

УДК 352

*Л. О. Міщенко,
кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів,
Університет митної справи та фінансів*

ФОРМУВАННЯ І ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

*L. O. Mishchenko,
PhD, Associate Professor, Associate Professor Department of Finance,
University of customs business and finance*

FORMATION AND USING OF LOCAL BUDGETS OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION: THEORY AND PRACTICE

В статті досліджуються основні складові багатопланової ролі місцевих бюджетів України, впровадження бюджетної децентралізації, стан формування і використання коштів місцевих бюджетів України. В статті проаналізовано формування і використання коштів місцевих бюджетів України, розподіл основних доходів Зведеного бюджету України за видами бюджетів та розподіл основних видатків Зведеного бюджету України за видами бюджетів. В статті визначаються перспективні напрями формування і використання коштів місцевих бюджетів України а також вказується необхідність посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів України. Одним із напрямів удосконалення формування коштів місцевих бюджетів України має стати формування механізму оподаткування будь-якого виду природного ресурсу що має ґрунтуватись на індивідуальному інтересі платника податків та територіальної громади.

The article investigates the main components of the multifaceted 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 necessitate: 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. The article defines perspective directions of formation and using of local budgets of Ukraine and also specifies the necessity of strengthening the investment component of local budgets of Ukraine. One of the ways of improving the formation of the local budget of Ukraine should be the formation of a mechanism for taxation of any kind of natural resource: what should happen on the individual interest of the taxpayer and the territorial community.

Ключові слова: місцеві бюджети, доходи, видатки, функції держави, децентралізація.

Keywords: *local budgets, incomes, expenditures, functions of the state, decentralization.*

Вступ

Основною умовою функціонування державності є розвиток місцевих фінансів, а також її важливої складової - місцевих бюджетів. Їх розвиток є дієвим інструментом впливу на темпи соціально-економічного розвитку суспільства як загалом, так і окремих адміністративно-територіальних одиниць. Особлива роль відводиться місцевим бюджетам у соціально-економічному розвитку об'єднаних територіальних громад, адже з місцевих бюджетів здійснюється фінансування видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення, засобів масової інформації; також фінансуються різноманітні молодіжні програми. Неспроможність держави гарантувати соціальні гарантії населенню призводить до неминучого занепаду суспільства [7].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед наукових праць, присвячених формуванню доходів місцевих бюджетів та їх збалансуванню потрібно виокремити праці науковців: О.П. Кириленка, І.О. Луніної, В.О. Онищенко, В.М. Опаріна, Ж.В. Піскової, С.І. Юрія, В.М. Федосова та інших. Так, С.І. Юрій, В.М. Федосов досліджують механізм формування доходів місцевих бюджетів [12]. У своїй статті В.О. Онищенко, обґрунтовує структуру бюджетно-податкового механізму, подолання соціально-економічної диференціації регіонів та пропонує напрями реформування міжбюджетних відносин [8]. У своїй праці Ж.В. Піскова розглядає формування податкових надходжень та ефективність податкової політики як гнучкого інструменту регулювання державою соціально-економічного розвитку регіонів [9]. Актуальність тематики досліджень не викликає сумніву, тому, слід продовжувати дослідження з питань формування доходів місцевих бюджетів та їх збалансування особливо в умовах децентралізації.

Удосконаленню механізму управління бюджетними видатками в Україні присвячено чимало праць вітчизняних науковців, а саме Кириленка О.П., Лисяк Л.В., Міщенко Д.А., Сербогіна С.С. Юрія С.І., Федосова В.М. та інших. Так, Д.А. Міщенко у своїй праці [5] досліджує удосконалення механізму управління бюджетними видатками в Україні. Проте, незважаючи на вагомий внесок наявних наукових праць у даний напрям досліджень, питання управління підвищенням ефективності використання коштів місцевих бюджетів України залишаються актуальним.

Постановка завдання

Дослідити формування і використання коштів місцевих бюджетів України до і після децентралізації, запропонувати напрями вдосконалення використання коштів місцевих бюджетів України.

Результати

Складність і багатоаспектність низки теоретичних і практичних питань формування та використання місцевих бюджетів в умовах децентралізації обумовлює об'єктивну необхідність наукового осмислення і комплексного підходу до управління формуванням і використання місцевих бюджетів України. Місцеві бюджети є одним із важелів, за допомогою якого проводиться перерозподіл валового внутрішнього продукту, в першу чергу, серед окремих соціальних верств населення та об'єднаних територіальних громад. Тобто, шляхом перерозподілу ВВП, місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування реалізуються наступні пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку: підвищення рівня доходів населення, забезпечення якості та доступності послуг, забезпечення населення доступним житлом, задоволення потреб усіх споживачів економічно доступними житлово-комунальними послугами, покращення екологічного стану навколишнього середовища.

