

УДК 352.146

Формування та використання місцевих бюджетів України в умовах децентралізації

Конєва І.І.

кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів
Сумського національного аграрного університету

Стаття присвячена дослідженню ролі місцевих бюджетів України у забезпеченні ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. Проаналізовано розподіл основних доходів Зведеного бюджету України за видами бюджетів та розподіл основних видатків Зведеного бюджету України за видами бюджетів. Визначено джерела формування і напрями використання коштів місцевих бюджетів на прикладі Сумської області. Окреслено перспективні напрями формування і використання коштів місцевих бюджетів України.

Ключові слова: місцеві бюджети, Зведений бюджет, податкові надходження, видатки бюджету, фінансова стійкість, децентралізація.

Конєва И.И. ФОРМИРОВАНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Статья посвящена исследованию роли местных бюджетов Украины в обеспечении эффективного функционирования органов местного самоуправления. Проанализировано распределение основных доходов Сводного бюджета Украины по видам бюджетов и распределение основных расходов Сводного бюджета Украины по видам бюджетов. Определены источники формирования и направления использования денежных средств местных бюджетов на примере Сумской области. Определены перспективные направления формирования и использования средств местных бюджетов.

Ключевые слова: местные бюджеты, Сводный бюджет, налоговые поступления, расходы бюджета, финансовая устойчивость, децентрализация.

Koneva I.I. FORMATION AND USING OF LOCAL BUDGETS OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

The article investigates the main components of the role of local budgets, the state of formation and using of local budgets of Ukraine are explored, context of decentralization, the prospects of the formation and using of local budgets in Ukraine are determined. Analysis of the formation and using of local budgets of Ukraine shows the necessity: strengthening the investment component of local budgets, without reducing the amount of local budgets' spending on the social sphere, social protection and social security, housing and communal services. Analyzed the status and structure of local budgets revenues on the example of Sumy region. The article defines perspective directions of formation and using of local budgets of Ukraine.

Keywords: local budgets, Summary budget, tax receivables, charges of budget, financial stability, decentralization.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Головна роль в ефективному виконанні органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і завдань відіграють кошти місцевих бюджетів, що перебувають у їх розпорядженні. Існуючий механізм формування доходів бюджетів України характеризується низьким рівнем частки власних доходів місцевих бюджетів, що відображається нарощуванням обсягів міжбюджетних трансфертів. Також, особлива роль відводиться місцевим бюджетам у соціально-економічному розвитку територій, оскільки фінансування видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів. У зв'язку з цим виникає необхідність у поглибленому

дослідженні проблем механізму формування доходів місцевих бюджетів та напрямків їх ефективного використання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням теоретичних і практичних аспектів формування доходів місцевих бюджетів та удосконаленню механізму управління бюджетними видатками в Україні присвячено чимало праць вітчизняних науковців, а саме Кириленка О.П., Лисяк Л.В., Міщенко Д.А., Серьогіна С.С., Піменової М.М., Піскової Ж.В., Юрія С.І., Федосова В.М. та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. На сьогоднішній день актуальною є проблема високої залежності доходів місцевих бюджетів та від міжбюджетних трансфертів, що породжує необхідність

пошуку можливості збільшення доходів місцевих бюджетів за рахунок джерел, що посилюють фінансову незалежність органів місцевої влади і ведуть до посилення децентралізації. Також залишаються актуальними питання підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів України.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є аналіз формування доходів місцевих бюджетів та напрямків використання коштів, порівняння структури доходів місцевих бюджетів в Україні загалом та Сумської області зокрема, а також пошук шляхів досягнення їх збалансованості.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах незалежності органів місцевого самоврядування у здійсненні покладених на них функцій і виконанні власних і делегованих повноважень особливе місце належить місцевим бюджетам як фінансовій базі їх функціонування. Складність теоретичних та практичних аспектів формування та використання місцевих бюджетів в умовах децентралізації обумовлює об'єктивну необхідність комплексного підходу до механізму формування і використання місцевих бюджетів України.

Впровадження реформи децентралізації, яка ґрунтується на базі «Стратегії – 2020» президента України, «Концепції реформи місцевого самоврядування» та Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», інших законодавчих актів, передбачає досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації при стабільних джерел доходів для їх реалізації, раціональне використання накопиченого потенціалу і як

наслідок досягнення фінансової спроможності регіонів [1].

