

УДК 336.132.11(045)=161.2

Ю. В. Чириченко, доктор економічних наук,
завідувач кафедри міжнародної економіки
Університету митної справи та фінансів
Н. П. Кожаліна, аспірантка Університету
митної справи та фінансів

МОДЕРНІЗАЦІЯ ОСНОВНИХ СКЛАДОВИХ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ

Досліджено сучасний стан формування основних складових місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів. Проаналізовано виконання дохідної частини місцевих бюджетів; висвітлено новації в бюджетному та податковому законодавстві, що стосуються формування місцевих бюджетів на сучасному етапі.

Ключові слова: місцеві бюджети; органи місцевого самоврядування; фінансові відносини; децентралізація фінансових ресурсів.

In the scientific article it was explored the current state of the formation of the main components of local budgets under decentralization of financial resources. It was analyzed making of the income part of local budgets and highlights the innovations in the budget and tax legislation relating to the formation of local budgets today.

Key words: local budgets; local authorities; financial relations; decentralization of financial resources.

Постановка проблеми. В сучасних економічних умовах основні складові місцевих бюджетів потребують досить серйозних реформувань. Насамперед це зумовлено низкою відповідних факторів, таких як висока залежність місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, різний соціально-економічний розвиток територіальних громад, недосконалість адміністративно-територіального устрою, нестабільність формування доходів у зв'язку з частими змінами бюджетного та податкового законодавства. Досить гостро стоїть питання щодо набуття фінансової незалежності місцевими органами влади саме шляхом бюджетної децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам формування, розподілу та використання місцевих бюджетів присвячено праці таких науковців як А. Бабіч, С. Буковинський, А. Вагнер, О. Василик, А. Даниленко, В. Ігнатова та В. Рудий, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, І. Лютий, В. Опаріна, О. Сунцова, О. Романенко, С. Юрій та ін. Однак, незважаючи на велику кількість досліджень, питання модернізації основних складових місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів мало-досліджене та потребує проведення подальших розвідок.

Мета статті – проведення аналізу формування основних складових місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Упродовж 2014–2015 рр. Урядом України було прийнято ряд змін до бюджетного законодавства, що передбачають створення нової моделі

© Ю. В. Чириченко, Н. П. Кожаліна, 2016

фінансового забезпечення місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин в умовах децентралізації фінансових ресурсів. Для реалізації ефективної бюджетної децентралізації, на наш погляд, важливо перетворити місцеві бюджети в ефективний механізм соціально-економічного розвитку територіальних громад. Це можна досягти за допомогою таких заходів:

- забезпечення бюджетної автономії шляхом здійснення децентралізації управління бюджетними коштами;
- удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин і стимулювання територіальних громад до об'єднання;
- розширення дохідної частини місцевих бюджетів і закріплення за ними стабільних джерел доходів;
- установа жорсткого контролю за використанням коштів місцевих бюджетів, підвищення відповідальності за дотримання бюджетного законодавства;
- забезпечення прозорості процесу формування та перегляду місцевих бюджетів.

У 2015 р. налічувалось 11 761 місцевий бюджет (без місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим та м. Севастополя), у тому числі: 4 266 міських бюджетів міст районного значення; 743 селищні бюджети; 48 бюджетів районів у містах; 10 032 сільських бюджети. Крім того, 672 бюджети мають прямі відносини з державним бюджетом: 24 обласні бюджети; 1 міський бюджет м. Києва; 173 міські бюджети міст обласного значення; 474 районні бюджети [1].

Особливого значення в модернізації основних складових місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів набуває подальше вдосконалення податкової та бюджетної політики, яке передусім стосується змін у розподілі бюджетних ресурсів на користь місцевих бюджетів. Тому розглянемо основні проблеми щодо формування місцевих бюджетів насамперед щодо формування їх дохідної частини.

Таблиця 1

**Динаміка виконання місцевих бюджетів України за доходами
у 2010–2015 рр., млрд грн**

Показники	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Темп приросту, %
1	2	3	4	5	6	7	8
Податкові надходження	67,9	73,1	85,9	91,2	87,3	98,2	12,5
Неподаткові надходження	9,4	10,9	12,6	12,1	12,3	20,1	63,4
Доходи від операцій з капіталом	2,6	1,8	1,8	1,4	1,1	1,6	45,5
Цільові фонди	0,7	0,8	0,6	0,5	0,4	0,4	0
Усього доходів (без офіційних трансфертів)	80,5	86,7	100,8	105,2	101,1	120,3	18,9

1	2	3	4	5	6	7	8
Офіційні трансферти, у тому числі	78,9	94,9	124,5	115,8	130,6	173,9	33,2
дотації	44,2	48,1	60,6	61,2	64,4	7,3	-88,6
субвенції	33,5	46,8	63,8	54,6	66,2	166,6	151,7
Усього	159,4	181,5	225,3	221,0	231,7	294,2	26,9

* Джерело: [2].