На думку деяких науковців, місцеві бюджети являють собою сукупність економічних відносин, які виступають інструментом розподілу та перерозподілу ВВП і національного доходу країни, забезпечуючи тим самим створення фінансової бази місцевих органів влади з метою задоволення економічних та соціальних потреб суспільства [2, 3, 5].

У попередній публікації, присвяченій удосконаленню механізму управління бюджетними видатками в Україні, ми обґрунтували роль, значення управління бюджетними видатками, розглянули їх стан, складові управління та їх удосконалення [6]. Але поза увагою залишилися питання збалансованості місцевих бюджетів, так як неможливо в межах однієї наукової статті розглянути всі аспекти цієї складної ідеї.

Вивчаючи праці вчених, які сформулювали основні складові багатопланової ролі місцевих бюджетів, не можемо не погодитися з тими, які вважають їх: важливим чинником соціально-економічного розвитку і фінансової стабільності; інструментом макроекономічного регулювання; важелем здійснення перерозподільних процесів; фінансовою базою місцевого самоврядування; інструментом реалізації державної регіональної політики; планами формування і використання фінансових ресурсів територіальних утворень; основним важелем фінансового вирівнювання; головним джерелом фінансових ресурсів для утримання і розвитку місцевого господарства; вирішення місцевих

проблем; з їх допомогою реалізуються перспективні цілі національного розвитку і загальнодержавних програм, проводиться фінансування державних видатків; місцевим бюджетам належить важлива роль у забезпеченні конституційних гарантій, вирішенні соціальних проблем, піднесенні рівня добробуту населення [3, 4, 7].

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 [12].

Бюджетна децентралізація – це перенесення надходження доходів або здійснення витрат грошових коштів на більш низький рівень уряду при збереженні фінансової відповідальності [11].

Розглянемо, яку частку займають доходи місцевих бюджетів у структурі доходів Зведеного бюджету України до і після децентралізації, яка розпочалася з кінця 2014 року. (рис. 1). У 2015 р. були внесені зміни до Бюджетного кодексу України і Податкового кодексу України. Упродовж 2012-2016 рр. частка доходів місцевих бюджетів у структурі не перевищувала 24%.

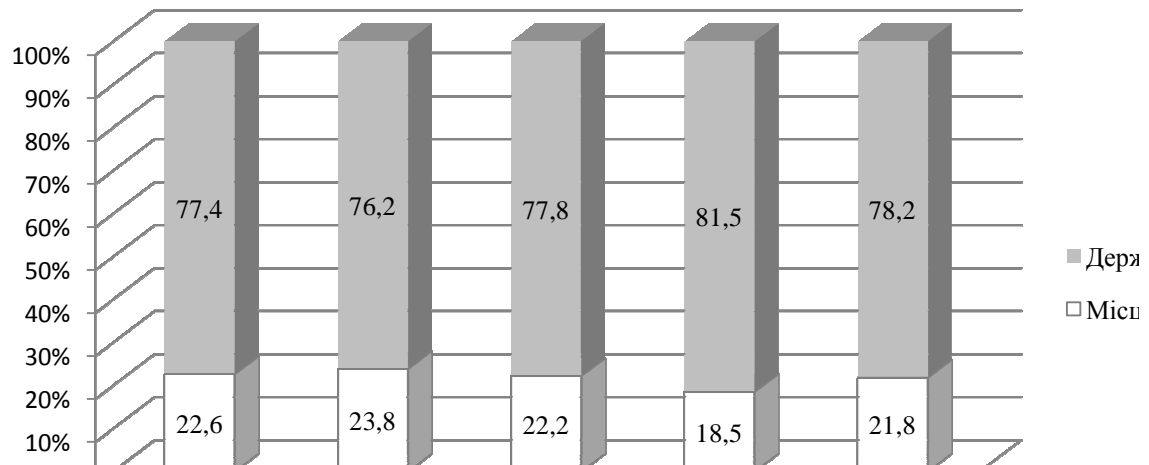


Рис. 1. Структура доходів Зведеного бюджету України, %

Джерело: [2]

Що відбувається у 2015 р.? Частка доходів місцевих бюджетів знизилася до 18,5 % і складала найнижчий показник за останні 5 років. У 2012 р. ця частка складала 22,6 %, у 2016 р. – 21,8 %, тобто вона знизилась на 0,8% у порівнянні з 2012р. Розглянемо зміни у динаміці доходів місцевих бюджетів в Україні (рис. 2).