Розглянемо, яку частку займають доходи місцевих бюджетів у структурі доходів Зведеного бюджету України до і після децентралізації, яка розпочалася з кінця 2014 року. (табл. 1).

У 2015 р. Були внесені зміни до Бюджетного кодексу України і Податкового кодексу України. За 2014-2018 рр. Питома вага доходів місцевих бюджетів у структурі Зведеного бюджету не перевищувала 22,6%, що свідчить про низький ступінь участі місцевого самоврядування в розв'язанні проблем розвитку регіонів.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом, джерел та закріплених у встановленому порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів [3].

Розглянемо, структуру доходів місцевих бюджетів України (табл. 2).

Питома вага податкових надходжень коливається від 34,3% у 2004 році до 40,1% у 2016 році. Але найбільшу питому вагу становлять офіційні трансферти 59,4% у 2014 р. Наступним етапом аналізу є дослідження неподаткових надходжень, які займали третє місце у структурі доходів місцевих бюджетів. У 2014 р. питома вага цієї групи доходів становила 5,6%. у 2015 р. вона зросла до 6,8%. У 2018 році зменшилася до 3,3%.

Розглянемо дохідну частину місцевих бюджетів на прикладі Сумської області (табл. 3).

У структурі доходів місцевих бюджетів Сумської області протягом 2015–2017 рр. переважають офіційні трансферти – від 85,0% до 87,1%. Податкові надходження займають друге місце, їх питома вага залишається майже незмінною за період дослідження.

Таблиця 1

**Склад та структура доходів Зведеного бюджету України
(без урахування міжбюджетних трансфертів)**

Вид бюджету	Рік									
	2014		2015		2016		2017		2018	
	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%
Державний бюджет	355,0	80,0	531,5	81,5	612,1	78,2	787,3	77,4	917,1	79,8
Місцеві бюджети	89,0	20,0	120,5	18,5	170,6	21,8	229,5	22,6	232,0	20,2
Зведений бюджет	444,0	100,0	652,0	100,0	782,7	100,0	1016,8	100,0	1149,1	100,0

Джерело: розраховано автором за [2]

Таблиця 2

Склад та структура доходів місцевих бюджетів України

Вид доходів	Рік									
	2014		2015		2016		2017		2018	
	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%
Податкові надходження	75,3	34,3	98,2	33,4	146,9	40,1	201,0	40,0	211,3	39,1
Неподаткові надходження	12,3	5,6	20,1	6,8	21,7	5,9	26,0	5,2	18,2	3,3
Доходи від операцій з капіталом	1,5	0,7	2,1	0,7	2,0	0,5	2,5	0,5	2,5	0,5
Офіційні трансферти	130,6	59,4	174,0	59,1	195,4	53,4	272,9	54,3	308,9	57,1
Всього	219,7	100,0	294,4	100,0	366,0	100,0	502,4	100,0	540,9	100,0

Джерело: розраховано автором за [2]

Таблиця 3

Склад та структура доходів бюджету Сумської області

Вид доходів	Рік					
	2015		2016		2017	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Податкові надходження	306,4	10,9	383,2	28,6	615,0	10,7
Неподаткові надходження	110,4	4,0	110,2	8,2	117,9	2,1
Доходи від операцій з капіталом	0,3	0,1	0,3	0,1	1,5	0,1
Офіційні трансферти	2365,8	85,0	845,6	63,1	4989,7	87,1
Всього доходів	2782,9	100,0	1339,3	100,0	5724,1	100,0

Джерело: розраховано автором за [4]

Таблиця 4

Склад та структура податкових надходжень місцевих бюджетів України

Вид податку	Рік									
	2014		2015		2016		2017		2018	
	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%
Податок на доходи фізичних осіб	62,5	83,0	54,9	55,9	79,0	53,8	110,6	55,1	127,7	60,3
Акцизний податок	0,2	0,3	7,7	7,8	11,5	7,8	13,2	6,6	13,3	6,3
Податок на прибуток підприємств	0,3	0,4	4,3	4,4	5,9	4,1	6,5	3,2	6,3	3,0
Місцеві податки і збори	8,1	10,7	27,0	27,5	42,3	28,8	52,6	26,2	54,9	26,0
Плата за користування надрами	1,4	1,9	1,0	1,0	1,1	0,7	1,1	0,5	2,1	1,0
Інше	2,8	3,7	3,3	3,4	7,1	4,8	17,0	8,4	7,1	3,4
Всього	75,3	100,0	98,2	100,0	146,9	100,0	201,0	100,0	211,3	100,0

Джерело: розраховано автором за [2]

Також варто зазначити, що в доходах бюджету Сумської області питома вага трансфертів була більшою ніж в Україні. Тобто система фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні є централізованою.

