка актуалізується в наш час. Важлива роль при цьому повинна бути відведена бюджетній політиці, яка має сприяти стійким темпам зростання при збереженні самоуправління, самодостатності та самоорганізації.

Відповідно до визначеної мети, пріоритетними напрямами нової бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів повинні стати:

- 1) нарощення внутрішнього фінансового потенціалу соціально-економічного розвитку регіонів на засадах фінансової децентралізації;
- 2) бюджетне стимулювання конкурентних переваг економіки регіонів;
- 3) скорочення територіальних асиметрій у бюджетному забезпеченні розвитку регіонів та рівномірний доступ населення до якісних публічних послуг.

Пріоритети бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів виражаються в економічно обґрунтованих цілях і завданнях, здатних вирішувати найболючіші соціально-економічні проблеми. В умовах фінансової децентралізації важливо в процесі формування нової бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіону врахувати інтереси держави, органів місцевого самоврядування та платників податків, позаяк всі вони мають різні «побажання», систему цінностей та мету.

Окрім того, цільові орієнтири бюджетної політики регіону повинні передбачати наявність плану дій для досягнення кінцевого результату, бути гнучкими, однозначними для розуміння, змінюватися в залежності від досягнутих результатів, з урахуванням переходу економічної системи до нового етапу розвитку.

З метою уникнення ризиків розриву між плануванням та реалізацією, необхідною є чітка кореляція цілей бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіону із цілями, визначеними державними стратегічними документами (рис.3.2).

Окрім того, обов'язковим є тісний зв'язок із метою та завданнями. Спрямованість державних стратегічних документів (про які йшлося раніше), а також розпочата реформа фінансової децентралізації, обумовлюють необхідність планування бюджетних доходів та видатків на середньострокову перспективу.



Рис. 3.2. Узгодженість цілей бюджетної політики соціально-економічного розвитку Запорізького регіону

Примітка: розроблено автором

Враховуючи зазначене, пропонується стратегічними цілями бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів на середньострокову перспективу визначити такі:

- 1) стратегічна ціль № 1: підвищення фінансової самодостатності регіонів, розширення стабільних джерел доходів місцевих бюджетів, створення сприятливих умов для саморозвитку регіонів;
- 2) стратегічна ціль № 2: посилення дієздатності органів місцевого самоврядування в забезпеченні ендогенно-орієнтованого соціально-економічного розвитку регіонів;

- 3) стратегічна ціль № 3: передбачення, збалансованість та ефективне використання бюджетних коштів місцевих бюджетів;
- 4) стратегічна ціль № 4: забезпечення високої якості суспільних послуг та максимальне їх наближення до населення.

На нашу думку, бюджетна політика буде дієвим інструментом забезпечення ендогенно-орієнтованого соціально-економічного розвитку регіону, якщо її вибудовувати з дотриманням таких взаємопов'язаних принципів [79]:

- субсидіарності згідно з яким розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача.

Цей принцип передбачає прийняття рішень на нижніх ланках управління, оскільки максимальна наближеність до споживача суспільних послуг гарантуватиме максимальну їх якість та ефективність. Цей принцип гарантує розбудову бюджетної системи не зверху вниз, а знизу вверх та можливий до тієї межі, поки зберігатиметься унітарний устрій країни;

- реалістичності відповідно до якого всі процеси, які відбуваються в регіональній економіці та регіональних фінансах відображаються об'єктивно та реалістично (бажане не видається за дійсне); цілі ставляться тільки ті, які можна буде реалізувати.

При цьому враховується зв'язок та вплив факторів соціально-економічного розвитку на статті доходів та видатків місцевих бюджетів;

- послідовності, що передбачає формування бюджетної політики на наступний бюджетний період з урахуванням завдань і досягнень попереднього, послідовність діяльності органів місцевого самоврядування, відповідність її цілям державної бюджетної політики, а також регіональним цільовим програмам.

Збереження цього принципу сприятиме підвищенню ефективності управління місцевими фінансами;

- публічності, прозорості та відкритості передбачає залучення та врахування думки громади, експертного середовища тощо в процесі прийняття управлінських рішень та контролю за їх виконанням на всіх етапах реалізації бюджетної політики.

Даний принцип базується на положеннях однієї з вищих форм демократії – партисипативної демократії;

- самостійності, який відповідно до чинного законодавства України, дозволяє органам місцевого самоврядування самостійно формувати, розподіляти та визначати напрями використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів та забезпечується закріпленням за місцевими бюджетами відповідних джерел надходжень.

Цей принцип захищає місцеві бюджети від неправомірного чи необґрунтованого перерозподілу чи вилучення бюджетних коштів, а також від втручання в бюджетний процес на будь-якій його стадії;

- пріоритетності – полягає в переважанні інтересів місцевих громад над державними при збереженні умови оптимальності Парето: покращення суспільних благ для громад не повинно сприяти зменшенню суспільних благ для окремих індивідів чи держави;
- ефективності передбачає досягнення максимального ефекту при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів, при цьому учасники бюджету повинні прагнути до забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою;
- прогнозованості передбачає визначення вірогідних показників доходів і видатків бюджету на перспективу. Розробка концептуальних засад бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів потребує конкретизації механізмів її реалізації.

Зважаючи на ендогенно орієнтований розвиток регіонів, вибір механізмів бюджетної політики повинен сприяти забезпеченню фінансової самодостатності регіонів.

Вважаємо, що дієвість реалізації бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів повинна бути забезпечена сукупністю таких інструментів: партисипативні бюджети, загальнодержавні та обласні програми; субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій та на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад; бюджети розвитку, державно-приватне партнерство.

Детально розглянемо кожен із зазначених інструментів. Однією із серйозних проблем ефективної бюджетної політики на сьогодні є низька координація дій між урядом, органами місцевого самоврядування, бізнесом та організаціями громадянського суспільства, а точніше слаборозвинене партнерство в частині участі в формуванні та реалізації цілей, а відтак і самої політики.

Переконані, що підвищенню ефективності бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів сприятиме полісуб'єктне управління фінансовими ресурсами та домінування інтересів громади над інтересами держави. В цьому сенсі ефективним механізмом комунікації влади та громади в сфері забезпечення бюджетної прозорості, який набирає все більшої популярності в умовах фінансової децентралізації та розширення повноважень органів місцевого самоврядування, повинен стати партисипативний (партисипаторний) або спільний бюджет (participatory budget) – фінансовий план спільного управління, що здійснюється громадянами та органами місцевого самоврядування. Базується на процедурі залучення громадськості до бюджетного процесу.