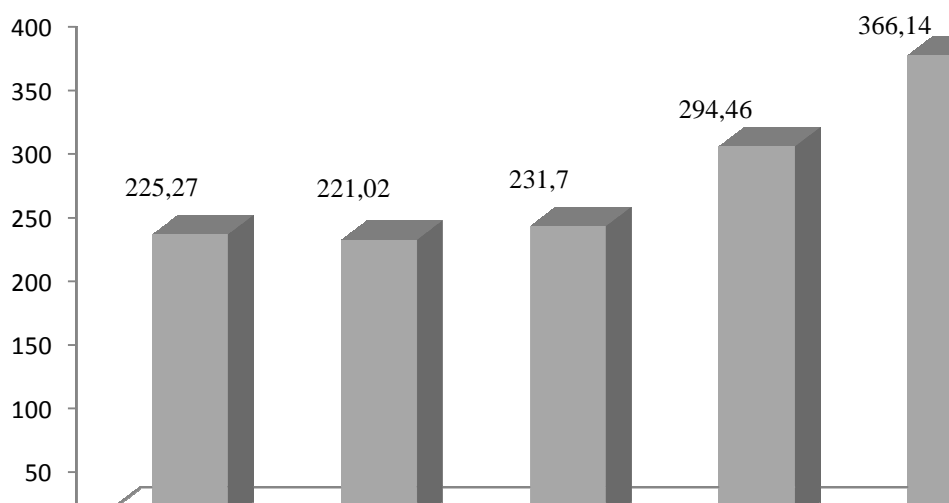


Рис. 2. Динаміка доходів місцевих бюджетів в Україні, млрд., грн.

Джерело: [2]

Незважаючи на те, що частка доходів місцевих бюджетів у 2015 р. була найнижчою, у абсолютній величині вона збільшується і складала 294,46 млрд., грн., що на 69,19 млрд., грн. більше, ніж у 2012 р. У 2016 р. вони збільшилися на 140,87 млн. грн. у порівнянні з 2012 р. Збільшення відбулося за рахунок збільшення податкових надходжень.

Проаналізуємо розподіл основних доходів Зведеного бюджету України за видами бюджетів (табл. 1). Найбільшу частку займає Державний бюджет, у 2016 р. – 78,2%, що на 0,4 в. п. більше ніж у 2014 р. Друге місце у структурі належить бюджетам міст республіканського значення, обласного підпорядкування: у 2016 р. – 8,7%, що на 0,1% менше ніж у 2014 р.

Таблиця 1.

Розподіл основних доходів Зведеного бюджету України за видами бюджетів, %

Вид бюджету	2014	2015	2016	Відхилення, +,-
Державний	77,8	81,5	78,2	0,4
республіканський, обласні, міські	8,5	6,5	7,3	-1,2
міст республіканського значення, обласного підпорядкування	8,8	7,4	8,7	-0,1
районні	2,2	2,3	2,6	0,4
міст районного підпорядкування	0,6	0,4	0,5	-0,1
селищні	0,6	0,4	0,5	-0,1
сільські	1,6	1,5	1,8	0,2
об'єднані територіальні громади	-	-	0,5	0,5

Джерело: [2]

Розглянемо, яка частка належить податковим надходженням у загальній сумі доходів місцевих бюджетів України (табл. 2).

Таблиця 2.

Структура доходів місцевих бюджетів України за видами надходжень, %

Показники	2014	2015	2016
Податкові надходження	37,7	33,4	40,1
Неподаткові надходження	5,3	6,8	6,0
Доходи від операцій з капіталом	0,5	0,6	0,4
Офіційні трансферти	56,4	59,1	53,4
Всього доходів	100	100	100

Джерело: [2]

Їх частка складала 40,1% у 2016 р., що на 2,4% більше ніж у 2014 р. Але найбільшу частку займали офіційні трансфerti 53,4% у 2016 р.

Влучною є думка В.О. Онищенка, який зазначає, що критерієм ефективності функціонування бюджетно-податкового механізму є досягнення раціонального балансу між власними коштами місцевих бюджетів і трансфери, що надаються з державного бюджету [9].

Тобто частка офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України є неприйнятно високою в умовах децентралізації, яка передбачає забезпечення фінансової незалежності (спроможності) органів місцевого самоврядування. Підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів також залишається актуальним.

