

УДК 332.142:338.46

О. О. Каменська, к.е.н., доцент кафедри обліку,  
аудиту та економічного аналізу

ПВНЗ «Донецький університет економіки та права»  
м. Бахмут

## ПРОБЛЕМИ ПЛАНУВАННЯ ТА ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті висвітлено проблеми фінансування видатків місцевих бюджетів в умовах децентралізації. Розроблено пропозиції щодо створення сучасної системи місцевого самоврядування шляхом подолання істотних протиріч в нормативно-законодавчій базі, стабілізації джерел формування доходів місцевих бюджетів та розробки ефективного механізму міжрегіонального перерозподілу державних доходів.

**Ключові слова:** децентралізація, місцеве самоврядування, місцеві бюджети, бюджетні кошти.

О. Kamenska, PhD (Economics)

Donetsk University of Economics and Law, Bakhmut

## PROBLEMS OF PLANNING AND FINANCING OF EXPENDITURES OF LOCAL BUDGETS IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

The article highlights the problems of financing of expenditures of local budgets in conditions of decentralization. Proposals for the creation of a modern local self-government system by overcoming important contradictions in the regulatory and legislative framework, the stabilization of sources of revenue generation of local budgets and development of an effective mechanism for interregional redistribution of state revenues have been worked out.

**Keywords:** decentralization, local self-government, local budgets, budgetary funds.

**Актуальність дослідження.** В сьогоdnішніх умовах децентралізації владних та фінансових повноважень, місцеві бюджети є фінансовою основою місцевого самоврядування в країні. Відповідно до Бюджетного кодексу України до місцевих бюджетів відносяться бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування [1]. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» дається наступне визначення: «бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування» [2].

**Метою статті** є визначення механізму фінансування видатків місцевих бюджетів в умовах децентралізації.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Різні аспекти поняття децентралізації, її концепцій, видів досліджують сучасні українські та зарубіжні вчені. Так, Г.Арікан розробив теоретичну модель фінансової децентралізації; Р.Баль та Дж. Мартінес-Васкес виявили взаємозв'язок проведення реформи фінансової децентралізації та інституційного дизайну країни; Н.Бікадорова, О.Дроздовська досліджували сутність фінансової децентралізації; К.Кайзер – її види; В.Бодров та С.Дяченко розглядали децентралізацію як інструмент зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В останні два роки Україна, у відповідності до курсу на євроінтеграцію, активно впроваджує реформу з децентралізації влади, головним завданням якої є формування збалансованої моделі просторового розвитку на основі наявного інтелектуального, промислового, природного потенціалу, створення регіональних точок зростання, конкурентоспроможності та модернізації. Кожному регіону необхідно посилювати свою інноваційну спрямованість, виявляти та підтримувати конкурентні переваги, стимулювати створення та просування конкурентоспроможних продуктів і послуг, підвищувати ефективність взаємозв'язків з державними органами влади. Процес децентралізації в Україні регламентується цілою низкою законів: від 01.01.2016 р., «Про місцеве самоврядування в Україні» з останньою редакцією від 04.04.2016 р., «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» від 22.03.2012 р., «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.07.2014 р., «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України». У результаті реформи територіального устрою в Україні сформовані три рівні місцевого самоврядування: область (або регіон), район і громада, що складається з декількох населених пунктів, що об'єдналися [3, с. 90]. На сьогоднішній день в Україні спостерігається низький рівень фіскальної самостійності регіонів. Це відбувається внаслідок посилення централізації фінансових ресурсів з їх подальшим перерозподілом з метою вирівнювання вертикального фіскального дисбалансу. Основною причиною високої залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету є неоднорідний фінансовий потенціал регіонів держави, тому виникає необхідність посилення ролі державного бюджету у вирівнюванні горизонтальних фіскальних дисбалансів» [4, с. 114].

