

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

С. С. Совщак, здобувач вищої освіти обліково-фінансового факультету,

Миколаївський національний аграрний університет

У статті розглянуто процес децентралізації влади, який здійснюється між центральними і регіональними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Висвітлено центральне місце в системі місцевих фінансів, що належить місцевим бюджетам.

Досліджено динаміку кількості створених об'єднаних територіальних громад (ОТГ) та обсягів доходів їх бюджетів.

Визначено вплив на структуру доходів місцевих бюджетів, зокрема на частку місцевих податків і зборів, фінансової децентралізації. Проведена оцінка фінансової спроможності ОТГ за перше півріччя звітнього року.

Наведено напрями удосконалення управління місцевими бюджетами в умовах децентралізації влади в Україні. Встановлено, що щомісячне накопичення залишків бюджетних коштів на рахунках місцевих бюджетів, яке свідчить про вагоме зростання дохідної частини місцевих бюджетів, впливає на ефективність фінансових ресурсів.

Ключові слова: децентралізація влади, місцевий бюджет, місцеві фінанси, доходи місцевого бюджету, бюджетна політика.

Розпочатий в Україні процес децентралізації влади, що здійснюється шляхом розподілу повноважень між центральними і регіональними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, охоплює перш за все питання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах реформи міжбюджетних відносин, адже саме на них покладається велика відповідальність щодо створення умов для розвитку господарської, соціальної та культурної діяльності, підвищення життєвого рівня територіальних громад. Останнє можливе за наявності міцної фінансової бази місцевих органів та здатності ефективно управляти нею. Разом з тим однією з найважливіших проблем залишається низька фінансова спроможність не лише сільських, а й міських територіальних громад.

Питанням організації місцевих фінансів, присвячено чимало праць вітчизняних вчених, таких як: О. Сунцова [11], Т. Бондарук [4], А. Титар [13], В. Тарнай [12] та ін. Однак усе ще залишаються не вирішеними проблеми фінансового забезпечення місцевого самоврядування, невідпрацьованості механізмів залучення додаткових фінансових ресурсів до місцевих бюджетів.

Метою статті є удосконалення управління місцевими бюджетами в умовах децентралізації влади в Україні задля посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування.

Процес децентралізації влади, що розпочався в Україні, ґрунтується на Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної

організації влади, проекту змін до Конституції України, законах України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” [1], “Про добровільне об’єднання територіальних громад” [3] та ін. Децентралізація передбачає проведення докорінної зміни управління в державі, перерозподіл функцій і ресурсів між владними органами на всіх рівнях. При цьому відбувається передача повноважень і ресурсів від держави органам місцевого самоврядування з наданням їм фінансової самостійності [5].

Як відомо, у системі місцевих фінансів центральне місце належить місцевим бюджетам, які, з одного боку, є документальним носієм місцевих фінансів, а з іншого – являють собою план утворення й використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення виконання завдань органів місцевого самоврядування. Їх самостійність гарантується власними та закріпленими за ними загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів.

На ефективність впровадження фінансової децентралізації впливають результати платоспроможності місцевих бюджетів. Таку 2014-2016 рр. у 58 разів зменшилася кількість наданих казначейських позик, що демонструє посилення платоспроможності місцевих бюджетів в Україні.

Слід вказати, що у 2017 р. кількість дотаційних місцевих бюджетів знизилася завдяки децентралізації на 24 %, кількість бюджетів-донорів зросла на 12,5 %. У цьому ж році у 2,2 рази збільшилася державна фінансова підтримка розвитку громад.

До 2014 р. відсоток ротаційності місцевих бюджетів становив 96,3 %, а донорами було 3,7 % місцевих бюджетів. Якщо порівнювати 2017 з 2014 роком, кількість дотаційних бюджетів знизилася на 23,8 %. У свою чергу, обсяг бюджетів-донорів наразі становить 16,2 %, тобто відбулося їх зростання на 12,5 %.