Критерієм ефективності функціонування бюджетно-податкового механізму є досягнення раціонального балансу між власними коштами місцевих бюджетів і трансфертами, що надаються з державного бюджету. Тобто

Таблиця 5

Склад та структура податкових надходжень бюджету Сумської області

Вид податку	Рік					
	2015		2016		2017	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Податок та збір на доходи фізичних осіб	221,2	72,2	292,0	76,2	484,3	78,7
Податок на прибуток підприємств	43,8	14,3	44,3	11,6	72,3	11,8
Рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів	25,5	8,3	31,6	8,2	40,8	6,6
Інші податки і збори	15,9	5,2	15,2	4,0	17,6	2,9
Всього	306,4	100,0	383,1	100,0	615,0	100,0

Джерело: розраховано автором за [4]

Таблиця 6

Склад та структура неподаткових надходжень місцевих бюджетів України

Вид надходження	Рік									
	2014		2015		2016		2017		2018	
	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%
Надходження бюджетних установ	9,6	78,1	15,3	76,1	14,7	67,4	17,0	65,4	11,9	65,4
Надходження державних підприємств	0,3	2,4	0,5	2,5	1,8	8,2	2,3	8,8	0,8	4,4
Адміністративні збори та платежі	1,7	13,8	2,8	13,9	3,4	15,6	4,0	15,4	4,0	22,0
Інше	0,7	5,7	1,5	7,5	1,9	8,8	2,7	10,4	1,5	8,2
Всього	12,3	100,0	20,1	100,0	21,8	100,0	26,0	100,0	18,2	100,0

Джерело: розраховано автором за [2]

Таблиця 7

Склад та структура неподаткових надходжень бюджету Сумської області

Вид надходження	Рік					
	2015		2016		2017	
	млн.грн	%	млн.грн	%	млн.грн	%
Доходи від власності та підприємницької діяльності	0,9	0,8	1,1	1,0	4,8	4,1
Власні надходження бюджетних установ	91,5	82,9	87,6	79,5	87,6	74,3
Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності	17,4	15,8	20,6	18,7	24,6	20,9
Інші неподаткові надходження	0,6	0,5	0,9	0,8	0,9	0,7
Всього	110,4	100,0	110,2	100,0	117,9	100,0

Джерело: розраховано автором за [4]

частка офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України є високою в умовах децентралізації, яка передбачає забезпечення фінансової незалежності(спроможності) органів місцевого самоврядування.

Доходи місцевих бюджетів не диверсифіковані, основну частку податкових доходів місцевих бюджетів становить один вид надходжень – податок на доходи фізичних осіб. Місцеві податки не виконують функції фіс-

кального інструменту органів місцевого самоврядування [5, с. 95].

У структурі податкових надходжень бюджету Сумської області найбільшу питому

вагу займає податок на доходи фізичних осіб – від 72,2% до 78,7% за період дослідження.

В структурі неподаткових надходжень місцевих бюджетів України найбільшу питому

Таблиця 8

**Склад та структура видатків Зведеного бюджету України
(без урахування міжбюджетних трансфертів)**

Вид бюджету	Рік									
	2014		2015		2016		2017		2018	
	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%
Державний бюджет	299,6	57,3	402,9	59,3	489,3	58,6	566,6	53,6	691,3	55,9
Місцеві бюджети	223,5	42,7	276,9	40,7	346,2	41,4	490,1	46,4	546,2	44,1
Зведений бюджет	523,1	100,0	679,9	100,0	835,6	100,0	1056,8	100	1237,5	100

Джерело: розраховано автором за [2]