Розглянемо, яку частку займають видатки місцевих бюджетів у структурі видатків Зведеного бюджету України (рис. 3).

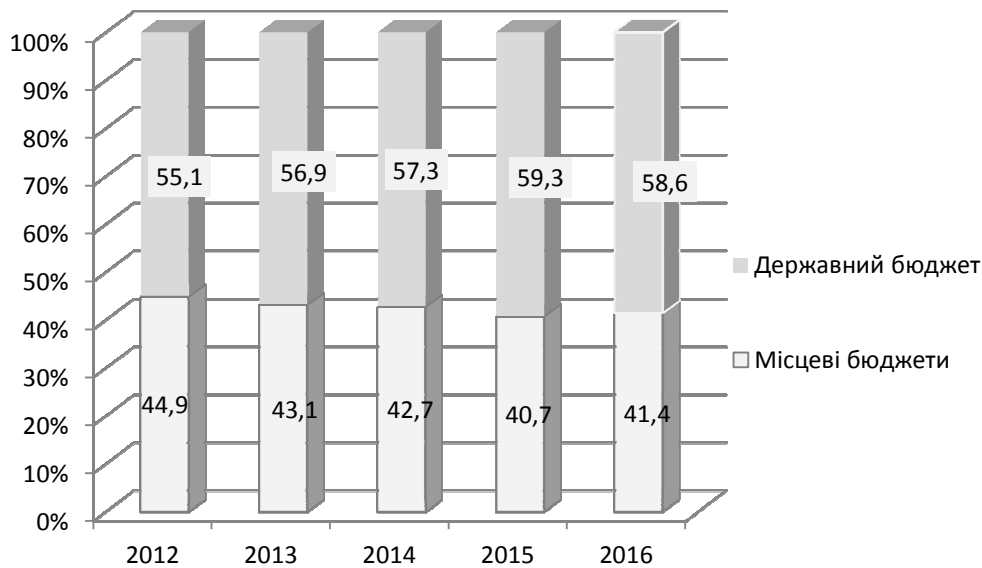


Рис. 3. Структура видатків Зведеного бюджету України, %

Джерело: [2]

Частка видатків місцевих бюджетів у структурі видатків Зведеного бюджету України у 2016 р. складала 41,4 %, що на 3,5 % менше ніж у 2012р.

Динаміка видатків місцевих бюджетів в Україні має тенденцію до збільшення (рис. 4).

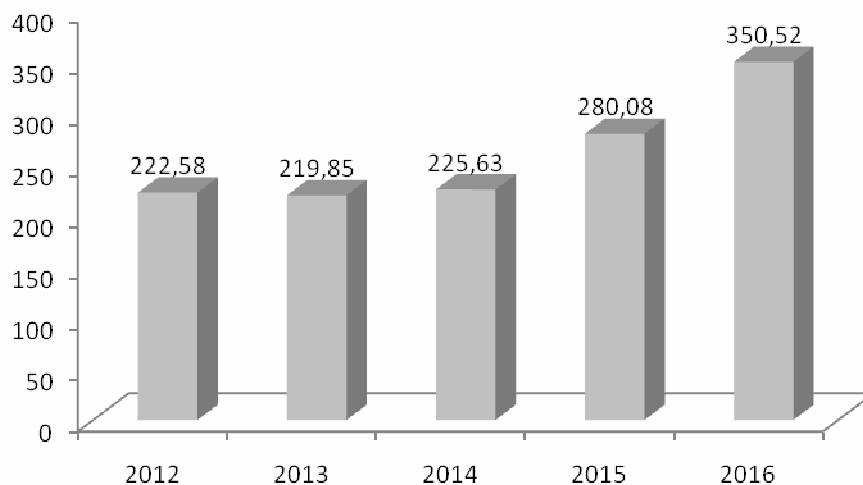


Рис. 4. Динаміка видатків місцевих бюджетів в Україні, млрд. грн.

Джерело: [2]

Розподіл основних видатків Зведеного бюджету України за видами бюджетів наведено у таблиці 3.

