

УДК 332

Журба О. Ю.,

аспірант, Львівський національний університет імені Івана Франка

ФОРМУВАННЯ І ВИКОРИСТАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ, ЇХ ВПЛИВ НА РОЗВИТОК КРАЇНИ

Анотація. У сучасних умовах функціонування держави Україна розпочала новий етап свого розвитку шляхом здійснення реформ у всіх сферах. Серед усіх вирізняється реформа управління державою, в основу якої покладена реформа бюджетно-податкової системи як децентралізація місцевих бюджетів. Фінансова децентралізація виступила інструментом змін у регулюванні міжбюджетних відносин. Вона виявилася тією рушійною силою, яка дала змогу місцевим громадам почати вирішувати проблеми, що накопичувалися десятиліттями. Доведено, що саме фінансова децентралізація громад має сприяти проведенню політики реформування системи управління в Україні, забезпечувати стійкість місцевих бюджетів, прозорість та ефективність використання їх коштів і, відповідно, покращувати умови і підвищувати рівень життя громади та країни в цілому. У статті розглянуті основні проблеми фінансової децентралізації. Визначені джерела фінансування місцевих бюджетів та з'ясовані шляхи покращення соціального розвитку регіонів.

Ключові слова: децентралізація, об'єднані територіальні громади, фінансова децентралізація, державний бюджет, Бюджетний і Податковий кодекси, міжбюджетні трансферти, податки і збори, доходи і видатки місцевих бюджетів, податкоспроможність, субвенції, дотації.

Zhurba O. Y.,

Postgraduate, Ivan Franko National University of Lviv, Lviv

FORMING AND USING OF LOCAL BUDGETS OF UKRAINE, THEIR INFLUENCE ON THE DEVELOPMENT OF A COUNTRY

Abstract. In modern conditions of functioning of the state, Ukraine has begun a new stage of its development by implementing reforms in all spheres. Among them is the reform of the state administration, which is based on the reform of the fiscal system directed at decentralization of local budgets. Financial decentralization has become an instrument of change in the regulation of inter-budgetary relations. This reform has been the driving force which enabled local communities to solve the problems that have accumulated for decades. It is proved that financial decentralization of communities should promote the policy of reforming the governance system in Ukraine, ensure the sustainability of local budgets, transparency and efficiency of their use, and, accordingly, improve conditions and living standards of the community and the country as a whole. The article deals with the main problems of financial decentralization. The sources of local budgets financing are identified and ways of improving social development of the regions are determined.

Key words: decentralization, united territorial communities, financial decentralization, state budget, Fiscal and Tax Codes, intergovernmental transfers, taxes and fees, revenues and expenditures of local budgets, fiscal capacity, subventions, subsidies.

DOI: <https://doi.org/10.36477/2522-1205-2018-56-26>

Постановка проблеми. За двадцять шість років незалежності України з'явилося багато проблем, які негативно впливали на неї і вимагали негайного вирішення. Основною і важливою стала проблема системи управління державою, яка потребувала структурної перебудови. Реформа в управлінні країною направлена на передачу повноважень на місця, де громади можуть формувати і реалізувати внутрішню політику своєї життєдіяльності і розвитку і це вплине на конкурентоспроможність економіки, її відкритість і чіткі правила ведення,

захист прав власності підприємств, які знаходяться на даній території, покращення її інфраструктури і підвищення рівня життя громади. Здійснення такої політики має відбуватися на основі виокремлення об'єднаної територіальної громади як окремого суб'єкта економіки країни. Саме децентралізація має стати інструментом, який створить умови перетворень країни, де кожна територія (громада) буде самостійним і повноправним господарем свого розвитку і зростання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням фінансової децентралізації займалися і займаються багато вітчизняних вчених. Основні дослідження в цій сфері провели Л. Новаковський, А. Гальчинський, А. Ткачук, В. Андрущенко, О. Кириленко, Л. Якобсон, Ю. Глушенко та інші, в працях яких зроблено глибокий аналіз умов впровадження децентралізації в Україні, висвітлені проблеми фінансової децентралізації. Проте децентралізація є важливою в сучасній Україні, особливо при здійсненні процесів об'єднання громад і територій, де формування місцевих бюджетів та ефективність використання їх фінансових ресурсів є пріоритетними.