Особливостями партисипативного бюджету є надання представникам місцевої громади прав щодо формування рекомендацій по структурі витрат, які органи влади мають враховувати при прийнятті місцевого бюджету. Необхідною умовою формування бюджетної політики за участі партисипативного бюджету є:

- наявність бюджету розвитку міста (зазвичай виділяється від 1% до 30%) та можливість внесення коректив відповідно до стратегій соціально-економічного розвитку;
- активна участь мешканців громади в написанні, обговоренні, погодженні проектів, а також пряме голосування за них (кожен мешканець має право подати проектну заявку; жителі міста голосують онлайн чи в пунктах супроводу бюджету участі);
- прозорість процесу (забезпечується можливістю не тільки ознайомитися із результатами відбору пропозицій, але і брати безпосередню участь в засіданнях комітету міської ради у справах громадського бюджету) та зворотній зв'язок від громади щодо отримання результатів;
- охоплення території (може бути для цілого міста, а може і для кожного району міста);
- реалізація всіх запланованих заходів повинна відбутись протягом року;
- реалізація проектів, що реалізуються може відбуватися лише на територіях, щодо яких місто має право розпоряджатися згідно з діючим законодавством.

Чинне українське законодавство не містить інституційно-правових норм забезпечення партисипативного бюджетування на національному рівні. Нормативно-правове поле функціонування громадських бюджетів обмежене положенням про громадський бюджет за розпорядженням міського голови певного міста. Пропонується на рівні області реалізацію бюджету участі забезпечувати шляхом затвердження спеціальної обласної програми із фінансуванням в рівних пропорціях, наприклад, 50:50 – обласний і місцевий бюджет.

Враховуючи те, що згідно з нормами БКУ (що вступили в дію з 2015 р.), ОТГ наділені повноваженнями, як і міста обласного значення, доцільно поширити дану практику і на ОТГ. Вважаємо, що запровадження цього прогресивного механізму у вітчизняну практику бюджетування сприятиме посиленню прозорості бюджетного процесу та суспільного розуміння планів

влади щодо управління бюджетними коштами громади. Ефективність використання партисипативного управління багато в чому залежить від правильності застосування його принципів. Якщо ці принципи порушуються, то й ефективність, а іноді й доцільність партисипативного управління знижується.

Слід відзначити, що партисипативний стиль управління не тільки створює відчуття причетності, але й підвищує мотивацію. Багато що в партисипативному управлінні побудовано на важливості підвищення командної взаємодії.

Отже, реалізуючи бюджетну політику соціально-економічного розвитку регіонів доцільно застосовувати партисипативні бюджети, позаяк вони є новим форматом суспільної взаємодії за якої учасниками бюджетного процесу є не тільки «класичні» суб'єкти, а й мешканці громади, які повинні отримати можливість висловити власні погляди щодо прийняття управлінських рішень, важливих для місцевого розвитку. Окрім того, корисним буде залучення і інших зацікавлених сторін (мешканці, їх об'єднання, громадські організації, бізнес-структури, міжнародні організації).

Безумовно, роль держави не потрібно применшувати, вона і надалі продовжує виконувати свої функції, при чому стимулюючі інструменти залучення мешканців до фінансування регіонального розвитку стають домінуючими. Методи бюджетного регулювання розвитку регіонів не повинні бути агресивними.

Окремої уваги заслуговує прогресивний інструмент реалізації бюджетної політики розвитку регіонів України, який покликаний забезпечити видаткові потреби органів місцевого самоврядування при здійсненні видатків розвитку за рахунок коштів державного бюджету є Державний фонд регіонального розвитку (далі ДФРР, функціонує з 2012 року). Основна «місія» фонду – це фінансувати інвестиційні проекти, які дозволяють регіонам розвиватися, отримувати додаткові надходження до бюджетів, створювати додану вартість, тобто створювати економічні і соціальні вигоди для

територій, а не покривати капітальні видатки (по своїй ідеології ДФРР є аналогом Європейського фонду регіонального розвитку, який функціонує в країнах Європейського союзу). Необхідно наголосити, що впродовж останніх п'яти років діяльність фонду принесла певні позитивні результати, водночас викристалізувалась низка проблем. В силу різних причин, вкрай потрібні регіонам кошти, виділені Державним бюджетом на цю Програму, жодного разу не були використані на 100%, а це значить, що в кінці бюджетного року вони були повернуті назад до бюджету. В цьому сенсі, середньострокове бюджетне планування обумовлює необхідність внесення змін до чинного законодавства в частині унормування невикористаних коштів ДФРР на реалізацію інвестиційних проектів та програм.

На нашу думку, доцільно залишити невикористані в поточному році кошти ДФРР в спеціальному фонді з метою їх подальшого використання у наступному бюджетному періоді (можливо два наступні роки). Це забезпечить можливість завершити роботи з реалізації проектів регіонального розвитку.

Вважаємо, що в умовах розпочатої фінансової децентралізації «м'які» проекти повинні фінансуватися за рахунок місцевих бюджетів, оскільки, як показали результати дослідження, обсяги фінансових ресурсів на місцях суттєво збільшились.

Натомість «тверді» чи розвиткові проекти, які повинні не просто покращувати якість суспільних послуг, а збільшувати надходження до місцевих бюджетів, створювати робочі місця, покращувати інвестиційну привабливість тощо, мають підтримуватись за рахунок державного бюджету, при допомозі такого механізму як ДФРР. Теж цікавим механізмом підтримки проектів регіонального розвитку за рахунок коштів державного бюджету є Програма підтримки секторальної політики «Підтримка регіональної політики України» [80]. Реалізується вона за фінансової допомоги Європейського Союзу, головним розпорядником коштів відповідно до Порядку [81] є Мінрегіон, а ініціатором проекту може бути тільки ОДА.

Вагомим інструментом реалізації бюджетної політики на рівні ОТГ слугує інфраструктурна субвенція, яка розподіляється в залежності від кількості сільського населення та території громади. Вважаємо, що вона теж повинна бути враховано при розробці даної концепції. Правда, даний механізм має обмежені часові рамки існування – 5 років після створення ОТГ. Надійним механізмом реалізації бюджетної політики розвитку, покликаним фінансувати інвестиційні проекти і програми регіону є бюджет розвитку, який є складовою спеціального фонду місцевих бюджетів України. В БКУ бюджетам розвитку відведена чітка роль – фінансування розвитку, розширеного відтворення і стимулу для зростання економічної активності на рівні громади чи регіону.

Доцільність застосування цього механізму для реалізації бюджетної політики соціально-економічного розвитку не викликає сумнівів, на відміну від способів його формування та використання. Справа в тому, що цей інструмент реалізації бюджетної політики економічного зростання територій, наразі, не став дієвим інструментом реалізації політики зростання в силу того, що:

а) в умовах, що склалися в країні, бюджети розвитку місцевих бюджетів перетворилися на інструмент покриття дефіциту місцевого бюджету, шляхом здійснення місцевих запозичень (позаяк залучені органами місцевого самоврядування кошти скеровуються виключно до бюджету розвитку);

б) слугує способом освоєння надлишкових бюджетних ресурсів загального фонду, які згідного чинного законодавства, передаються до бюджету розвитку і є його вагомим джерелом наповнення;

в) сприяє спрощенню бюджетних процедур при наданні субвенцій на соціально-економічний розвиток з обласного бюджету бюджетам міст і районів.

Таким чином, і так мізерні обсяги надходжень до бюджетів розвитку місцевих бюджетів, спрямовуються в переважній більшості на капітальні видатки, різні ремонти об'єктів соціокультурної сфери тощо, в той час як

інвестиції в соціально-економічний розвиток складають менше 1% видатків розвитку.

