

## ACTUAL CHANGES IN LOCAL FINANCES

S. Esh, V. Holovina

*National University of Food Technologies*

---

**Key words:**

*Local finances  
Intergovernmental  
relations  
Local government  
Transfers  
Subsidies  
Subventions*

---

**Article history:**

Received 05.11.2016  
Received in revised form  
21.11.2016  
Accepted 15.12.2016

---

**Corresponding author:**

S. Esh  
**E-mail:**  
npnuht@ukr.net

---

**ABSTRACT**

The article discusses the theoretical aspects of modern changes in local finances and analyzes their situation in Ukraine during 2014—2016. The state of local finances in current economic conditions is studied mostly using such categories as local government, intergovernmental relations, income and expenditures of local budgets, fiscal decentralization. Local finances are seen as an institution that was formed on democratic principles to ensure the independence of administrative and territorial units. This institution affects all processes in the country: social and economic, political, financial, environmental, so it is important to identify the problems that affect the development of these processes and find solutions. The dynamics of key indicators on local finances was reviewed; the indicators having the most significant impact on local government were outlined. The analysis of current changes in local finances related to the decentralization process and the approval of the concept of local governance by the Cabinet of Ministers was conducted. The key factors of influence and development prospects of local finances were defined.

---

## СУЧАСНІ ЗМІНИ У СФЕРІ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

С.М. Еш, В.В. Головіна

*Національний університет харчових технологій*

*У статті розглянуто теоретичні аспекти сучасних змін у сфері місцевих фінансів, проаналізовано їх стан в Україні протягом 2014—2016 років. Оцінено динаміку основних показників розвитку місцевих фінансів, серед яких виокремлено ті, які здійснюють найсуттєвіший вплив на місцеве самоврядування. Проведено аналіз сучасних змін у сфері місцевих фінансів, які пов'язані з процесами децентралізації, а також з розпорядженням Кабінету Міністрів України щодо схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування. Визначено основні фактори впливу та перспективи подальшого розвитку місцевих фінансів.*

**Ключові слова:** *місцеві фінанси, міжбюджетні відносини, місцеве самоврядування, трансферти, дотації, субвенції.*

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах розвитку України значно посилюється роль фінансів місцевого самоврядування. Майже на кожному

засіданні Верховної Ради приймаються зміни до Бюджетного кодексу, системи оподаткування, які стосуються фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Виникає необхідність розширення та зміцнення фінансової бази місцевих органів влади, на які покладено виконання своїх повноважень відповідно до чинного законодавства України. Одним із основних механізмів, що забезпечує стимулювання соціально-економічного розвитку країни, є міжбюджетні відносини як головна складова місцевих фінансів. Існуюча система місцевих бюджетів і відносин між ними нездатна забезпечити фінансову спроможність органів місцевого самоврядування, оскільки надходження від місцевих податків і зборів не є і не можуть бути достатнім джерелом доходів місцевого бюджету через їхній незначний податковий потенціал. Зростання добробуту населення, стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів можливе лише за умов формування ефективного механізму системи місцевих фінансів: надходжень до місцевих бюджетів, результативне використання видатків, налагоджена співпраця між інститутами місцевого самоврядування, компетентне прийняття управлінських рішень на місцевому рівні тощо. Для забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в останні роки в Україні відбуваються процеси децентралізації місцевих фінансів. На жаль, існуюча система місцевих фінансів у країні не задовольняє потреби суспільства, правове регулювання не відповідає принципам Європейської хартії. Реформування системи місцевих фінансів все ще залишається проблемною ланкою в бюджетному процесі, що й зумовлює актуальність їх дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню теоретичних і практичних аспектів складових системи місцевих фінансів присвячені праці як зарубіжних, так і вітчизняних вчених (В.М. Федосов, С.М. Фролов, Ш. Бланкарат, Р. Міллер). Питання державного і місцевих бюджетів, міжбюджетних відносин, фінансової самостійності місцевих бюджетів досліджували вітчизняні економісти-фінансисти Д.А. Козак, О.Д. Василик, Л.К. Воронова, А.С. Буряченко, С.І. Юрій, М.П. Палій, Л.Б. Рябушка та інші. Однак на сьогодні залишаються недостатньо опрацьованими складові системи місцевих фінансів і зміни, що пов'язані з ними.