Постановка завдання. Відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” місцеві бюджети є фінансовим планом утворення і використання фінансових ресурсів, що необхідні для забезпечення функцій і повноважень органам місцевого самоврядування. Це означає, що повноваження на здійснення фінансування витрат бюджету мають відповідати його надходженням на відповідній території і бути збалансованими. Тому аналізування процесів об'єднання територіальних громад, формування і використання їх фінансової бази та впливу на соціально-економічний розвиток території, громади за допомогою власних фінансових ресурсів, ресурсів, визначених державним бюджетом для їх самодостатності, є актуальними в реформуванні країни.

Виклад основного матеріалу дослідження. Децентралізація є складною реформою, яка покликана змінити всю систему управління країною, де громади отримують можливість самостійно ухвалювати рішення і відповідати за їх реалізацію, самостійно визначати пріоритети соціально-економічної і фінансової політики, їх реалізовувати.

Першим інструментом зміни системи управління став Закон України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, ухвалений у 2015 році. У цьому ж році пройшли місцеві вибори у 159 об'єднаних територіальних громадах (ОТГ), а вже у 2016 році вони перейшли на нові міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Децентралізація місцевих бюджетів почалась із прийняттям змін до Бюджетного і Податкового кодексів, де були передані не тільки додаткові бюджетні повноваження, але і стабільні джерела доходів місцевих бюджетів для їх реалізації [11].

Ще недавно (до 1 січня 2015 року) місцеві бюджети цілком залежали від загальної казни

(державного бюджету), а тепер вони мають свої власні надходження і це стало можливим завдяки ухваленню низки законів та змін до Бюджетного і Податкового кодексів України. Наприкінці переломного періоду 2014 року було ухвалено такі важливі закони: Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи” від 28.12.2014 р. № 79-VIII; Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад” від 26.11. 2015 р. № 837-VIII; Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” від 28.12.2014 р.

Ухвалення цих законів дало можливість громадам навіть до об'єднання відчувати переваги децентралізації, бо збільшилися можливості місцевих бюджетів. Власні ресурси місцевих бюджетів зросли майже втричі, загалом обсяг фінансових ресурсів збільшився майже на 15%, що в номінальних цифрах склало 34,1 млрд грн Зросли обсяги фінансування освіти (13%) та охорони здоров'я (12%).

Підтвердженням позитивних результатів фінансової децентралізації є факти зростання місцевих бюджетів конкретно за даними регіонів України. Загалом по регіонах України станом на 1 січня 2017 року залишки на рахунках місцевих бюджетів становили 52 млрд грн, у порівнянні з 35 млрд грн у 2016 році. Додатково місцеві бюджети збільшуються за рахунок державних субвенцій, які мають чітке функціональне призначення. Так, у державному бюджеті на 2017 рік збільшено розміри освітньої субвенції на 8,1 млрд грн (з 44,5 млрд грн у 2016 р. до 55,5 млрд грн у 2017 р.). Крім цього, передбачено додаткову дотацію в розмірі 14,9 млрд грн із державного бюджету місцевим бюджетам на охорону здоров'я та освіти [1].

Переконливими фактами, що свідчать про ефективність впровадження фінансової децентралізації, стали результати платоспроможності місцевих бюджетів. Так, за даними експертів Асоціації міст України, у 2014-2016 роках у 58 разів зменшилася кількість наданих казначейських позик, що демонструє посилення платоспроможності місцевих бюджетів. У 2017 році кількість дотаційних місцевих бюджетів знизилася завдяки децентралізації на 24%, кількість бюджетів-донорів зросла на 12,5%. У цьому році у 2,2 рази збільшилася державна фінансова підтримка розвитку громад [1].