За роки проведення реформи децентралізації в Україні можна бачити значне зростання ролі місцевих податків та зборів. Якщо в 2014 р. вони склали 8 млрд грн., в 2015 р. – 27 млрд грн., то у 2016 р. їх обсяг збільшено до 42,3 млрд грн. Вагомим джерелом надходжень до доходів місцевих бюджетів став акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (нафтопродуктів, тютюнових та алкогольних виробів). В контексті процесу децентралізації необхідно приділити увагу доходам об'єднаних територіальних громад (ОТГ) та їх динаміці у порівнянні з 2015 р. Власні надходження бюджетів об'єднаних громад у 2016 році зросли більше ніж у 3 рази (на 2,3 млрд грн.) порівняно з 2015 р. Середній показник власних доходів ОТГ в розрахунку на одного мешканця збільшився з 700 грн. до 2345 грн. Практична реалізація процесу об'єднання територіальних громад розпочалась в середині 2015 року, таким чином, наразі можемо проаналізувати результати дворічної роботи. У 2015 році було утворено 159 ОТГ, що об'єднали 793 територіальні громади. 25 жовтня 2015 р. в цих громадах було обрано нові органи місцевого самоврядування, з 1 січня 2016 р. вони перейшли на прямі бюджетні розрахунки з Державним казначейством і за результатами 2016 року показали помітну позитивну динаміку свого розвитку. Ці громади отримали розширені повноваження і додаткові ресурси, що дозволило їм реалізовувати проекти розвитку інфраструктури: ремонтувати і навіть будувати школи, дитсадки, водогони, дороги, системи вуличного освітлення, закуповувати комунальну техніку, створювати комунальні підприємства, дбати про благоустрій території тощо [5].

Бюджетна децентралізація зумовила новий порядок міжбюджетних правовідносин, який ґрунтується на впровадженні наступних механізмів [6, с. 47]:

1) Бюджетна автономія та фінансова самостійність:

- право самостійного формування місцевого бюджету на основі закріплених стабільних довгострокових дохідних джерел, видаткових повноважень;
- право формування та затвердження місцевих бюджетів незалежного від термінів прийняття Державного бюджету України, у строки, визначені місцевою владою, але не пізніше 25 грудня року, що передуює плановому;
- застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів;
- затвердження державних соціальних стандартів і нормативів у розрахунку на адміністративно-територіальну одиницю;
- право самостійного вибору установи, що обслуговує рахунки місцевого бюджету;
- надання права здійснювати місцеві зовнішні запозичення усім містам обласного значення.

2) Стимулювання громад до об'єднання та формування фінансової спроможності територіальних громад:

- започаткування дворівневої системи міжбюджетних відносин у розрізі регіонів: області – міста обласного значення, райони та об'єднані громади;
- громади, які об'єдналися між собою і мають чисельність населення не менше 5 тис. осіб, отримують повноваження, як і міста обласного значення;
- горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджетів громад з одночасним стимулюванням до нарощування дохідної бази.

3) Розширення дохідної бази місцевих бюджетів:

- передача з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг, державного мита;
- збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35% до 80%;
- закріплення за місцевими бюджетами податку на доходи фізичних осіб (ПДФО): для бюджетів міст обласного значення, районів, об'єднаних територіальних громад відсоток відрахувань складе 60%, до обласних – 15%, а до бюджету м. Києва – 40%;
- право самостійно встановлювати ставки плати за землю та пільги щодо земельного податку в межах максимально встановлених розмірів.

4) Децентралізація видаткових повноважень: залучення інвестицій та розвиток підприємництва; управління земельними ресурсами; розвиток місцевої інфраструктури та благоустрій територій; утримання вулиць і доріг на території громади; управління школами та дитячими садками; первинна медична допомога; утримання та організація роботи будинків культури, бібліотек, спортивних майданчиків тощо.

5) Нові види міжбюджетних трансфертів.

Окрім базової дотації, запроваджується ряд субвенцій, зокрема: освітня, субвенція на підготовку кадрів, медична субвенція тощо.

6) Зміна системи бюджетного вирівнювання місцевих бюджетів за видатками на систему вирівнювання за доходами.