**Метою статті** є аналіз сучасних змін у сфері місцевих фінансів в Україні, а також дослідження їх складових, особливостей розвитку доходів місцевих бюджетів і джерел їх формування.

**Викладення основних результатів дослідження.** Сучасні зміни у сфері місцевих фінансів в Україні характеризуються змінами у міжбюджетних відносинах, місцевих податках і в доходах місцевих бюджетів. Одним із найважливіших завдань розвитку української державності є реформа місцевого самоврядування [1].

Реформа міжбюджетних відносин та інших складових місцевих фінансів розпочалася ще в 2014 р. і спрямована на формування спроможних територіальних громад, забезпечення бюджетної незалежності та фінансової самостійності місцевих бюджетів і закріплення за ними стабільних джерел надходження [1]. Нові зміни відбуваються в процесі децентралізації видат-

кових повноважень, при розподілі компетенцій (кола повноважень органів влади), які сформовані за принципом субсидіарності; надаються нові види трансфертів і посилюється відповідальність профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях — все це направлено на формування нового механізму бюджетного регулювання, нової системи фінансового вирівнювання.

Зміни у сфері місцевих фінансів передбачають нову систему горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій з одночасним стимулюванням до нарощування дохідної бази взамін системи збалансування, яка використовувалася до початку реформи.

Необхідно зазначити, що реформою було запроваджено нові види міжбюджетних трансфертів, серед яких базова та реверсна дотації, нові види субвенцій: освітня, медична, на підготовку робітничих кадрів і на забезпечення медичних заходів окремих державних програм [2].

Розглянемо, на які бюджети розповсюджуються нові види міжбюджетних трансфертів (табл. 1).

*Таблиця 1. Нові види міжбюджетних трансфертів*

Державний бюджет	Обласні бюджети	Бюджет м. Києва	Бюджети міст обласного значення, районів	Бюджети об'єднаних територіальних громад
Базова дотація	+		+	+
Освітня субвенція	+	+	+	+
Субвенція на підготовку робітничих кадрів	+	+		
Медична субвенція	+	+	+	+
Субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм	+	+		
Реверсна дотація з місцевих бюджетів державному бюджету	+		+	+

Як свідчать дані, наведені у табл. 1, базова дотація (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій) передбачена для бюджетів усіх рівнів, крім бюджету м. Києва. Для всіх бюджетів передбачені освітня і медична субвенції. Вперше, відповідно до вимог Концепції реформи місцевого самоврядування, передбачено реверсну дотацію (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій), яку можуть використовувати всі місцеві бюджети, крім бюджету м. Києва [2].

Залишки коштів субвенцій зберігаються на рахунках місцевих бюджетів і використовуються в наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази відповідних закладів.

У табл. 2 узагальнено найпоширеніші види субвенцій, які виділялись для місцевих бюджетів протягом першого півріччя 2015—2016 рр. і проведено аналіз цих надходжень.

*Таблиця 2. Аналіз субвенцій місцевих бюджетів (млн грн)*

Вид трансферту	Рік		Відхилення	
	2015	2016	Абсолютне	Відносне, %
Субвенції на здійснення державних програм соціального захисту населення	69,5	92,6	23,1	33,2
Медична субвенція	44,7	50,6	5,9	13,2
Освітня субвенція	41,8	48,6	6,8	16,3

Дані, наведені у табл. 2, свідчать про позитивні тенденції розвитку місцевих фінансів. Адже наведені види трансфертів збільшуються у своїх обсягах в 2016 р. порівняно з попереднім роком. Найбільше збільшення спостерігається щодо надходжень субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту населення — на 23,1 млн грн, або на 33,2%.