Таблиця 1

Структура доходів бюджету об'єднаних територіальних громад

Податки	Збори та інші платежі
1	2
60% податку на доходи фізичних осіб	Державне мито
25% екологічного податку	Туристичний збір
5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів	Збір за місця для паркування транспортних засобів

Продовження табл. 1

1	2
100% єдиного податку	Плата за ліцензії та сертифікати на певні види господарської діяльності
100% податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності	Плата за надання адміністративних послуг, адміністративні штрафи та штрафні санкції
100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт)	Надходження від орендної плати за користування майном, що перебуває в комунальній власності
	Рентні плати за користування надрами, за спеціальне використання води та водних об'єктів, лісових ресурсів
	75% коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва
	50% грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської діяльності
	55% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них
	Інші надходження

Джерело: [4].

Важливу роль у доходах місцевих бюджетів ОТГ відіграють податки, основним з яких є податок на доходи фізичних осіб (ПДФО). За даними Центру офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон), у 2016 році основне місце займав податок на доходи фізичних осіб, що склав 79 млрд грн, і це на 25 млрд грн більше, ніж у 2015 році. У цьому році зросла плата за землю на 9 млрд грн і склала 23,3 млрд грн, а єдиний податок досяг зростання на 58% і склав 17 млрд грн [3].

Місцеві бюджети ОТГ містять у собі два важливі фонди – загальний і спеціальний. Найбільшу частку в структурі загального фонду місцевих бюджетів складають офіційні трансферти та частка податку на доходи фізичних осіб і інші податки, визначені законодавством. Найвища частка в спеціальному фонді місцевих бюджетів України належить власним надходженням бюджетних установ, а також офіційним трансфертам та певним видам податків. За 4 місяці 2017 року до місцевих бюджетів надійшло 56,2 млрд грн – це на 14,5 млрд грн більше, ніж у 2016 році. Результати таких надходжень у 2017 році показують, що місцеві бюджети зросли за усіма джерелами доходів. В першу чергу – це за єдиним податком – 2,4 млрд грн, або 48,5%, податком на доходи фізичних осіб – 9,1 млрд грн, або 41%, акцизним податком з роздрібною торгівлю – 1 млрд грн, або 33,1%. За період з 2014 року до 2017 року дохідна частина місцевих бюджетів суттєво зростала, із 68,6 млрд грн до 170,7 млрд грн (план) у даному періоді часу, і це пояснює правильність здійснення реформ держави щодо децентралізації та надання громадам права знаходити можливі шляхи накопичення місцевих бюджетів, які б задовольняли їх потреби й інтереси.

Уряд України ухвалив бюджетну резолюцію, яка засвідчила просування реформи управління країною та її можливості щодо збільшення бюджетів місцевих громад на період до 2020 року. На 2017 рік було заплановано 170,7 млрд грн доходів місцевих бюджетів, на 2018 рік – 248 млрд грн, на 2019 рік – 270 млрд грн і на 2020 рік – 284 млрд грн [11].

Стабільні високі доходи бюджету уже зараз дозволяють ОТГ не лише забезпечувати функціонування сіл, селищ, а й вкладати кошти в свій розвиток. Важливу роль відіграє надання коштів на розвиток інфраструктури ОТГ, на що в державному бюджеті на 2017 рік передбачено 1,5 млрд грн. Цей факт забезпечує підтримку створення ОТГ, бо громади на власні очі бачать позитивні зміни в громадах, що вже створені [3].

Важливим чинником ефективності фінансової децентралізації є щомісячне накопичення залишків бюджетних коштів на рахунках місцевих бюджетів. На початок 2017 року обсяг таких накопичень становив 47,7 млрд грн (33,6 млрд грн по загальному фонду і 14,1 млрд грн по спеціальному фонду). Приріст залишків коштів порівняно з 2016 роком становив 12,5 млрд грн, або 35,5%. Збільшення залишків коштів на рахунках місцевих бюджетів свідчить про вагоме зростання дохідної частини місцевих бюджетів. Загалом по регіонах України станом на 1 січня 2017 року залишки на рахунках місцевих бюджетів становили 52 млрд грн, у порівнянні з 35 млрд грн у 2016 році [1].