Таблиця 9

**Склад та структура видатків місцевих бюджетів України
(за функціональною класифікацією)**

Напрями видатків	Рік									
	2014		2015		2016		2017		2018	
	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%
Освіта	71,4	31,9	84,0	30,4	94,6	27,3	136,6	27,9	162,3	29,7
Соціальний захист	53,4	23,9	67,8	24,5	101,3	29,2	134,5	27,4	145,5	26,6
Пенсії	4,0	1,8	4,8	1,7	5,0	1,4	6,7	1,4	7,6	1,4
Відсотки за запозичення	1,5	0,7	1,7	0,6	0,3	0,1	0,1	0,02	0,8	0,1
Правоохоронні органи	0,2	0,1	0,3	0,1	0,4	0,1	0,6	0,1	1,0	0,2
Медицина	46,6	20,8	59,5	21,5	62,9	18,2	85,7	17,5	85,3	15,6
Збройні сили	0,002	X	0,01	X	0,008	X	0,01	X	-	-
Чинівницький апарат	9,6	4,3	12,8	4,6	15,9	4,6	23,7	4,8	27,8	5,1
Транспорт	4,3	1,9	8,0	2,9	13,9	4,0	28,8	5,9	36,8	6,7
Інші галузі економіки	4,8	2,1	9,8	3,5	19,4	5,6	25,1	5,1	31,8	5,8
Культура і спорт	9,0	4,0	9,6	3,5	11,9	3,4	16,4	3,3	18,7	3,4
Комунальне господарство	17,7	7,9	15,7	5,7	17,5	5,0	27,2	5,5	23,7	4,3
Сільське господарство	0,1	0,04	1,3	0,5	1,4	0,4	1,8	0,4	0,5	0,1
Охорона довкілля	0,9	0,4	1,5	0,5	1,5	0,4	2,6	0,5	4,2	0,8
Паливно-енергетичний комплекс	0,003	x	0,007	x	0,05	0,01	0,05	0,01	0,03	0,01
Всього видатків	223,5	100,0	276,9	100,0	346,2	100,0	490,1	100,0	546,2	100,0

Джерело: розраховано автором за [2]

вагу займають надходження бюджетних установ, але вона зменшується від 78,1% до 65,4%. Друге місце належить адміністративним зборам та платежам, питома вага яких збільшується до 22,0% у 2018 році.

Також варто зазначити, що в структурі неподаткових надходжень бюджету Сумської області зберігається тенденція яка склалася в Україні.

Розглянемо, яку частку займають видатки місцевих бюджетів у структурі видатків Зведеного бюджету України (табл. 8).

Питома вага видатків місцевих бюджетів у структурі видатків Зведеного бюджету України у 2018 р. складала 44,1 %, що на 1,4 п.в. більше ніж у 2014 р.

Динаміка видатків місцевих бюджетів в Україні має тенденцію до збільшення.

Ефективність фінансової політики оцінюється ступенем виконання державою покла-

дених на неї функцій з точки зору виконання бюджету (табл. 9).

У структурі видатків місцевих бюджетів України за видами надходжень найбільша питома вага належить видаткам на освіту, соціальний захист та медицину.

У 2017 році в структурі видатків бюджету Сумської області найбільша питома вага належить видаткам на фінансування Департаменту фінансів – 72,0%, на охорону здоров'я – 13,7%, на освіту – 8,1%.

Для України необхідним є не лише вдосконалення системи міжбюджетних відносин, але й усвідомлення того, що вся система бюджетних відносин повинна орієнтуватися на реалізацію сукупності інтересів держави, бізнесу та громадянина. Основним напрямом розв'язання проблем місцевого самоврядування в Україні вважається створення самодостатніх територіальних