В такій ситуації доводиться констатувати, що такий механізм здійснення бюджетних інвестицій як бюджет розвитку потребує реформування та вдосконалення в силу обмеженості наповнення цього фонду, неефективного механізму використання та контролю за рівнем прибутковості. Бюджетна політика в рамках запропонованого підходу повинна бути розроблена у відповідності до Законів України, бюджетного та податкового законодавства, базуватися на стратегічних орієнтирах регіонального розвитку, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2030» та регіональних стратегіях соціально-економічного розвитку.

Таким чином, бюджетна політика соціально-економічного розвитку регіону, формування та реалізація якої відбуватиметься на основі розроблених концептуальних засад, сприятиме: зростанню власних надходжень до місцевих бюджетів, активізації ділової активності в регіоні, підвищенню ефективності використання бюджетних коштів, забезпеченню стабільності в соціальній сфері, фінансовій самостійності органів місцевого самоврядування.

3.2. Обґрунтування стратегічних пріоритетів розвитку фінансового потенціалу регіону як основи фінансового забезпечення місцевого самоврядування

Реформування місцевого самоврядування покликане першочергово забезпечити спроможність органів місцевого самоврядування до розвитку громади, розвитку фінансового потенціалу регіону. Відтак місцевий бюджет виступає основною фінансовою базою розвитку громади. В умовах досягнення зниження рівня фінансової залежності місцевих бюджетів від центрального рівня питання пошуку інструментів нарощення їх дохідної бази та максимізації ефекту від використання фінансових ресурсів виступає одним з основних завдань органів місцевого самоврядування.

Таким чином, серед основних орієнтирів розвитку фінансового потенціалу регіону нами визначено такі: нарощення дохідної бази місцевих бюджетів; забезпечення ефективного здійснення видатків з бюджетів територіальних громад; удосконалення надання міжбюджетних трансфертів.

Враховуючи передачу ширших повноважень на місцевий рівень, а також формування нової дохідної бази місцевих бюджетів (фінансового потенціалу регіону), що стало результатом реформування бюджетно-податкового законодавства у кінці 2014 року, на сьогодні можна виділити такі основні інструменти розвитку фінансового потенціалу регіону та забезпечення спроможності територіальних громад (рис. 3.3):



Рис. 3.3. Стратегічні орієнтири та прикладний інструментарій розвитку фінансового потенціалу регіону в умовах адміністративно-фінансової децентралізації

- *встановлення та адміністрування місцевих податків і зборів* – враховуючи те, що Податковим кодексом органам місцевого самоврядування надано широкі повноваження у сфері встановлення саме місцевих податків та зборів, а також значне розширення складу місцевих податків та їх питомої ваги в обсягах доходів місцевих бюджетів, саме ці податкові платежі є вагомим інструментом наповнення місцевих бюджетів та джерелом формування фінансового потенціалу регіону;
- *розвиток підприємництва на території громади* – передбачає активізацію підприємницької активності жителів територіальної громади, залучення інвестиційних ресурсів на територію громади, а також підтримку вже функціонуючих та залучення нових підприємств у громаду; дозволяє максимізувати надходження податків та зборів до бюджету територіальної громади, а також забезпечити відповідний рівень зайнятості на території громади;
- *розпорядження майном, яке знаходиться у комунальній власності* – передбачає можливість отримання доходу від надання майна в оренду або його продажу чи за умови ефективного користування ним; дає можливість отримання додаткових надходжень до місцевого бюджету;
- *співробітництво територіальних громад* – передбачає взаємодію між окремими територіальними громадами з метою надання відповідних соціальних послуг населенню; дозволяє забезпечити економію на масштабі, тобто ефективне використання фінансових ресурсів;
- *управління та розпорядження земельними ресурсами* – передбачає вплив органів місцевого самоврядування на визначення функціонально-планувальної структури та можливість пропозицій щодо зміни меж населеного пункту, що дозволяє ефективно використовувати земельні ділянки та залучати інвесторів на територію громади;

- *правова культура органів місцевого самоврядування* – передбачає забезпечення ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування з населенням та суб'єктами господарювання.

Разом з тим, акцентуючи увагу на можливостях, які органам місцевого самоврядування надала реформа місцевого самоврядування, першочергово увагу слід звернути на завдання розвитку підприємництва на території громади, яке стало одним з ключових в умовах децентралізації. Оскільки відповідальність за розвиток територіальної громади покладається на органи місцевого самоврядування, стимулювання економічного розвитку та активізація підприємництва означає пропозицію з боку органів місцевого самоврядування таких умов, які приваблюють суб'єктів господарювання.

Зважаючи на стрімкі зміни чинників, які визначають конкурентоспроможність суб'єктів підприємництва на світовому та національних ринках, розвиток підприємницьких структур сьогодні передбачає необхідність постійної готовності до можливих ризиків та нововведень, а також необхідність врахування усіх умов, в яких розвивається структура.

В цьому контексті можна виділити такі групи факторів впливу:

- ендогенні чинники;
- екзогенні чинники;
- реакції на зміни зовнішнього середовища.

Саме ендогенні чинники впливу на розвиток підприємства передбачають врахування потенціалу, який лежить в основі розвитку територіальних громад, та дають можливість ідентифікувати, розвивати та використовувати специфічні особливості громади та її території. Тому органам місцевого самоврядування в процесі розвитку підприємництва на території громади необхідно виходити з наявних ресурсів та їх аналізу. Незалежно від джерела таких факторів, вони можуть як стимулювати розвиток підприємств, так і уповільнювати його (табл. 3.1). Для дослідження можливості органів місцевого самоврядування активізувати розвиток на

території громади підприємництва, доцільно визначити елементи економічного, політичного та соціокультурного впливу на зростання/зниження рівня підприємницької активності.

Таблиця 3.1

Чинники впливу на зростання/зниження рівня підприємницької активності в територіальній громаді

Групи	Чинники, що забезпечують зростання підприємницької активності	Чинники, що забезпечують зниження підприємницької активності
Економічні	Зростання рівня суспільного добробуту в громаді Стабільний економічний розвиток Доступна взаємодія з органами місцевого самоврядування Розвинена інфраструктура та доступ до комунікацій Дешева робоча сила та кваліфіковані кадри Прозора система встановлення місцевих податків та зборів	Відсутність стабільності у взаємодії з суб'єктами господарювання Висока вартість робочої сили Нестабільна фіскальна політика на місцевому рівні Низький рівень розвитку інфраструктури Відсутність стратегій соціально-економічного розвитку Відсутність плану розвитку земель
Політичні	Економічна свобода Стабільна політична ситуація	Корупція в органах місцевого самоврядування
Соціокультурні	Позитивне суспільне сприйняття розвитку підприємництва Визначені стандарти розвитку підприємництва Культурні особливості громади	Наявність негативного досвіду щодо функціонування бізнесу

Примітка: розроблено автором

Якщо врахування економічних та політичних факторів є зрозумілим, то особливості соціально-культурного середовища досить часто упущені. При цьому, вони є особливо важливими для врахування в таких країнах як Україна, тобто державах з функціонуючою донедавна соціалістичною економікою. Причиною такого акценту є негативне сприйняття індивідуального підприємництва в країнах з адміністративно-командною системою управління. В контексті соціально-економічних змін 90-х років та переходу до

ринкової економіки умовою розвитку підприємництва стала необхідність суспільного сприйняття розвитку підприємництва.