Як свідчить динаміка виконання місцевих бюджетів за доходами, упродовж останніх років спостерігається значне збільшення суми доходів місцевих бюджетів. Так, у період з 2010 до 2013 рр. загальна сума доходів зросла з 80,5 млрд грн, до 105,2 млрд грн, у період з 2013 до 2015 рр. – з 105,2 млрд грн до 120,3 млрд грн, і лише в 2014 р. спостерігається незначне зниження до 101,1 млрд грн. Головна причина цих змін, на наш погляд, зменшення суми надходжень унаслідок анексії Криму та воєнних дій на сході України. Протягом 2013–2015 рр. відбулося значне зростання суми офіційних трансфертів з 115,8 млрд грн у 2013 р. до 173,9 млрд грн у 2015 р., що є досить негативним фактором.

Таблиця 2

Структура доходних джерел місцевих бюджетів України за 2010–2015 рр., млрд грн

Групи доходів	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Податкові надходження	42,6	40,3	38,1	41,3	37,7	33,4
Неподаткові надходження	5,9	6,0	5,6	5,5	5,3	6,8
Доходи від операцій з капіталом	1,6	1,0	0,8	0,6	0,5	0,5
Цільові фонди	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2
Офіційні трансферти	49,5	52,3	55,2	52,4	56,3	59,1
Усього	100	100	100	100	100	100

* Джерело: [2].

У структурі доходів місцевих бюджетів за останні 5 років найбільшу питому вагу становлять офіційні трансферти, які за період з 2010 до 2015 рр. значно зросли з 49,5 % до 59,1 %. Як свідчить міжнародна практика міжбюджетних відносин, збільшення розміру трансфертів призводить до зниження зацікавленості органів місцевої влади щодо можливостей повного забезпечення коштів на виконання власних і делегованих повноважень, пошуку додаткових резервів щодо соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці та прямо суперечить основним принци-

пам децентралізації. Також спостерігається зменшення частки податкових надходжень з 42,9 % у 2010 р. до 33,4 % у 2015 р., що, своєю чергою, унеможливує проведення ефективної децентралізації фінансових ресурсів у зв'язку з недосконалістю податкового законодавства.

Відповідно до п. 12.3 ст. 12 Податкового кодексу України, “сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, у межах своїх повноважень приймають рішення про встановлення місцевих податків і зборів” [3]. На нашу думку, доцільний перегляд переліку чинних місцевих податків та зборів, можливо розширення їх кола, але недопущення при цьому збільшення податкового тягаря на суб'єктів підприємницької діяльності, які діють на території відповідної громади. Також важливим при цьому є надання повної самостійності органам місцевого самоврядування щодо запровадження місцевих податків, зборів на відповідній території; встановлення ставок і надання пільг, зарахування до місцевих бюджетів більшої частки від загальнодержавних податків (рентної плати, ПДФО, екологічного податку).

Позитивним у чинному законодавстві слід назвати внесення відповідних змін до Податкового та Бюджетного кодексів України у 2016 р. щодо формування основних складових місцевих бюджетів. Так, починаючи з 01.01.2016 р., змінено ставки й порядок обчислення окремих податків і зборів, які повністю або частково зараховуються до місцевих бюджетів (ПДФО, транспортний податок, єдиний податок тощо), запроваджено новий вид податку – акцизний податок з кінцевих продажів, значно розширено базу оподаткування податком на нерухомість. Це, своєю чергою, збільшить дохідну частину місцевих бюджетів і підвищить фіскальну незалежність органів місцевої влади щодо справляння місцевих податків і зборів на території відповідної громади. Згідно з внесеними змінами екологічний податок буде зараховуватись до спеціального фонду місцевих бюджетів та використовуватись для фінансування природоохоронних заходів (раніше він був складовою частиною загального фонду).

Що стосується отримання міжбюджетних трансфертів, то в 2016 р. місцеві бюджети отримуватимуть медичну та освітню субвенції. На жаль, субвенцію з державного бюджету на підготовку робітничих кадрів у професійно-технічних навчальних закладах скасовано, що є негативним фактором, який значно збільшить видатки місцевих бюджетів.

З метою подальшого дослідження формування основних складових місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів розглянемо виконання місцевих бюджетів за 2016 р.

Так, згідно з даними Міністерства фінансів України, приріст надходжень до загального фонду проти 2014 р. становить 29,6 млрд грн, або 42,1 %, тоді як за експертною оцінкою його фахівців він прогнозувався в сумі 22,4 млрд грн. Як результат, у 2015 р. до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 99,8 млрд грн, що становить 116,0 % до річних призначень, затверджених місцевими радами [4].

За даними управління фінансів Верхньодніпровської райдержадміністрації Дніпропетровської області, станом на 01.01.2016 р. до загального фонду районного бюджету надійшло доходів з урахуванням трансфертів у сумі 263 144,4 тис. грн. До районного бюджету надійшли дотації з державного бюджету, а саме базова дотація у

сумі 3165,7 тис. грн, що становить 100 % до уточнених планових призначень, та стабілізаційна дотація у сумі 884,5 тис. грн. Субвенцій з державного бюджету надійшло у сумі 200 853,3 тис грн, з них: освітня – 50 091,9 тис. грн, медична – 39 272,9 тис. грн, на соціальний захист населення – 109 124,5 тис. грн. За підсумками 2015 р. доходи загального фонду без урахування трансфертів за всіма джерелами становили 43 410,4 тис. грн, або 113,6 %. З основного джерела надходжень до районного бюджету – податку на доходи фізичних осіб (питома вага якого в загальному обсязі надходжень району становить 61,4 %, а в районному бюджеті 99,9 %) – надійшло 43,3 млн грн. Інші надходження до районного бюджету становили 99,9 тис. грн [5].