У частині децентралізації фінансових ресурсів передбачені зміни в системі оподаткування. Так, змінюються обсяги питомих надходжень до місцевих бюджетів, також змінюється трансфертна політика, особливо в частині отримання трансфертів від різних суб'єктів. Спостерігаємо зміни і в бюджетній системі — підвищується рівень відповідальності органів місцевого самоврядування щодо наповнення місцевих бюджетів, також їм надається більше повноважень у напрямку розробки та реалізації різноманітних програм соціально-економічного розвитку.

Зміни, що відбулися у сфері місцевих фінансів у частині доходів, вплинули на розширення джерел наповнення місцевих бюджетів. Таке розширення відбувається за рахунок [3]:

1) передачі доходів з державного бюджету (100% плати за надання адміністративних послуг, 100% державного мита, 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки);

2) запровадження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою 5% вартості реалізованого товару;

3) розширення бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування цим податком комерційного (нежитлового) майна та автомобілів з великим об'ємом двигуна;

4) збільшення нормативу зарахування до місцевих бюджетів екологічного податку з 35% до 80%.

Також за місцевими бюджетами закріплено стабільні джерела доходів, а саме [2]:

- встановлено єдині нормативи відрахувань загальнодержавних податків (податку на доходи фізичних осіб і податку на прибуток підприємств ) за кожною ланкою бюджету;

- відмінено індикативне планування Міністерством фінансів України показників місцевих бюджетів і доведення їх до місцевих бюджетів;

- передбачено формування єдиного кошика доходів загального фонду;

- розширено перелік джерел доходів загального фонду;

- замінено систему збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів принципово новою системою вирівнювання податкоспроможності територій.

Розширений перелік джерел доходів загального фонду місцевих бюджетів наведено у табл. 3 (дані наведено за 2015 р.)

**Таблиця 3. Розширення дохідних джерел загального фонду місцевих бюджетів протягом 2015 року, млрд грн**

	Показник	Сума
1	<i>Перерозподіл загальнодержавних податків і зборів:</i>	3,5
	- державного мита;	0,4
	- 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки	3,1
2	<i>Нові платежі:</i>	8,1
	- збір з роздрібного продажу підакцизних товарів за ставкою 5% вартості реалізованого товару	8,1
3	<i>Передача з бюджету розвитку місцевих бюджетів</i>	9,9
	- єдиний податок;	5,9
	- податок на майно (оподаткування комерційної нерухомості та автомобілів із великим об'ємом двигуна);	0,8
	- передача зі спеціального фонду екологічного податку (крім радіактивних відходів) з одночасним збільшенням нормативу зарахування до 80% (діюча норма — 35%)	3,2
	Всього	21,5

Згідно з даними, наведеними у табл. 3, в 2015 р. порівняно з 2014 р. додатковий ресурс місцевих бюджетів склав 21,5 млрд грн. Цей показник є позитивним і характеризує зміни, що відбуваються, як доцільні та ефективні.

Не обійшли зміни і податкову систему України. Відповідно до нового бюджетного законодавства, бюджети сіл, селищ, міст районного значення в результаті реформи повинні отримати [3]:

- 1,5% від обсягу продажу продукції;
- 25% екологічного податку;
- 90% коштів від продажу земель несільськогосподарського призначення та інші доходи;

- 100% акцизного податку, єдиного податку, податку на майно, туристичного збору, плати за надання адміністративних послуг, рентної плати за користування надрами місцевого значення, збору за паркування, податку на прибуток, плати за ліцензії та за державну реєстрацію, дивідендів, адміністративних штрафів і штрафних санкцій, місцевих позичок та плати за видачу місцевих гарантій, власних доходів бюджетних установ;

Об'єднані громади, бюджети яких прирівнюються до бюджетів міст обласного значення і районів, крім зазначених податків, одержуватимуть ще й 60% ПДФО, а також кошти державного фонду регіонального розвитку.

Зміна податкової системи відіграє важливу роль у формуванні місцевих бюджетів, проте регіони повинні мати свої джерела надходження та доходи місцевих бюджетів, які спроможна забезпечити лише реальна економіка.