Слід зауважити, що вага впливу органів місцевого самоврядування на деякі з перелічених чинників доволі обмежена. Можна виділити і ряд чинників, які повністю визначаються на центральному рівні (наприклад, прозорість податкової системи та її складність, стабільність політичної ситуації в країні, трудове право тощо), або чинників, які повністю залежні від економічної ситуації в країні (наприклад, тривалість терміну окупності інвестицій).

Окрім того, чинники, які забезпечують зростання/зниження рівня підприємницької активності в громаді, можна розділити на дві групи:

- безпосередньо залежні від впливу органів місцевого самоврядування (простота у взаємодії підприємств з органами місцевого самоврядування, рівень розвитку інфраструктури, план розвитку земель в громаді);
- опосередковано залежні від впливу органів місцевого самоврядування (дешева робоча сила та кваліфіковані кадри, доступ до знань).

Визначення чинників впливу на зростання/зниження рівня підприємницької активності в територіальній громаді дозволило зауважити наступне: кожна територіальна громада характеризується рядом специфічних особливостей, тому об'єднання рішень та координація дій щодо підтримки економічних ініціатив на центральному рівні не може бути ефективним в однаковій мірі в різних регіонах та громадах.

Тому саме на місцеві органи врядування покладається завдання розвитку підприємництва на місцевому рівні, яке передбачає три напрямки роботи:

- активізацію підприємницької активності жителів територіальної громади;
- залучення інвестиційних ресурсів та нових підприємств на територію громади;
- підтримку вже функціонуючих підприємств.

Реалізація поставленого перед органами місцевого самоврядування завдання залежить від особливостей місцезнаходження, наявної в громаді ресурсної бази та інших аспектів розвитку громади, які прямо впливають на її сприйняття як середовища розвитку підприємництва.

Проаналізувавши підходи до визначення особливостей розвитку громади та її сприйняття як середовища розвитку підприємництва, можна виділити основні напрямки діяльності органів місцевого самоврядування для 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 в сфері вирішення юридичних питань;
- забезпечення ефективного землекористування, формування планової та функціональної структури земельних ділянок в межах громади, інформування потенційних інвесторів про можливості використання земель громади;
- можливість ефективного використання комунального майна громади та інформування потенційних інвесторів про ці можливості;
- інформаційна політика та організаційна культура на рівні органів місцевого самоврядування стосовно інвесторів, підтримка бізнес-ініціатив на рівні місцевої влади.

Основні інструменти органів місцевого самоврядування для розвитку підприємництва на території громади можна поділити на такі групи:

- плани та програми економічного характеру, якими керуються органи місцевого самоврядування в процесі розвитку громади і території (стратегія розвитку громади, інвестиційні програми, програми розвитку підприємництва тощо);
- адміністративні та інструменти правового характеру (дозволи, рішення, судові заборони);

- управління майном (управління земельними ділянками та комунальним майном громади через оренду/продаж);
- фінансові інструменти (податкові пільги та звільнення від оподаткування, цінова політика);
- інструменти інституційного характеру (формування підрозділів в складі органів місцевого самоврядування, орієнтованих на місцевий економічний розвиток);
- розвиток інфраструктури (розвиток інфраструктури соціального та технічного характеру) та забезпечення комунікацій;
- інструменти інформаційного характеру (доступність відповідних баз даних, консультування тощо);
- інструменти соціальної політики на місцях (освітні програми, соціальний захист населення).

Використання зазначених інструментів дозволяє органам місцевого самоврядування досягти відповідних результатів. Проте, ключовим питанням в даному випадку виступає саме застосування інструментів активізації підприємництва в довгостроковій перспективі для створення послідовної політики підтримки розвитку бізнесу на території громади. Відсутність чіткого бачення напрямків досягнення мети супроводжується значними коливаннями та нестабільністю політики розвитку підприємництва, що характеризується низькотривалими ефектами та відсутністю змоги реалізувати тривалі ініціативи. Органи місцевого самоврядування, маючи широкий набір інструментів активізації підприємництва, рідко застосовують їх у формі єдиної продуманої стратегії.

В цьому контексті слід звернути увагу на дослідження польських економістів, проведених щодо питань дій органів місцевого самоврядування в напрямку активізації підприємництва на території відповідних змін [82 – 84]. Ними було висунуто такий основний висновок: і «багаті», і «бідні» органи місцевого самоврядування використовують однакові інструменти для розвитку підприємництва на своїй території (зокрема, формування іміджу

громади та ремонт дорожньої інфраструктури, пошук інвесторів шляхом формування та інформування про інвестиційні об'єкти).

Аналіз висновків польських економістів та вітчизняного досвіду дозволяє зробити такий висновок: органи місцевого самоврядування практично ототожнюють роботу в напрямку розвитку підприємництва з розширенням та удосконаленням підприємництва, що підтверджує існування проблеми незнання з боку органів самоврядування можливостей розвитку підприємництва на території громади.

Як доводить вищенаведене дослідження, органи місцевого самоврядування лише у невеликій мірі використовують інструменти розвитку підприємництва, і, в основному ті, що не потребують значних фінансових вкладень. Натомість, важливою умовою розвитку підприємництва з боку органів місцевого самоврядування є використання системного підходу до застосування інструментів економічного стимулювання на території громади.

Загалом на одне велике підприємство (за статистичними даними 2019 р.) припадає в середньому по Україні 4143 зайнятих, на середнє – 177 осіб, на мале – 5,5 осіб.

Саме сфера великого та середнього підприємництва забезпечує відповідний рівень зайнятості та є вагомим чинником створення нових робочих місць та розвитку території. Попри це розташовані такі підприємства в основному в розвинутих промислових центрах, де сконцентровано фінансові та трудові ресурси, – містах та населених пунктах, які з ними межують.

Зважаючи, що прихід великих інвесторів є достатньо рідкісним явищем, розраховувати на одночасне розміщення на території громади великого підприємства із значною кількістю робочих місць досить складно. Тим більше, що громади не мають відповідного досвіду роботи з великими інвесторами.

Тому доцільно стверджувати про необхідність орієнтування органів місцевого самоврядування на розвиток на території громад саме малих підприємств, які і будуть виступати джерелами формування фінансового потенціалу регіону.

Таким чином, визначаючи розвиток підприємництва як один з основних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування та наповнення місцевих бюджетів, можна зазначити:

- невикористання органами влади на рівні громад усіх можливих інструментів економічного стимулювання не дозволяє отримати відповідні результати. Умовою економічного стимулювання має стати формування стратегічного бачення в питанні розвитку підприємництва та залученні інвесторів;
- розвиток підприємництва на території громади неможливий без активної участі населення. В цьому контексті доцільним є підтримку з боку органів місцевого самоврядування створення та розвитку малих підприємств, що стимулюватиме участь громади та відродження місцевих традицій, особливостей ведення господарства, поряд із підтримкою розвитку великого бізнесу.