Держава свою увагу направила на децентралізацію країни і всіма доступними шляхами підтримує новостворені об'єднані громад, у тому числі фінансово. Тому було створено Державний фонд регіонального розвитку України (ДФРР), з якого направляються кошти на зведення різноманітних інфраструктурних об'єктів. Як додатковий фінансовий інструмент для розвитку об'єднаних територіальних громад цей фонд має сприяти покращенню умов розвитку громад.

Відповідно до Бюджетного кодексу України від 05.02.2012 року було сформовано інноваційний механізм реалізації державної регіональної політики шляхом створення такого фонду. Основним завданням даного фонду визначено забезпечення реалізації регіональних інвестиційних проектів, втілення місцевих ініціатив та сприяння підвищенню регіональної конкурентоспроможності.

Таблиця 2

Динаміка фінансування ДФРР протягом 2012-2017 рр., млрд грн

Показники	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Доходи загального фонду Державного бюджету (план)	322,2	304,5	322,0	491,8	576,6	673,7
Індикативний обсяг ДФРР	3,222	3,045	3,220	4,918	-	-
Затверджений обсяг ДФРР	1,641	0,988	-	2,901	3,0	3,5
Відношення загального обсягу до індикативного, %	50,93	32,45	-	58,99	-	-

Джерело: [9].

Позитивною характеристикою фінансової децентралізації стало те, що у 2016 році зростає частка видатків місцевих бюджетів у ВВП на 0,6% (від 14,1% – у 2015 році до 14,7% – у 2016 році). На рисунку 1 видно, що різке зменшення місцевим бюджетам дотацій відбувається за рахунок зміни механізму горизонтального вирівнювання податко-спроможності місцевих бюджетів у бюджетному законодавстві України.

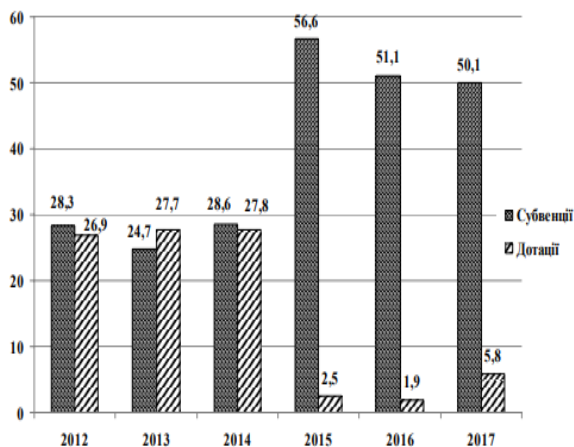


Рис. 1. Частка субвенцій і дотацій у доходах місцевих бюджетів України за 2012-2017 роки, %

Основним напрямом видатків місцевих бюджетів є задоволення поточних потреб населення – це виплати заробітних плат, оплати відряджень, закупівля матеріалів, обладнання, медикаментів, продуктів харчування тощо. Такі видатки у 2016 році з місцевих бюджетів становили 85%, або 297,9 млрд грн [12].

У 2016 році відбулося зростання фінансування по всіх статтях капітальних видатків місцевих бюджетів, а саме: капітальні трансферти населенню – 344%; придбання обладнання і предметів довгострокового користування – 125%; капітальні трансферти підприємствам, установам, організаціям – 88%; капітальний ремонт – 60%; реконструкція та реставрація 50%; капітальні трансферти органам державного управління й інших рівнів – 33%.

Такі високі темпи зростання капітальних видатків місцевих бюджетів свідчать про позитивний вплив реформи міжбюджетних відносин шляхом отримання фінансової підтримки від центральних органів влади для забезпечення розвитку

інфраструктури територіальних громад і підвищення рівня життя населення [12].

Капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються на цілі, великою мірою пов'язані з людським розвитком, серед яких: капітальний ремонт і реконструкція об'єктів соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства; будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства; збереження та розвиток історико-культурних місць України і заповідників; придбання шкільних автобусів і автомобілів швидкої медичної допомоги; комп'ютеризація та інформатизація загальноосвітніх навчальних закладів; природоохоронні заходи; інші заходи щодо розширеного відтворення [10].

Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі. Економічний розвиток об'єднаних територіальних громад залежить від ефективності та правильності ведення соціально-економічної політики держави. В Україні об'єднані територіальні громади в певній мірі залежать від політики врегулювання міжбюджетних відносин, яка поступово повинна переходити від забезпечення бюджетними ресурсами ОТГ до бюджетного регулювання. Незалежність органів місцевого самоврядування у формуванні фінансової політики, у самостійності вирішення своїх завдань та забезпечення своїх повноважень впливає на розвиток території, громади. Саме фінансова децентралізація громад має сприяти проведенню політики реформування системи управління в Україні, забезпечувати стійкість місцевих бюджетів, прозорість та ефективність використання їх коштів і, відповідно, покращувати умови і підвищувати рівень життя громади та країни в цілому. В процесі децентралізації місцевих бюджетів важливо центральним органам влади забезпечити самостійність місцевих органів влади виконувати свої повноваження, функції та завдання, зважаючи на потреби й інтереси ОТГ, ефективно використовуючи бюджетні ресурси.

ЛІТЕРАТУРА

1. Пальчук В. Місцеві бюджети в умовах фінансової децентралізації / В. Пальчук // Україна: події, факти, коментарі. – 2017. – № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ubuvip.gov.ua/-images/ukraine/2017/ukr6.pdf>.

2. Герус А. Фінансова децентралізація, або що робити з грошима / А. Герус // Децентралізація влади. – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/2045>.

3. Мельничук О. Бюджетна децентралізація: як реформа зробила село багатшим / О. Мельничук // Блоги. – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://4.vlada.com/blogs/1224/52004>.

4. Сас О. Децентралізація на паузі, або чому уряд та парламент імітують реформу? / О. Сас // AgroPolit.com – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://agropolit.com/spetsproekty/247\(detsentralizatsiya\(na\(pauzi\(abochomu\(uryad\(ta\(parlament\(imituyet\(reformu](http://agropolit.com/spetsproekty/247(detsentralizatsiya(na(pauzi(abochomu(uryad(ta(parlament(imituyet(reformu).

5. Плюс 14,5 млрд грн: перші результати фінансової децентралізації у 2017 році / Центр громадського моніторингу та контролю. – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://naglyad.org/uk/2017/05/19/plyus\(14\(5\(mlrd\(grn\(pershi\(resultati\(finansovoyi\(detsentralizatsiyi\(u\(2017\(rotsi](http://naglyad.org/uk/2017/05/19/plyus(14(5(mlrd(grn(pershi(resultati(finansovoyi(detsentralizatsiyi(u(2017(rotsi).

6. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад / Децентралізація дає можливості. 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/3958>.

7. Маркович Г. Що таке міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам / Г. Маркович // Бизнес Цензор. – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://biz.censor.net.ua/columns/3031398/scho_take_mjbyudjetni_transferti_mstsevim_byudjetam.

8. Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні: аналіз. / [Біла С. О. та ін.; за ред. С. О. Білої]. – К.: НІСД, 2011. – 80 с.

9. Опарін В. М. Державний фонд регіонального розвитку в системі фінансового вирівнювання / Опарін В. М., Пйонтко Н. Б. // Фінанси України. – 2017. – № 7. – С. 29.

10. Козарезенко Л. В. Місцеві бюджети: можливості регулювання розвитку людського потенціалу / Козарезенко Л. В. // Фінанси України. – 2016. – № 4. – С. 70-71.