У першому півріччі 2017 р. найбільша кількість об’єднаних територіальних громад (ОТГ) спостерігалася в Дніпропетровській, Тернопільській, Житомирській областях. Найменша ж кількість ОТГ – у Київській, Луганській, Закарпатській областях. [8]

Щодо Миколаївської області слід вказати, що обсяг створених ОТГ становить 19 одиниць. З 24 областей – Миколаївська посідає 7 місце за кількістю [8].

Розглянемо динаміку кількості створених ОТГ та обсяги доходів їх бюджетів у таблиці 1.

Динаміка кількості створених ОТГ та обсягів доходів їх бюджетів

Показник	Січень-серпень			2017 р. у % до	
	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2015 р.	2016 р.
Кількість створених ОТГ, одиниць	159	207	366	230,2	176,8
ПДФО, млрд грн	1,5	1,6	3,1	206,6	193,75
Плата за землю, млн грн	445,1	502	947,1	212,8	188,6
Акцизний податок, млн грн	213,2	197,7	410,8	192,8	207,4
Єдиний податок, млн грн	335	445,7	780,7	233,0	175,0
Податок на нерухоме майно, млн грн	41,2	49,7	90,8	221,4	181,6
Доходи бюджетів ОТГ, всього, млрд. грн	2,5345	2,7951	5,3294	X	X

Джерело: побудовано за даними [7]

Слід зазначити, що протягом 8 місяців досліджуваних років (2015-2017 рр.) кількість створених ОТГ неухильно зростала і у звітному 2017 році становила 366 одиниць, що на 130,2% більше ніж у бюджетному 2015 році.

Нами встановлено, що за січень-серпень 2017 р. доходи бюджетів ОТГ зросли майже на 2,8 млрд грн., або більше ніж на 110%.

Говорячи про обсяги доходів бюджетів ОТГ слід вказати, що по ПДФО, платі за землю, єдиному податку, податку на нерухоме майно спостерігається стійка тенденція до зростання. І за 8 місяців 2017 р. ці показники досягли 3,1 млрд. грн., 947,1 млрд. грн., 780,7 млрд. грн., 90,8 млрд. грн. відповідно. Щодо акцизного податку слід констатувати його зростання у звітному році у порівнянні з 2015 роком на 92,8%. За 8 місяців 2016 ж року акцизний податок зменшився у порівнянні з аналогічним періодом 2015 р. на 15,5 млрд. грн.

За 8 місяців 2016 року 366 ОТГ отримали з державного бюджету субвенцію на розвиток інфраструктури в сумі 826,3 млн. грн [7].

Отже, фінансова децентралізація позитивно вплинула на структуру доходів місцевих бюджетів, зокрема на частку місцевих податків і зборів. Якщо протягом 2007-2010 років їх частка складала лише 1,1%-1,4%, то в 2016 році вона вже становила – 27,1% [7]. Найбільшу питому вагу у структурі місцевих податків і зборів займають надходження від плати за землю та єдиного податку, які стовідсотково залишаються в бюджетах органів місцевого самоврядування.

Підтвердженням ефективності фінансової децентралізації є і щомісячне накопичення залишків бюджетних коштів на рахунках місцевих бюджетів, обсяг яких на початок 2017 р. становив 47,7 млрд грн (33,6 млрд грн по загальному фонду та 14,1 млрд грн по спеціальному фонду). Приріст залишків коштів проти початку 2016 р. становив 12,5 млрд грн або 35,5%. Збільшення залишків коштів на рахунках місцевих бюджетів свідчить про вагоме зростання дохідної частини місцевих бюджетів. Такі тенденції дають

можливість місцевим органам влади забезпечити належне функціонування закладів бюджетної сфери та самостійно вирішувати питання розвитку громад без звернення до центральних органів влади стосовно виділення додаткових коштів з Державного бюджету.

Позитивними результатами фінансової децентралізації є факти зростання місцевих бюджетів за даними регіонів України.