Висновки до розділу 3

Результати розробки механізмів зміцнення фінансового потенціалу регіону в умовах децентралізації дозволили сформулювати наступні висновки.

Обґрунтовано проблеми неефективної бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів України, які полягають у такому:

- надмірна ресурсна залежність від «центральної» влади;
- недосконалі механізми трансформації бюджетних ресурсів у чинник економічного зростання;
- відсутність довгострокового бачення бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів;
- розбалансованість між потребами та можливостями регіонів;
- відсутність мотивації регіональних органів влади до розвитку на використання власних фінансових ресурсів;
- непрозорі механізми формування показників місцевих бюджетів та обсягів міжбюджетних трансфертів;
- низька ефективність використання бюджетних коштів;
- недосконалі інструменти бюджетного вирівнювання;
- нестабільне інституційне середовище.

Незначне пожвавлення економічної активності в регіонах, що спостерігалось в 2016 – 2018 рр. є нестійким, а отже питання системних змін та глибоких реформ, особливо в фінансовій сфері й надалі в пріоритеті.

Серед очікуваних результатів від реалізації реформ, які мають відношення до бюджетної політики визначено:

- відхід від централізованої моделі управління в державі;
- забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні;

- реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування;
- підвищення прозорості управління публічними фінансами та ефективності їх розподілу і витрачання.

З огляду на виявлені проблеми та особливості функціонування бюджетної політики на регіональному рівні, а також існуючі виклики, які істотно впливають на процеси розвитку регіонів України, кінцевою метою нової бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів визначено – забезпечення стійких темпів зростання економіки регіонів та покращення соціальних стандартів життя населення.

Методологічною основою концепції бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів слугують системний, синергетичний інституційний підходи. Теоретичне ядро даної концепції формують постулати регіонального розвитку та теорії фінансів, які на нашу думку, є визначальними в суспільно-економічних умовах функціонування економіки України загалом, та регіонів зокрема.

В Україні триває процес реформування влади, який поряд з упорядкуванням взаємовідносин між політичними та адміністративними структурами, включає процеси фінансової децентралізації, головною метою яких є формування таких місцевих бюджетів, які дають можливість краще забезпечувати населення місцевими суспільними благами та послугами, враховувати місцеві інтереси та преференції. Підвищити дієвість бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіону можна шляхом:

- ефективного і прозорого перерозподілу бюджетних ресурсів;
- запровадження нової форми управління (новий формат відносин влада – громадяни);
- модернізації соціальних зв'язків і соціальних інтересів;
- запровадження нової демократичної культури та заохочення активної громадськості до прийняття управлінських рішень.

Сучасна світова практика переконує, що проєкти розвитку, які базуються на безпосередній участі мешканців територій та спрямовані на задоволення їх потреб, зорієнтовані на пріоритети локального масштабу, а це в підсумку сприяє вдосконаленню міжбюджетних відносин і бюджетної політики загалом.

Таким чином, відповідно до визначеної мети, пріоритетними напрямками нової бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів повинні стати:

- нарощення внутрішнього фінансового потенціалу соціально-економічного розвитку регіонів на засадах фінансової децентралізації;
- бюджетне стимулювання конкурентних переваг економіки регіонів;
- скорочення територіальних асиметрій у бюджетному забезпеченні розвитку регіонів та рівномірний доступ населення до якісних публічних послуг.

Реформування місцевого самоврядування покликане першочергово забезпечити спроможність органів місцевого самоврядування до розвитку громади, розвитку фінансового потенціалу регіону. Відтак місцевий бюджет виступає основною фінансовою базою розвитку громади. В умовах досягнення зниження рівня фінансової залежності місцевих бюджетів від центрального рівня питання пошуку інструментів нарощення їх дохідної бази та максимізації ефекту від використання фінансових ресурсів виступає одним з основних завдань органів місцевого самоврядування. Визначаючи розвиток підприємництва як один з основних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування та наповнення місцевих бюджетів, можна зазначити:

- невикористання органами влади на рівні громад усіх можливих інструментів економічного стимулювання не дозволяє отримати відповідні результати. Умовою економічного стимулювання має стати формування стратегічного бачення в питанні розвитку підприємництва та залученні інвесторів;

- розвиток підприємництва на території громади неможливий без активної участі населення. В цьому контексті доцільним є підтримку з боку органів місцевого самоврядування створення та розвитку малих підприємств, що стимулюватиме участь громади та відродження місцевих традицій, особливостей ведення господарства, поряд із підтримкою розвитку великого бізнесу.

ВИСНОВКИ

В магістерському дослідженні здійснено теоретичне обґрунтування формування фінансового потенціалу регіону та розроблено практичні рекомендації щодо зміцнення фінансового потенціалу в умовах децентралізації. Одержані результати надають змогу сформулювати такі висновки.

1. Дослідження наукових підходів до визначення поняття фінансовий потенціал регіону дозволив уточнити зазначене поняття, як такий стан фінансової системи, за якого враховуються всі гіпотетичні можливості регіону залучати, створювати та використовувати фінансові ресурси з метою забезпечення його ефективного функціонування та подальшого розвитку. На базі проведеного дослідження уточнено та сформовано підхід до структуризації фінансового потенціалу регіону, згідно з яким структура фінансового потенціалу регіону має містити в собі такі елементи: фінансовий потенціал домогосподарств, бюджетний потенціал регіону, інвестиційний потенціал регіону, фінансовий потенціал суб'єктів господарювання.

2. Уточнено поняття фінансової політики місцевих органів влади, згідно з яким, фінансову політику місцевих органів влади слід розглядати як цілеспрямовану, науково-обґрунтовану діяльність місцевих органів влади з приводу створення на основі ефективного використання соціально-економічного потенціалу територій фінансової бази, достатньої для вирішення проблем соціального й економічного розвитку місцевого самоврядування, раціонального використання власних і залучених фінансових ресурсів в інтересах місцевих жителів. Найважливішими завдання фінансової політики місцевих органів влади, реалізація яких сприятиме економічному і соціальному розвитку адміністративно-територіальних одиниць держави та підвищенню рівня добробуту громадян України: підвищення добробуту і поліпшення якості життя населення; залучення інвестицій на територію громади за рахунок формування сприятливого інвестиційного клімату; забезпечення і підтримка

сталого зростання економіки регіону; надання фінансової та матеріальної допомоги малому та середньому бізнесу, пільгове оподаткування, організація пожертвувань і добровільних внесків для створення підприємств з обслуговування соціально-економічної інфраструктури; формування ділової інфраструктури з наданням якісних інформаційних, аудиторських, юридичних, консалтингових послуг; покращення якісного стану об'єктів технічної інфраструктури; зміцнення дохідної бази регіону та мобілізація внутрішніх податкових резервів; підвищення ефективності бюджетних витрат, розвиток практики використання програмно-цільового методу планування видатків, орієнтованого на результати; вдосконалення міжбюджетних відносин з метою стимулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад; широке залучення громадськості до участі в бюджетному процесі з метою визначення пріоритетних напрямів використання бюджетних коштів в інтересах безпосередніх споживачів соціальних послуг.

3. Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів свідчить про те, що здатність органів місцевого управління надавати високоякісні соціальні послуги, поліпшувати умови життя своїх громадян, вдосконалювати інфраструктуру та залучати необхідні ресурси, які б відповідали їх потребам, базується на таких постулатах: раціональному розподілі видаткових зобов'язань між різними рівнями влади, сильній і надійній базі доходів зі значною часткою власних; «оптимальному» розмірі територіальної громади базового рівня, та раціональному вирішенні питання укрупнення чи об'єднання громад задля досягнення їхніх спільних цілей; стратегії розвитку, що базується на ініціативі знизу, передбачає, власне, виокремлення громадою потреб і пріоритетів та мобілізує громаду на пошук ресурсів, необхідних для послідовного досягнення цілей розвитку. Місцеві бюджети в багатьох країнах світу близькі за своєю структурою та призначенням. Проте кожна держава по-своєму розв'язує питання правового регулювання відносин та дій, пов'язаних із місцевими бюджетами. При цьому спільним залишається те, що фінансові (бюджетні) операції щодо складання, розгляду, прийняття, виконання

місцевого бюджету та контролю за його виконанням є об'єктом бюджетних правовідносин.

4. Проведено оцінку джерел фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Визначено, що у розрізі Запорізького регіону найбільшу питому вагу у структурі надходжень займають податкові надходження, їх сума в абсолютному значенні має стійку тенденцію до зростання. Одним із засобів покриття видатків може бути отримання позик. Спостерігається збільшення суми запозичень за період 2017 – 2019 р., а найбільші запозичення здійснила Запорізька міська рада. Досліджено механізм формування коштів місцевих бюджетів на рівні міста Запоріжжя (Запорізька область).

5. Обсяг доходів бюджету міста за підсумками 2019 р. року склав 8556,9 млн.грн., в тому числі доходи загального фонду – 5 722,3 млн.грн., спеціального фонду – 241,2 млн.грн. та офіційні трансферти – 2 593,4 млн.грн. В структурі доходної частини доходи загального фонду бюджету займають 66,87%, офіційні трансферти та доходи спеціального фонду – 30,31% та 2,82%, відповідно. Здійснено аналіз забезпечення місцевих бюджетів податковими надходженнями. В загальній сумі надходжень податкові надходження мають найбільшу питому вагу як по Запорізькій області в цілому, так і в бюджеті м. Запоріжжя. Визначено, що важливим серед бюджетоутворюючих податків місцевого бюджету є податок на доходи фізичних осіб.

6. Досліджено механізм надходження податку на доходи фізичних осіб (ПДФО). За 2019 р. темп приросту фактичних надходжень ПДФО становить 19,8%. Із 8 регіонів, що мають темпи приросту ПДФО вищі за середній показник по Україні, 2 регіони забезпечили приріст понад 23%. Найнижчий приріст мають Кіровоградська, Луганська та Закарпатська області. Запорізька область має темп приросту 18,4%, що є менше за середній показник по Україні. Обсяг надходжень ПДФО за місцевими бюджетами у 2019 р. склав 165 430,9 млн.грн.

7. Досліджено стан надходжень місцевих податків. У 2019 р. значну питому вагу в бюджеті м. Запоріжжя серед місцевих податків і зборів (58,5%)

займає податок на майно – 954,8 млн.грн. Доведено, що необхідність забезпечення стійкого й ефективного розвитку регіону зумовлює актуальність удосконалення податкової складової механізму формування бюджетного потенціалу регіону шляхом її оптимізації.

8. Визначено місце міжбюджетних відносин у формуванні фінансового потенціалу регіону. Так, встановлено, що найбільшу питому вагу у структурі бюджетоутворюючих доходів місцевих бюджетів України у 2019 р. мають дотації і субсидії – 46,4%. Оцінено динаміку надходжень офіційних трансфертів від органів державного управління до місцевих бюджетів Запорізької області. Здійснено оцінку стану ресурсної складової формування бюджетного потенціалу Запорізького регіону за методикою запропонованою Педченко Н. С., Стрілець В. Ю. Аналіз вказує, що регіон має певні проблеми щодо ресурсної складової формування бюджетного потенціалу. Необхідно звернути увагу на показник фінансової залежності, який показує міру залежності фінансових можливостей місцевих органів влади при фінансуванні витратків місцевого бюджету від трансфертів з державного бюджету, показник має відхилення від нормативу. Встановлено, що впродовж 2017 – 2019 р. показник знижується і має у 2019 р. відхилення від нормативу лише на 0,04, з чого можна зробити висновок, що функціонування місцевих бюджетів Запорізької області дещо меншою мірою залежить від офіційних трансфертів, ніж від власних і закріплених коштів. Результати розрахунків свідчать, що спостерігається нерівномірний розподіл фінансових ресурсів між різними рівнями місцевих бюджетів Запорізької області. Так, бюджет м. Запоріжжя характеризується вищим рівнем автономії ніж взагалі місцеві бюджети Запорізької області.

9. Результати розробки механізмів зміцнення фінансового потенціалу регіону в умовах децентралізації дозволили сформулювати наступні висновки. Обґрунтовано проблеми неефективної бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів України. Незначне поживлення економічної активності в регіонах, що спостерігалось в 2016 –

2018 рр. є нестійким, а отже питання системних змін та глибоких реформ, особливо в фінансовій сфері й надалі в пріоритеті. Серед очікуваних результатів від реалізації реформ, які мають відношення до бюджетної політики визначено: відхід від централізованої моделі управління в державі; забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні; реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування; підвищення прозорості управління публічними фінансами та ефективності їх розподілу і витрачання.

10. Методологічною основою концепції бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів слугують системний, синергетичний інституційний підходи. Теоретичне ядро даної концепції формують постулати регіонального розвитку та теорії фінансів, які на нашу думку, є визначальними в суспільно-економічних умовах функціонування економіки України загалом, та регіонів зокрема.

11. Відповідно до визначеної мети, пріоритетними напрямками нової бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів повинні стати: нарощення внутрішнього фінансового потенціалу соціально-економічного розвитку регіонів на засадах фінансової децентралізації; бюджетне стимулювання конкурентних переваг економіки регіонів; скорочення територіальних асиметрій у бюджетному забезпеченні розвитку регіонів та рівномірний доступ населення до якісних публічних послуг.