Більшість видатків місцевих бюджетів традиційно спрямовується на соціально-культурні потреби (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, соціальне забезпечення,

культура та мистецтво, фізична культура і спорт), які за своїм змістом є делегованими, тобто переданими з вищих рівнів управління, видатками. Згідно статистичних даних, у звітному періоді сукупна частка цих видатків у структурі видатків місцевих бюджетів складала 78,7 % [7]. Варто наголосити, що у функціональній структурі видатків місцевих бюджетів найбільші зміни відбулися за видатками на соціальний захист і соціальне забезпечення. Зокрема, обсяг видатків на соціально-культурну сферу у 2016 році порівняно з 2015 роком збільшився на 22,2% і склав 275,6 млрд грн. Серед них найбільшими за обсягом є видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення (30,4% від всіх видатків місцевих бюджетів), освіти (27,0%), охорону здоров'я (18,0%). Планування та виконання видаткової частини місцевих бюджетів виступає важливою складовою бюджетної політики, яка визначає ступінь ефективності здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і повноважень. метою оптимізації планування та фінансування видатків на окремі делеговані державні повноваження, які частково фінансуються з місцевих бюджетів, з 2015 року в Україні запроваджено принципово новий порядок фінансування окремих видатків за рахунок відповідних субвенцій – освітньої та медичної. Його запровадження мало на меті покращити порядок планування, контроль та рівень ефективності використання коштів, але, оскільки відповідні субвенції враховують тільки визначені поточні видатки закладів відповідних сфер (оплата праці фахових працівників, нарахування єдиного соціального внеску і т.п.), то на практиці потреби цих закладів за рахунок державних субвенцій покриваються не у належному обсязі і місцеві бюджети змушені додатково фінансувати необхідні, але не враховані у субвенціях видатки. Варто відмітити, що коштів передбачених місцевим бюджетам за рахунок освітньої та медичної субвенцій на 2018 рік, недостатньо для повного забезпечення повноважень, делегованих державою. Так, обсяг освітньої субвенції становить 61,2 млрд грн (зростання 16,5%), тоді як Кабінет Міністрів України заклав збільшення заробітних плат педагогічних працівників на 25%. Отже, недофінансування освітньої субвенції може досягати 4,5 млрд грн. Вже зараз обсяг недофінансування медичної галузі з державного бюджету перевищує 30%. Заборгованість із виплати заробітної плати, за даними МОЗ, становить 2,8 млрд грн [7].

**Висновки.** Таким чином, фінансування видатків за рахунок відповідних цільових субвенцій з державного бюджету є прогресивним кроком у реформуванні бюджетних відносин, але сам порядок їх розрахунку, перелік видатків, які враховуються потребує уточнення і доповнення. Зокрема, при плануванні субвенцій на освітню та медичну сфери, необхідно враховувати всі витрати, необхідні для фінансування закладів цих сфер на місцевому рівні, не створюючи додаткових витрат для місцевих бюджетів.

---

**Література**

1. Бюджетний кодекс України. - Електронний ресурс. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Закон України «Про місцеве самоврядування» - Електронний ресурс. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
3. Падерін І.Д. Парадигма функціонування малого підприємництва в умовах децентралізації регіонів умовах / І.Д. Падерін, Ю.Г. Горященко // Економічний вісник Донбасу. – 2016. – № 3 (45). – С. 90–93.
4. Комарова І.В. Фіскальна автономія регіонів України / І.В. Комарова // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2016. – №1. – С. 109–115.
5. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [www.minregion.gov.ua /decentralization /presentation/](http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/)
6. Онищенко В.В. Особливості бюджетної децентралізації в Україні: теоретичний аспект / В.В. Онищенко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2017. – Випуск 12. – С. 45-50
7. Павлюк К.В. Підвищення ефективності видатків державного бюджету в умовах реформ / К.В. Павлюк, О.О. Шапоренко // Наукові праці НДФІ. – 2016. - № 4 (77). – С. 15-33
8. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2016 рік / [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. — К., 2017. — 92 с. - Електронний ресурс. Режим доступу: [http://www.ibser.org.ua/ publications/monitoringcategories/richnyu](http://www.ibser.org.ua/publications/monitoringcategories/richnyu).