11. ГРОМАДна реформа: що дала децентралізація // Економічна правда. – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2017/0804/627740/>.

12. Інформаційна довідка про видатки державного і місцевих бюджетів України у 2016 році // FINANCIAL ANALYSIS OFFICE IN THE VRU [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/FEAO\(Vydatki_biydzhetiv_A5_03_\(web\(1\(1.pdf](http://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/FEAO(Vydatki_biydzhetiv_A5_03_(web(1(1.pdf).

REFERENCES

1. Pal'chuk V. (2017), Mistsevi biudzhety v umovakh finansovoi detsentralizatsii, Ukraina: podii, fakty, komentari, № 6, available at: <http://ubuviap.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr6.pdf>.

2. Herus A. (2016), Finansova detsentralizatsiia, abo scho robyty z hroshyma, Detsentralizatsiia vlady, available at: <http://decentralization.gov.ua/news/item-/2045>.

3. Mel'nychuk O. (2017), Biudzhetsna detsentralizatsiia: iak reforma zrobyla selo bahatshym, Blohy, available at: <http://4.vlada.com/blogs/1224/52004>.

4. Sas O. (2017), Detsentralizatsiia na pauzi, abo chomu uriad ta parlament imituiut reformu?, AgroPolit.com, available at: [http://agropolit.com/spetsproekty/247\(detsentralizatsiya\(na\(pauzi\(abochomu\(uryad\(ta\(parlament\(imituyet\(reformu](http://agropolit.com/spetsproekty/247(detsentralizatsiya(na(pauzi(abochomu(uryad(ta(parlament(imituyet(reformu).

5. Plius 14,5 mlrd hrn: pershi rezul'taty finansovoi detsentralizatsii u 2017 rotsi / Tsentr hromads'koho monitorynhu ta kontroliu (2017), available at: [http://naglyad.org/uk/2017/05/19/plyus\(14\(5\(mlrd\(grn\(pershi\(resultati\(finansovoyi\(detsentralizatsiyi\(u\(2017\(rotsi](http://naglyad.org/uk/2017/05/19/plyus(14(5(mlrd(grn(pershi(resultati(finansovoyi(detsentralizatsiyi(u(2017(rotsi).

6. Osoblyvosti formuvannia biudzhetyv ob'iednanykh terytorial'nykh hromad / Detsentralizatsiia daie mozhyvosti (2017), available at: <http://decentralization.gov.ua/news/3958>.

7. Markovych H. (2017), Scho take mizhbiudzhetni transferty mistsevim biudzhetam, Byznys Tsenzor, available at: http://biz.censor.net.ua/columns/3031398/scho_take_mjbyudjetni_transferti_mstsevim_byudjetam.

8. Innovatsijni pidkhody do rehional'noho rozvytku v Ukraini: anal. dop., Bila S. O. ta in.; za red. S. O. Biloi (2011), NISD, K., 80 s.

9. Oparin, V. M. and Pjontko, N. B. (2017), Derzhavnyj fond rehional'noho rozvytku v systemi finansovoho vyrivniuvannia, Finansy Ukrainy, № 7, s. 29.

10. Kozarezenko, L. V. (2016), Mistsevi biudzhety: mozhyvosti rehuliuвання rozvytku liuds'koho potentsialu, Finansy Ukrainy, № 4, s. 70-71.

11. HROMADna reforma: scho dala detsentralizatsiia, Ekonomichna pravda (2017), available at: <http://www.epravda.com.ua/columns/2017/0804/627740/>.

12. Informatsijna dovidka pro vydatky derzhavnogo i mistsevykh biudzhetyv Ukrainy u 2016 rotsi, FINANCIAL ANALYSIS OFFICE IN THE VRU, available at: [http://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/FEAO\(Vydatki_biydzhetiv_A5_03_\(web\(1\(1.pdf](http://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/FEAO(Vydatki_biydzhetiv_A5_03_(web(1(1.pdf).