12. Реформування місцевого самоврядування покликане першочергово забезпечити спроможність органів місцевого самоврядування до розвитку громади, розвитку фінансового потенціалу регіону. Відтак місцевий бюджет виступає основною фінансовою базою розвитку громади. В умовах досягнення зниження рівня фінансової залежності місцевих бюджетів від центрального рівня питання пошуку інструментів нарощення їх дохідної бази та максимізації ефекту від використання фінансових ресурсів виступає

одним з основних завдань органів місцевого самоврядування. Визначаючи розвиток підприємництва як один з основних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування та наповнення місцевих бюджетів, можна зазначити:

- невикористання органами влади на рівні громад усіх можливих інструментів економічного стимулювання не дозволяє отримати відповідні результати. Умовою економічного стимулювання має стати формування стратегічного бачення в питанні розвитку підприємництва та залученні інвесторів;
- розвиток підприємництва на території громади неможливий без активної участі населення. В цьому контексті доцільним є підтримку з боку органів місцевого самоврядування створення та розвитку малих підприємств, що стимулюватиме участь громади та відродження місцевих традицій, особливостей ведення господарства, поряд із підтримкою розвитку великого бізнесу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Возняк Г. В. Фінансовий потенціал регіону та проблеми його оцінки
URL:http://www.rusnauka.com/15_APSN_2010/Economics/66671.doc.htm.
2. Свірський В. Фінансовий потенціал: теоретико-концептуальні засади. *Світ фінансів*. 2007. № 4 (13). С. 43–51.
3. Булатова Ю. И. Формирование финансового потенциала инвестиционной деятельности субъекта Российской Федерации: автореф. дис... канд. экон. наук : 08.00.10.Оренбург, 2011. 21 с.
4. Загородній А. Г. Фінансово-економічний. Львів: Видавництво національного університету «Львівська політехніка», 2005. 714 с.
5. Шумська С. С. Фінансовий потенціал України: методологія визначення та оцінки. *Фінанси України*. 2007. № 5. С. 55–64.
6. Павлов В. Н. Факторы роста и модернизации финансового потенциала региона. *Финансы*. 2011. № 7. С. 62–64.
7. Ахмедов А. Б. Финансовый потенциал региона и его использование в системе межбюджетных отношений : автореф. дис.... канд. экон. наук : 08.00.10. Махачкала, 2005. 27 с.
8. Голодова Ж. Г. Формирование и управление финансовым потенциалом региона в целях обеспечения его экономического роста: автореф. дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10. Москва, 2010.
9. Козоріз М. А. Фінансовий потенціал регіону: економічна суть та структура. *Економічні науки*. 2011. № 8 (29), ч. 3. С. 15–24.
10. Опихана Н. Є. Регіональний податковий потенціал в Україні. *Фінанси України*. 2004. № 2. С. 122–125.
11. Василик О.Д., Леоненко П.М., Юхименко П.І. Теорія фінансів : навч. посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2005. 480 с.
12. Кравченко В. Місцеві фінанси України : навч. посібник. Київ: Знання, 1999. 488 с.

13. Кириленко О.П. Фінанси (теорія та вітчизняна практика) : навч. посібник / О.П. Кириленко . – Тернопіль : Астон, 2002. – 212 с.
14. Опарін В.М. Фінанси (загальна теорія) : навч. посібник. Київ : КНЕУ, 2007. 240 с.
15. Федосов В.М. Теорія фінансів : підручник за ред. проф. В.М. Федосова, С.І. Юрія. Київ : ЦУЛ, 2010. 576 с.
16. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення 25.10.2020)
17. Чугунов І.Я. Планування дохідної частини місцевих бюджетів. Фінанси України. 2001. № 12. С. 38—47.
18. Василик О. Д. Теорія фінансів. Київ : НІОС, 2003.С.180.
19. Маслова О. С. Ринок фінансових послуг : навч. посіб. Київ : Кондор, 2006. 192 с.
20. Зимовець В. В. Державна фінансова політика економічного розвитку ; НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. Київ : 2010. 356 с.
21. Сідор М.І. Фактори, що впливають на зміст бюджетного процесу в Україні. *Науковий вісник Академії муніципального управління* : зб. наук. праць : Серія «Право». Київ, 2015. Вип. 1. Ч. 2. С. 68–75.
22. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України. Київ : Знання, 1999. 487 с.
23. Данілова О.П. Фінанси у запитаннях і відповідях. Київ: Комп'ютер прес, 2006. 444 с.
24. Бикардова Н. П. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування. *Економічний вісник Донбасу*.2010. № 2. С. 145-151.
25. Ільєнко А., Леоненко П., Юхименко П. Теорія фінансів. Київ: Центр навчальної літератури, 2005. 480 с.
26. Лондар С., Тимошенко О. Фінанси. Вінниця: Нова книга, 2009. 384 с.

27. Григорська О. Сутнісна характеристика фінансової політики держави. Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»: науковий журнал. Острог: Вид-во НУ«ОА», вересень 2016. № 2(30). С. 51–54.
28. Сенгачов В.К. Формирование национальной финансовой стратегии России. Путь к подъему и благосостоянию. Москва : Изд-во «Дело», 2004. 415 с.
29. Федосов В.М. Теорія фінансів : підручник за ред. проф. В.М. Федосова, С.І. Юрія. Київ : ЦУЛ, 2010. 576 с.
30. Кравченко В. Місцеві фінанси України : навч. посібник. Київ : Знання, 1999. 488 с.
31. Фінансовий словник. / А.Г. Загородній, Г.Л. Вознюк, Т.С. Смовженко; [2-ге вид., випр. та доп.]. Львів : Центр Європи, 1997. 576 с.
32. Біла С.О. Вплив децентралізації на стимулювання економічного зростання територіальних громад в Україні. Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. сер. «Економіка і право». Вип. 27. Київ. : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2014. С. 60–68.
33. Ma J. Decentralization from the “Top down”: The Japanese Case [Electronic resource] / J. Ma. – Access mode : www.worldbank.org/mdf/mdf1/topdown.htm.
34. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій : монографія / за ред. О.П. Кириленко. –Тернопіль : Економічна думка, 2008. –376 с.
35. Кулай А.В. Децентралізація фінансових ресурсів територіальних громад в умовах проведення бюджетної реформи. Наукові записки НУ «Острозька академія» : зб. наук. праць, нац. ун-т «Острозька академія». Острог, 2013. Вип. 19. С. 41–44.
36. Петрусенко Ю.М. Міжнародні та національні нормативні засади фінансової політики на місцевому рівні. Економіка і право. 2014. Вип. 25. Сер. 18. С. 48–56.

37. Долженко І.І. Теоретико-методичні підходи до формування фінансової політики місцевого самоврядування. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. 2011. Вип. 168, ч. 2. С. 238–243.

38. Усков І.В. Сутність і основні напрями розвитку бюджетної політики на місцевому рівні. Економіка АПК. 2011. № 9. С. 32–36.

39. Корягін М.В. Бюджетна політика за умов децентралізації бюджетних відносин. Вісник Львівської комерційної академії / ред. кол. : Г.І. Башнянин, В.В. Апопій, О.Д. Вовчак [та ін.]. Львів : Видавництво Львівської комерційної академії, 2011. вип. 38. 342 с.

40. Трещов М. М. Моделювання процесів стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2017. № 3. С. 180 - 187.

41. Бортейчук Р. Ю. Механізми реалізації стратегічного управління в діяльності органів державної влади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 .нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2012. 23 с.

42. Антошкін В. К. Комплексна оцінка впливу фінансових ресурсів за межі України. Економіка і регіон. 2009. № 4 (23). С. 203–208.

43. Василик О.Д. Теорія фінансів: підручник. Київ: НІОС. 2000. 416 с.

44. Александрова М.М. Гроші. Фінанси. Кредит : навч. посіб. [за ред. Г.Г. Кірейцева]. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : ЦУЛ, 2002. 335 с.