За оцінкою фінансової спроможності 366 ОТГ України в 20 лідерів входять 11 областей України (табл. 2), серед яких: Дніпропетровська, Донецька, Полтавська, Житомирська, Закарпатська, Чернігівська, Вінницька, Одеська, Кіровоградська, Миколаївська, Хмельницька області. Щодо Миколаївського регіону необхідно виділити ОТГ Галицинівську, яка посіла 16 місце загального рейтингу. Оцінку фінансової спроможності 366-ти ОТГ проведено на підставі результатів моніторингу виконання місцевих бюджетів за I півріччя 2017 року та за 4 основними показниками, які відображають:

- власні доходи на 1-го мешканця;
- рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у доходах);
- питому вагу видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ (без трансфертів з державного бюджету);
- капітальні видатки на 1-го мешканця (без субвенцій з державного бюджету).

Нами встановлено, щонайнижчі показники фінансової спроможності характерні для більшості невеликих громад. Виняток становлять окремі невеликі громади на території, яких розміщені бюджетоутворюючі підприємства та потужні підприємства реального сектору економіки.

Закономірність між фінансовою спроможністю та чисельністю населення громади можна пояснити тим, що у великих громадах більш вигідно розвивати малий та середній бізнес, оскільки там є достатній трудовий ресурс, більш ємний місцевий ринок збуту товарів і послуг та кращі перспективи для сталого розвитку громади.

Великі громади мають більший потенціал та більше можливостей для забезпечення належного утримання об'єктів інфраструктури, функціонування закладів та установ комунальної власності, а органи місцевого самоврядування можуть забезпечити надання якісних публічних та комунальних послуг. Загалом по регіонах України, станом на 1 січня 2017 р. залишки на рахунках місцевих бюджетів становили 52 млрд. грн, у порівнянні з 35 млрд грн у 2016 році [7]. Додатково місцеві бюджети збільшують за рахунок державної субвенції, яка має чітке функціональне призначення. Так, у Держбюджеті на 2017 р. збільшено розміри освітньої субвенції на 8,1 млрд грн (з 44,5 у 2016 р. до 52,6 у 2017 р.), а також медичної субвенції на 11 млрд грн (з 44,4 у 2016 р. до 55,5 у 2017 р.) [10]. Крім того, передбачена додаткова дотація в розмірі 14,9 млрд грн із Державного бюджету місцевим бюджетам на охорону здоров'я та освіту [10].

Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за перше півріччя 2017 р.

Назва ОТГ	Область	власні доходи на 1-го мешканця, грн/ос.	рейтинг	рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової/реверсно і дотації у доходах), %	рейтинг	питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ (без трансфертів з державного бюджету), %	рейтинг	капітальні видатки на 1-го мешканця (без субвенцій з державного бюджету), грн/ос.	рейтинг	Загальний рейтинг
Слобожанська	Дніпропетровська	8 925,9	1	-15,5%	8	4,5%	2	1702,9	5	1
Богданівська	Дніпропетровська	5 593,6	4	-25,8%	4	11,3%	25	2316,8	3	2
Шахівська	Донецька	6 457,9	2	-2,6%	30	8,6%	11	2064,1	4	3
Вербківська	Дніпропетровська	5 608,7	3	-29,4%	2	12,5%	38	1108,1	9	4
Шишацька	Полтавська	2 895,5	12	-3,1%	27	10,0%	16	3559,1	2	5
Ушомирська	Житомирська	3 975,7	7	-0,9%	41	8,0%	7	1191,6	8	6
Розсошанська	Хмельницька	2 742,2	13	-2,2%	32	10,1%	17	1617,4	6	7
Глобинська	Полтавська	3 341,6	10	-8,3%	17	13,0%	43	690,3	21	8
Новоолександрівська	Дніпропетровська	3 340,1	11	0,0%	49	7,6%	6	515,1	38	9
Тячівська	Закарпатська	1 965,9	34	0,0%	49	9,8%	14	850,9	12	10
Оратівська	Вінницька	2 041,2	28	-8,7%	15	11,6%	30	363,8	57	11
Деснянська	Чернігівська	2 586,5	14	-15,9%	7	16,8%	94	742,6	17	12
Калинівська	Вінницька	1 927,7	36	0,0%	49	4,5%	1	362,0	58	13
Лиманська	Донецька	2 351,1	20	0,0%	49	11,4%	26	389,0	52	14
Соколівська	Кіровоградська	2 569,7	16	-7,6%	19	15,4%	76	481,0	42	15
Галицинівська	Миколаївська	4 429,5	6	-21,8%	5	5,2%	3	131,2	150	16
Білоцерківська	Полтавська	3 409,7	9	-2,6%	29	18,5%	116	927,5	11	17
Станишівська	Житомирська	1 992,1	32	-1,9%	35	10,4%	20	262,3	79	18
Біляївська	Одеська	1 911,2	37	-2,2%	33	14,5%	60	496,4	40	19
Пирятинська	Полтавська	1 778,5	52	3,6%	74	10,4%	19	539,3	37	20