Таблиця 3.
Розподіл основних видатків Зведеного бюджету України за видами бюджетів, %

Вид бюджету	2014	2015	2016	Відхилення +,-
Державний	57,3	59,3	58,6	1,3
республіканський, обласні, міські	12,2	12,2	9,7	-2,5
міст республіканського значення, обласного підпорядкування	14,6	14,6	15,2	0,6
районні	13	13	13	0
міст районного підпорядкування	0,6	0,6	0,5	-0,1
селищні	0,6	0,6	0,5	-0,1
сільські	1,7	1,7	1,7	0
об'єднані територіальні громади	-	-	0,7	0,5

Джерело: [2]

Найбільшу частку має Державний бюджет 58,6 % у 2016 р. Ефективність фінансової політики оцінюється ступенем виконання державою покладених на неї функцій з точки зору виконання бюджету. (табл. 3).

Таблиця 4.
Структура видатків місцевих бюджетів України за видами надходжень, %

Показники	2014	2015	2016
Загальнодержавні функції	4,9	5,2	4,6
Оборона	0	0	0
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,1	0,1	0,1
Економічна діяльність	4,1	6,8	9,9
Освіта	31,7	30,0	27,0
Соціальний захист та соціальне забезпечення	25,5	25,9	30,3
Житлово-комунальне господарство	7,8	5,6	5,0
Духовний та фізичний розвиток	4,0	3,4	3,4
Охорона здоров'я	20,6	21,3	18
Міжбюджетні трансфери	0,9	1,1	1,2
Разом видатків			

Джерело: [2]

У структурі видатків місцевих бюджетів України за видами надходжень найбільша частка належить видаткам на соціальний захист та соціальне забезпечення у 2016 р. – 30,3 %, що на 4,8 % більше ніж у 2014р. Оцінка виконання видаткової частини місцевих бюджетів України вказує на соціальне спрямування бюджету.

Аналіз формування і використання місцевих бюджетів України, вказує на необхідність: посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів, без скорочення при цьому обсягів видатків місцевих бюджетів на соціальну сферу, соціальний захист та соціальне забезпечення, житлово-комунальне господарство; раціональне спрямування бюджетних коштів на вирішення проблем соціально-економічного характеру територіальних громад [6].

Висновки

В умовах децентралізації відбувається впровадження нових підходів щодо здійснення фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, розширення прав об'єднаних територіальних громад. Особливу увагу необхідно приділити питанням розробки основних напрямів розвитку об'єднаних територіальних громад у середньо- та довгостроковій перспективі. Саме це, дозволяє врахувати стан, специфіку кожної територіальної громади, вивчити та адаптувати світовий досвід до українських реалій з цього питання, скоординувати дії всіх учасників бюджетного процесу для досягнення поставлених довгострокових цілей. Для ефективної організації управління економікою та соціальною сферою на своїй території органи місцевого самоврядування мають володіти достатніми власними фінансовими

ресурсами. Одночасно із цим вони повинні мати відносну самостійність у встановленні податків та інших обов'язкових платежів, що є джерелами надходжень до відповідного бюджету. Вчені вважають, що необхідно переглянути погляди щодо системи оподаткування природокористування та природоохоронної діяльності. Формування механізму оподаткування будь-якого виду природного ресурсу повинно відбуватись на індивідуальному інтересі платника податків та територіальної громади. Тільки тоді у раціональному використанні природних ресурсів буде зацікавлений кожен підприємець, кожен громадянин країни. А це в свою чергу дозволить накопичувати достатньо коштів не тільки для відтворення ресурсів, а й охорони, зберігання та відновлення навколишнього середовища в багатьох регіонах країни, розв'язати екологічні проблеми [1, 10, 11].

Підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів має включати: моніторинг результативності видатків, підвищення якості оперативного управління фінансовими ресурсами, недопущення фактів неефективного використання бюджетних коштів, забезпечення своєчасного фінансування видатків, пошук шляхів посилення соціальної, стимулюючої та регулюючої ролі податків. Таким чином, від ефективності побудованої системи формування та використання коштів місцевих бюджетів залежить ефективність функціонування усієї бюджетної системи, успішне здійснення фінансової політики а, відповідно, це забезпечує прогресивний соціально-економічний розвиток країни, сприяє гармонізації інтересів держави та регіонів.

Література.