45. Габбард Г. Г. Гроші, фінансова система та економіка : підручник / Глен Г. Габбард; пер. з англ.; наук. ред., пер. М. Савлук, Д. Олесевич. Київ : КНЕУ, 2004. 889 с.

46. Багмет К. В. Банківсько-страхова інтеграція в умовах формування конвергентної моделі розвитку фінансового ринку. Вісник ЖДТУ. 2011. № 4 (58). С. 106–111.

47. Барановський О. І. Передтечі фінансових криз. Фінанси України. – 2009. № 3. С. 3–22.

48. Євдокімова М. О. Місцеві фінанси: навч. посіб. Харків: ХНАУ ім. В Докучаєва, 2014. 343 с.
49. Бондарук Т. Г. Місцеві фінанси: навч. посіб. Київ: ДП «Інформ.-аналіт. агентство, 2013. 529 с.
50. Кучер Г.В. Державні фінансові ресурси: монографія. К: КНТЕУ, 2018. 608 с.
51. Острогляд (Лісовська) О. Класифікація фінансових ресурсів місцевого самоврядування. [URL:https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2017/04/253.pdf](https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2017/04/253.pdf).
52. Полинюк Н.І. Механізм формування фінансових ресурсів місцевих органів управління в умовах демократизації суспільства Економічний аналіз. 2016 рік. Том 26. № 1. С. 65-72.
53. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. [URL:https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik](https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik)
54. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. [URL:https://www.treasury.gov.ua/](https://www.treasury.gov.ua/)
55. Бюджет України – 2019 Статистичний збірник. [URL:https://mof.gov.ua/storage/files/2_Budget_of_Ukraine_2019_\(for_website\)%20\(1\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/2_Budget_of_Ukraine_2019_(for_website)%20(1).pdf)
56. Пояснювальна записка до звіту про виконання бюджету міста Запоріжжя за 2017 рік. [URL: https://zp.gov.ua/uk/page/bugjet](https://zp.gov.ua/uk/page/bugjet)
57. Пояснювальна записка до звіту про виконання бюджету міста Запоріжжя за 2018 рік. [URL:https://zp.gov.ua/uk/page/bugjet](https://zp.gov.ua/uk/page/bugjet)
58. Пояснювальна записка до звіту про виконання бюджету міста Запоріжжя за 2019 рік. [URL:https://zp.gov.ua/uk/page/bugjet](https://zp.gov.ua/uk/page/bugjet)
59. На чому заробляють місцеві бюджети в країнах Європи та в Україні? [URL:https://cost.ua/744-na-chomu-zaroblyayut-mistsevi-byudzhety-v-krayinakh-evropy-ta-v-ukrayini/](https://cost.ua/744-na-chomu-zaroblyayut-mistsevi-byudzhety-v-krayinakh-evropy-ta-v-ukrayini/)
60. Budżet Wrocławia 2019. [URL: https://www.wroclaw.pl/budzet-wroclawia/2019/](https://www.wroclaw.pl/budzet-wroclawia/2019/)

61. Wykonanie Budżetu - Wydatki m.st. Warszawy 2019г.
[URL:https://www.wroclaw.pl/budzet-wroclawia/2019/](https://www.wroclaw.pl/budzet-wroclawia/2019/)
62. Педченко Н. С., Стрілець В. Ю.Бюджетний потенціал регіону: оцінка та перспективи розвитку : монографія Полтава : ПУЕТ, 2014. 220 с.
63. Лисенко О.Ю. Міжбюджетні відносини в Україні: особливості розвитку та шляхи удосконалення. [URL:http://academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Lysenko.pdf](http://academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Lysenko.pdf)
64. Розпорядження КМУ від 01.01.2014 р. №333-р «Про схвалення концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації 460 влади в Україні». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення 25.10.2020)
65. Постанов КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 06.08.2014 р. № 385. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (дата звернення 25.10.2020)
66. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015р. № 156-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення 25.10.2020)
67. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 р. №5/2015. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення 25.10.2020)
68. Розпорядження КМУ від 08.02.2017 р. №142-р «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 рр.» URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249797370> (дата звернення 28.10.2020)
69. Розпорядження КМУ від 03.04.2017р. №275-р «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік» URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442> (дата звернення 26.10.2020)

70. Buchanan J., Brennan G. *The Power to Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitution.*- New York: Cambridge University Press, 1980.

71. Масгрейв Р. А. Государственные финансы: теория и практика : пер. с 454 англ. / Р.А. Масгрейв. – М. : Бизнес Атлас, 2009. – 716 с.

72. Oates W. E. Fiscal decentralization and economic development / W. E. Oates // *National Tax Journal*. 1993. – № 46. – P. 237–243.

73. Tiebout, Ch. (1961) «An Economic Theory of Fiscal Decentralization», Princeton University Press, [Online], available at: <http://www.nber.org/chapters/c2273.pdf>. (Accessed 16 April 2016).

74. Mansuri G. Community based and driven development: a critical review // G. Mansuri, V. Rao / *The World Bank Research Observer*. – 2004. – № 19(1). – P. 1– 39.

75. Nnanta N. E. Community driven development in the local government system: a new strategy / N. E. Nnanta, E. O. Innocent // *Kuwait Chapter of Arabian Journal of Business and Management Review*. – 2013. – Vol. 3, № 1. – P. 1–15. [Electronic resource]. – Mode of access : http://www.arabianjbmr.com/pdfs/KD_VOL_3_1/1.pdf.

76. Tanaka S. A review of community-driven development and its application to the Asian Development Bank / S. Tanaka, J. Singh, D. Songco. – Asian Development Bank, 2006. – 100 p.

77. Kumar N. Community-driven development: a study methodology / N. Kumar. – Operations Evaluation Department, 2003. [Electronic resource]. – Mode of access : <http://community.eldis.org/?233@@.59c6797c!enclosure=.59c6797e&ad=1>.

78. Ginsborg P. Populismo, participación, democracia // *El Pais* (2010) [Electronic resource]. – Mode of access : http://elpais.com/diario/2010/05/22/opinion/1274479211_850215.html.

79. Виговська Н.Г. Бюджетна політика в умовах реформування системи місцевих фінансів / Н.Г. Виговська // *Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції*. – 2013. – №3. – С.6-9.

80. Угода про фінансування Програми підтримки секторальної політики - Підтримка регіональної політики України (Контракт на реформу сектора). URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_019/page (дата звернення 28.10.2020)

81. Постанова КМУ «Деякі питання фінансування програм та проектів регіонального розвитку» від 16.11.2016р. № 827. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/827-2016-%D0%BF> (дата звернення 28.10.2020)

82. Dziemianowicz, W. Rola władz samorządowych w przyciąganiu kapitału zagranicznego. // Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce, PWE, Warszawa. 2018. P. 23-45.

83. Działania proinwestycyjne i prorozwojowe samorządów w województwie zachodniopomorskim. Zachodnio-pomorskie Obserwatorium Rynku Pracy. 2007, Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie.

84. Makieła, Z. (2008). Przedsiębiorczość regionalna. Warszawa: Difin.