Джерело: побудовано за даними[8]

Отже, удосконаливши управління місцевими бюджетами в умовах децентралізації влади в Україні, зазначимо, що ефективність впровадження фінансової децентралізації впливають результати платоспроможності місцевих бюджетів. Протягом досліджуваних років значно зменшується кількість наданих казначейських позик, що демонструє посилення платоспроможності місцевих бюджетів в Україні. Говорячи про обсяги доходів бюджетів ОТГ, спостерігаємо стійку тенденцію до зростання.

Ефективністю фінансової децентралізації є щомісячне накопичення залишків бюджетних коштів на рахунках місцевих бюджетів, що свідчить про вагоме зростання дохідної частини місцевих бюджетів. Тому, на нашу думку, фінансова децентралізація позитивно вплинула на структуру доходів місцевих бюджетів, зокрема на частку місцевих податків і зборів.

Список використаних джерел

1. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19> .
2. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України щодо податкової реформи : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/ed20150714>
4. Бондарук Т. Г. Зарубіжний досвід місцевого оподаткування та можливості його застосування в Україні / Т. Г. Бондарук // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2011. – № 1. – С. 56-66.
5. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456 –VI (із змінами). – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
6. Децентралізація – освітній простір громади [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу : <http://udl.despro.org.ua>.
7. Децентралізація влади [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://decentralization.gov.ua>.
8. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за перше півріччя 2017 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу : <http://decentralization.gov.ua>.
9. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI (із змінами). – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
10. Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад” від 07.06.2017 № 410. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/410-2017-п>
11. Сунцова О. О. Місцеві фінанси: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / О. О. Сунцова. – [2-ге вид.]. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 488 с.
12. Тарнай В. А. Кращі практики бюджетної прозорості та підвітності органів місцевого самоврядування / В. А. Тарнай, С. І. Карелін, С. В. Корнилюк. – К.: Центр політичних студій та аналітики, 2015. – 64 с.
13. Титар А. О. Зарубіжний досвід планування та прогнозування доходів місцевих бюджетів / О. А. Титар // Управління розвитком. – 2013. – № 16 (156). – С. 14–16.

S. Sovschak. Local budget under conditions of financial decentralization.

In the article the process of decentralization of power, which is carried out between the Central and regional bodies of Executive power and bodies of local self-government. Illuminated Central place in the system of local Finance that belongs to the local budgets.

The dynamics of the number of the newly created United territorial communities (GSS) and revenues of their budgets.

The influence on the structure of revenues of local budgets the share of local taxes and fees, and financial decentralization. Assessed the financial viability of the GSS for the first half of the reporting year.

Given the direction of improving the management of local budgets in the conditions of decentralization of power in Ukraine. It is established that the monthly accumulation of budget surpluses in the accounts of local budgets, which indicates a significant growth of the revenues of local budgets, affecting the efficiency of financial resources.

Key words: decentralization of power, local budget, local finances, local budget revenues, budget policy.

*Науковий керівник – канд. екон. наук, доцент Бурковська А. В.
Миколаївський національний аграрний університет*