1. Баранник Л.Б. Державна податкова політика в Україні в контексті нової парадигми розвитку/ Л.Б. Баранник, Ж.В. Піскова // Стратегія розвитку України (економіка, соціологія, право): наук. журн. – К.: НАУ, 2016. - № 1. – С. 36 – 42.
2. Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/ptsm>
3. Міронова Л.О. Бюджетний процес: сутність, стадії здійснення та методи управління / Л.О. Міронова, В.Є. Дем'яненко, М.І. Буряк М.І. // Вісник ДДФА: Економічні науки. – Дніпропетровськ. 2012. – №2 (28). – с 127-133
4. Міронова Л.О. Фінансовий потенціал регіону: теоретичний аспект / Л.О. Міронова, О.В. Моїсеєнко // Вісник ДДФА. – 2013. - №2. – С. 141-149.
5. Міщенко Д.А. Оцінка сучасного стану інвестиційної активності у регіоні та шляхи її підвищення / Д.А. Міщенко, Л.О. Міщенко // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – №23. – С. 6-9.
6. Міщенко Д.А. Удосконалення механізму управління бюджетними видатками в Україні / Д.А. Міщенко, Л.О. Міщенко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2017. – №3. – С. 13-16.
7. Онищенко В.О. Бюджетно-податковий механізм подолання соціально-економічної диференціації регіонів: теоретичний аспект/ В.О. Онищенко, М.М. Ставнича // Економіка і регіон. – 2009. – №3 (22). – С. 3-8.
8. Піменова М.М. Використання податкових інструментів у контексті стимулювання ресурсозбереження / М.М. Піменова // Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії. – 2014. – № 2(32). – С. 133-139.
9. Піскова Ж.В. Формування системи показників фіскальної ефективності податків: теорія і практика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.msu.edu.ua/visn/wp-content/uploads/2016/12/2-6-2-2016-30.pdf>
10. Сальникова Т.В. Удосконалення механізму фінансового забезпечення житлового будівництва в Україні / Т.В. Сальникова // Вісник Донбаської державної машинобудівної академії.- 2016. - № 3 (39).- С. 159-164.
11. Сербогін С.С. Реформування місцевих фінансів в умовах євроінтеграції / С.С. Сербогін// Аспекти публічного управління, Вип.30-31. - 2016, С.87-96.
12. 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)

References.

1. Barannik, L.B. and Piskova, Zh.V. (2016) "State tax policy in Ukraine in the context of a new paradigm of development", *Stratehiya rozvytku Ukrayiny (ekonomika, sotsiologhiya, pravo)*, vol. 1, pp. 36 – 42.
2. The official site of Ministry of finance of Ukraine (2017), available at: <https://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/ptsm> (Accessed 29 November 2017).
3. Mironova, L.O. Demyanenko, V.E. and Buryak, M.I. (2012) "Budget process: essence, stages of implementation and management methods", *Visnyk DDFA: Ekonomichni nauky*, vol. 2, pp. 127–133.
4. Mironova, L.O. and Moiseenko, O.V. (2013), "Financial potential of the region: theoretical aspect", *Visnyk DDFA*, vol. 2, pp. 141–149.

5. Mischenko, D.A. and Mishchenko, L.O. (2014), "Assessment of the current state of investment activity in the region and ways to increase it", vol. 23, pp. 6–9.
6. Mischenko, D.A. and Mishchenko, L.O. (2017), "Improving the Budget Expenditure Management Mechanism in Ukraine", *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*, vol. 3, pp. 13–16.
7. Onishchenko, V.O. and Stavnych, M.M. (2009), "Budgetary and tax mechanism for overcoming of socio-economic differentiation of regions: theoretical aspect", *Ekonomika i rehion*, vol. 3, pp. 3–8.
8. Pimenova, M.M. (2014), "Use of tax instruments in the context of resource conservation promotion", *Visnyk Dnipropetrovs'koyi derzhavnoyi finansovoyi akademiyi*, vol. 2, pp. 133–139.
9. Piskova, Zh.V. (2016), "Formation of the system of indicators of fiscal efficiency of taxes: theory and practice", available at: <http://www.msu.edu.ua/visn/wp-content/uploads/2016/12/2-6-2-2016-30.pdf> (Accessed 28 November 2017)
10. Salnikova, T.V. (2016) "Improvement of the mechanism of financial provision of housing construction in Ukraine", *Visnyk Donbas'koyi derzhavnoyi mashynobudivnoyi akademiyi*, vol. 3, pp. 159–164.
11. Seryogin, S.S. (2016) "Reforming local finances in european integration", *Aspekty publichnoho upravlinnya*, no. 30-31, pp. 87–96.
12. Furdichko, L.E. (2015) "Decentralization: financial independence of local budgets of Ukraine", available at: [ird.gov.ua/sep/.../sep20155\(115\)_039_FurdychkoLYe.pdf](http://ird.gov.ua/sep/.../sep20155(115)_039_FurdychkoLYe.pdf) (Accessed 30 November 2017).

Стаття надійшла до редакції 19.01.2018 р.