Таблиця 3

Аналіз надходження ПДФО до бюджету Верхньодніпровського району, тис. грн

Затверджений план на 2015 р.	Уточнений план на 2015 р.	Факт за 2015 р. (60 %)	Фактичний до уточненого плану, %	Факт за 2014 р. (зіставні умови)	Абсолютний приріст +/-
34 953,9	38 122,5	43 310,5	113,6	34 691,1	+8619,4

*Джерело: [5].

До спеціального фонду за 12 місяців 2015 р. доходів з урахуванням трансфертів надійшло в сумі 10 657,4 тис. грн, а без урахування трансфертів – 5687,8 тис. грн, також надійшли субвенції з державного бюджету в сумі 4969,6 тис грн.

Провівши відповідне дослідження щодо виконання місцевих бюджетів за 2015 р. як в Україні, так і у Верхньодніпровському районі Дніпропетровської області, ми дійшли висновку, що проведення міжбюджетної реформи має позитивні наслідки, тобто органи місцевого самоврядування отримали необхідну кількість коштів для виконання власних і делегованих повноважень й можуть забезпечувати себе самостійно. Але це не повинно стати причиною відмови від подальшого об'єднання територіальних громад і завершення процесу децентралізації на даному етапі.

Так, за висловом Голови Верховної Ради України В. Гройсмана, “розпочата у 2015 р. фінансова децентралізація дала можливість залучити до 40 % нових ресурсів для розвитку місцевого самоврядування країни” [6].

Водночас віце-прем'єр-міністр – міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Г. Зубко вважає, що “завдяки бюджетній децентралізації місцеві бюджети, за результатами 2015 р., було збільшено на 26,9 млрд грн. На 1 січня 2016 р. залишок коштів у місцевих бюджетах становив 27,4 млрд грн, тоді як на 1 січня 2015 р. він був на рівні 10,4 млрд грн. Ще одне – кількість державних позик місцевим бюджетам зменшилася майже в 10 разів. Якщо в 2014 р. звернень до держави було більше 20 тис., то в 2015 р. – лише близько 2 тис. Отже, у громад з'явилися додаткові фінансові можливості, збільшилася їхня платоспроможність. Більше того, звернувшись до казначейства, громади отримують свої кошти вже протягом доби. Такого в Україні не було ніколи” [7].

Крім позитивних факторів проведення децентралізації фінансових ресурсів, в Україні існують, на нашу думку, певні проблемні питання. Так, нині органи центральної влади намагаються все ж залишити за собою контроль над розподілом бюджетних коштів, не даючи при цьому органам місцевої влади повної фінансової самостійності та незалежності; повільно відбувається процес об'єднання громад, що є причиною відсутності стимулювання територіальних громад до об'єднання з боку держави; неспроможність органів місцевого самоврядування самостійно та раціонально використовувати кошти.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Розглянувши питання формування основних складових місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів і провівши відповідний аналіз виконання місцевих бюджетів за 2015 р., ми визначили позитивні та негативні фактори бюджетної децентралізації та дійшли таких висновків. Застосовуючи при цьому відповідний міжнародний досвід, з'ясували, що особливого значення в сучасних умовах набуває продовження проведення міжбюджетної реформи в контексті децентралізації фінансових ресурсів, успішність якої залежить від зміни наявної інституційної моделі органів місцевої влади, вдосконалення бюджетної та податкової політики. Перші кроки в цьому напрямі вже зроблено, але зупинитись на досягнутому не слід. Потрібне проведення змін щодо збільшення пропорцій з розподілу податків і зборів на користь саме місцевих бюджетів, вирішення питань на законодавчому рівні реформи місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Місцеві бюджети [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України. – Режим доступу : <http://minfin.gov.ua/news/bjudzhet/local-budg>
2. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс] / Державна казначейська служба України. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir>
3. Податковий кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI (зі змінами та доповненнями). – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/nk>
4. Бюджетна децентралізація – 2015 та її результати – офіційно [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1674>
5. Пояснювальна записка про виконання районного бюджету за 2015 рік управління фінансів Верхньодніпровської райдержадміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.verhn-rn.dp.gov.ua/OBLADM/vdnepr_rda.nsf/docs/D83A3250DEA21FA8C2257F76004FD512?OpenDocument
6. Гройсман В. Фінансова децентралізація забезпечила нові ресурси для розвитку місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Володимир Гройсман. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1424>
7. Зубко Г. Кошти на розвиток в регіонах є, тепер потрібні якісні проекти [Електронний ресурс] / Геннадій Зубко. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1812>