В останні два роки на перший план виходять питання, пов'язані з бюджетною децентралізацією. Є надія, що саме децентралізація забезпечить ефективну участь місцевої влади у розвитку громад, відбудеться узгодження бюджетних

видатків з місцевими потребами та пріоритетами, що прискорить ефективну реалізацію державних функцій.

У рамках бюджетної децентралізації передбачено вирішення таких завдань, як: запровадження максимального рівня прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування; перегляд і чітка структуризація переліку власних та делегованих повноважень; перехід до системи цільових трансфертів, спрямованих на компенсацію видатків органів місцевого самоврядування в результаті реалізації ними делегованих функцій; запровадження формульного розрахунку перерозподілу національних податків, закріплених за місцевими бюджетами, а також розширення фінансової бази органів місцевого самоврядування. У рамках бюджетної децентралізації планується перейти на нову модель використання бюджетних коштів — від утримання державних і комунальних закладів до оплати відповідних послуг. Запроваджується новий механізм використання галузевих субвенцій: «освітня», «медична», «на підготовку робітничих кадрів», проте до цього часу не розроблені державні стандарти надання таких послуг. Також потребують розробки і фінансові нормативи бюджетної забезпеченості витрат за відповідними стандартами надання послуг на одного жителя.

### **Висновки**

Зміни, які були запроваджені Податковим і Бюджетним кодексами, пропонують нові підходи до визначення взаємовідносин державного бюджету з місцевими. Є надія, що такі взаємовідносини будуть сприяти розширенню прав місцевих органів влади та нададуть їм значну бюджетну самостійність.

Процес реформування складових місцевих фінансів, насамперед місцевих бюджетів України, адміністративно-територіального устрою повинен забезпечити поступове досягнення територіальної відповідальності між повноваженнями органів місцевої влади, а також доходами, що передаються їм у розпорядження та видатками відповідних бюджетів. Зміцнення бюджетної децентралізації не можна розглядати як послаблення функцій держави, навпаки, вони мають посилюватись не через використання адміністративних механізмів, а ринкових, які мають різні форми і методи їх забезпечення.

Сучасні зміни у сфері місцевих фінансів та їх складових спрямовані на подальшу розбудову і вдосконалення з метою досягнення таких цілей: [6]

- формування самодостатніх територіальних утворень;
- забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування;
- стабілізації економічної системи;
- формування інвестиційно-інноваційної моделі суспільного розвитку;
- реалізації завдань державної регіональної політики;
- стимулювання підприємницької діяльності та інвестиційної активності;
- вирішення соціальних, демографічних, екологічних, національних та інших проблем регіонів.

Місцеві фінанси як цілісна і складна система економічних відносин набувають важливої ролі в реформуванні вітчизняної економіки, створенні основ ринкового господарювання, формуванні демократичної соціально орієнтованої держави.

### Література

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 №3333-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=477>.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 №2456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Податковий кодекс (із змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
4. Вибіркові дані Державної служби статистики України [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
5. Еш С.М. Розвиток міжбюджетних відносин у сучасних умовах господарювання / С.М. Еш, В.М. Ляховецька // Формування ринкових відносин в Україні. — 2016. — № 4 (179). — С. 93—97.
6. Суть реформи міжбюджетних відносин [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua>. <http://www.epravda.com.ua>.

## СОВРЕМЕННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В СФЕРЕ МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ

С.Н. Эш, В.В. Головина

*Национальный университет пищевых технологий*

*В статье рассмотрены теоретические аспекты современных изменений в сфере местных финансов, проанализировано изменение их состояния в Украине на протяжении 2014—2016 годов. Дана оценка динамики основных показателей, определяющих развитие местных финансов, среди которых выделяют те, которые имеют наибольшее влияние на местное самоуправление. Проведен анализ современных изменений в сфере местных финансов, особенно тех изменений, которые связаны с процессами децентрализации, а также с распоряжением Кабинета Министров Украины относительно принятия Концепции реформирования местного самоуправления. Также определены основные факторы, влияющие на перспективы дальнейшего развития местных финансов.*

**Ключевые слова:** *местные финансы, межбюджетные отношения, местное самоуправление, трансферты, дотации, субвенции.*