Таблиця 10

Склад та структура видатків бюджету Сумської області

Напрями видатків	Рік					
	2015		2016		2017	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Сумська обласна рада	9,0	0,3	10,1	0,8	14,5	0,3
Обласна державна адміністрація	1,8	0,1	2,3	0,2	2,9	0,05
Управління інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю	0,7	-	1,6	0,1	2,0	0,03
Департамент освіти і науки	372,2	14,0	391,4	31,4	453,6	8,1
Управління молоді та спорту	21,4	0,8	28,3	2,3	39,6	0,7
Управління охорони здоров'я	532,9	20,0	526,5	42,2	763,1	13,7
Департамент соціального захисту населення	70,6	2,6	86,7	6,9	125,0	2,2
Служба у справах дітей	6,2	0,2	7,6	0,6	13,5	0,2
Управління культури і туризму	63,0	2,4	76,9	6,1	100,7	1,8
Управління майном	1,2	0,1	2,3	0,2	2,6	0,05
Управління ЖКГ	-	-	1,2	0,1	0,7	0,01
Управління капітального будівництва	-	-	0,1	-	0,1	-
Управління агропромислового розвитку	27,7	1,0	28,7	2,3	43,5	0,8
Департамент цивільного захисту населення	1,0	0,1	1,2	0,1	1,6	0,03
Департамент екології	-	-	0,1	-	0,1	-
Управління взаємодії з правоохоронними органами	-	-	-	-	0,1	-
Департамент економічного розвитку і торгівлі	0,4	-	1,0	0,1	1,8	0,03
Департамент фінансів	1553,3	58,4	82,9	6,6	4019,2	72,0
Всього видатків	2661,4	100,0	1248,5	100,0	5584,6	100,0

Джерело: розраховано автором за [4]

громад. Цього можна досягти в результаті вдосконалення системи територіальної організації виконавчої влади та місцевого самоврядування, проведення реформи адміністративно-територіального устрою, що має супроводжуватися зміцненням територіальних громад, продовженням бюджетної реформи та доведенням її до базового рівня – бюджетів сіл, селищ, міст районного значення [6, с. 377].

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, у результаті проведеного дослідження виявлено, що в Україні гостро постає проблема з високим рівнем концентрації бюджетних ресурсів на центральному рівні. Структура доходів бюджету Сумської області свідчить про обмеженість фінансових ресур-

сів для забезпечення в повній мірі самостійності відповідних бюджетів, що суперечить наближенню до реалізації такої цілі, як децентралізація. Перспективами для подальших досліджень у даному напрямі є проведення ґрунтовного аналізу досвіду європейських країн у формуванні доходів місцевих бюджетів та проведенні децентралізації, а також пошук можливостей його впровадження в Україні. Для підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів необхідно здійснювати своєчасне фінансування видатків, пошук шляхів посилення соціальної, стимулюючої та регулюючої ролі податків. Ці заходи забезпечать прогресивний соціально-економічний розвиток країни та сприятимуть гармонізації інтересів держави та регіонів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Фурдичко Л.Є. Децентралізація: фінансова незалежність місцевих бюджетів України [Електронний ресурс]. Режим доступу: [ird.gov.ua/sep/.../sep20155\(115\)_039_FurdychkoLYe.pdf](http://ird.gov.ua/sep/.../sep20155(115)_039_FurdychkoLYe.pdf)
2. Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/ptsm>
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 червня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
4. Департамент фінансів Сумської ОДА. Режим доступу: www.finansy.sm.gov.ua/
5. Андрейків Т.Я. Формування місцевих бюджетів: соціально-економічний аспект. Науковий вісник херсонського державного університету. 2015. вип. 10. С. 93–96.
6. Кульчицький М.І. Міжбюджетні відносини в економічній системі України: дис. ... док. екон. наук. Львів, 2016. 475 с.

REFERENCES:

1. Furdychko L.Ye. Detsentralizatsiia: finansova nezalezhnist mistsevykh biudzhetiv Ukrainy [Decentralization: financial independence of local budgets of Ukraine] [Elektronnyi resurs]. Rezhym dostupu: [ird.gov.ua/sep/.../sep20155\(115\)_039_FurdychkoLYe.pdf](http://ird.gov.ua/sep/.../sep20155(115)_039_FurdychkoLYe.pdf)
2. Ministerstvo finansiv Ukrainy [Elektronnyi resurs]. Rezhym dostupu: <https://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/ptsm>
3. Departament finansiv Sumskoi ODA. Rezhym dostupu: www.finansy.sm.gov.ua/
4. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 chervnia 1997 r. # 280/97-VR [Elektronnyi resurs]. Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
5. Andreikiv T.Ya. (2015). Formuvannia mistsevykh biudzhetiv: sotsialno-ekonomichniy aspekt. [Formation of local budgets: socio-economic aspect]. Naukovyi visnyk khersonskoho derzhavnoho universytetu. vyp. 10. p. 93–96.
6. Kulchytskyi M.I. (2016). Mizhbiudzhetni vidnosyny v ekonomichnii systemi Ukrainy. [Inter-budgetary relations in the economic system of Ukraine]: dys. ... dok. ekon. nauk. Lviv. 475 p.