

УДК 336.132.11(045)=161.2

Кожаліна Н.П.

аспірант кафедри міжнародних економічних відносин
Університету митної справи та фінансів

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

THE FEATURES OF FUNCTIONING LOCAL BUDGETS IN THE CONDITIONS OF ECONOMIC TRANSFORMATIONS

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено особливості формування місцевих бюджетів в умовах економічних перетворень. Проведено порівняльний аналіз складу та структури податкових надходжень місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів на сучасному етапі з урахуванням чинного законодавства. Висвітлено основні напрями зміцнення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в результаті проведення відповідного реформування системи оподаткування та бюджетної децентралізації. Визначено шляхи надходжень додаткових фінансових ресурсів до місцевих бюджетів в результаті проведення відповідних реформ. Встановлено, що процес проведення реформування повинен забезпечити органи місцевого самоврядування достатньою кількістю фінансових ресурсів, розширити їх можливості та збільшити розміри власних надходжень.

Ключові слова: місцеві бюджети, органи місцевого самоврядування, бюджетна децентралізація, фінансові ресурси.

АННОТАЦИЯ

В статье исследованы особенности формирования местных бюджетов в условиях экономических преобразований. Проведен сравнительный анализ состава и структуры налоговых поступлений местных бюджетов и межбюджетных трансфертов на современном этапе в соответствии с действующим законодательством. Отображены основные направления укрепления финансового потенциала местных органов власти в результате проведения соответствующей реформы налогообложения и бюджетной децентрализации. Определены пути поступления дополнительных финансовых средств в местные бюджеты в результате проведения соответствующих реформ. Установлено, что процесс проведения реформирования должен обеспечить органы местного самоуправления достаточным количеством финансовых ресурсов, расширить их возможности и увеличить размер своих собственных доходов.

Ключевые слова: местные бюджеты, органы местного самоуправления, бюджетная децентрализация, финансовые ресурсы.

ANNOTATION

The features of formation local budgets in the conditions of economic transformations are examined in the scientific article. It was conducted a comparative analysis of warehouse and structure of tax revenues to local budgets and intergovernmental transfers at the present stage according to the current legislation. The basic directions of strengthening the financial capacity of local government bodies because reformation of the taxation system and budget decentralization was highlighted. The ways of receipt of additional financial resources to local budgets because appropriate reforms have been determined. It was established that the process of reforming have to provide local government bodies with sufficient financial resources, to expand their capabilities and to increase their own revenues.

Keywords: local budgets, bodies of local government, budget decentralization, financial resources.

Постановка проблеми. В умовах відповідних економічних перетворень значна роль відводиться місцевим бюджетам як ключовій лан-

ці фінансових ресурсів місцевих органів влади. Місцеві бюджети мають значний вплив на соціально-економічний розвиток регіонів, життєвий рівень населення та розмір надання суспільних послуг. За допомогою місцевих бюджетів відбувається реалізація державних і регіональних програм, формується та розвивається інфраструктура регіону, тому саме в сучасних умовах важливим є проведення досліджень в цьому напрямі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням основних аспектів функціонування місцевих бюджетів присвячені праці таких вчених як, зокрема, Л. Баранник, О. Василик, О. Кириленко, В. Кравченко, Л. Лисяк, І. Луніна, В. Опарін, Ю. Пасічник, О. Сунцова, Л. Шевченко, С. Юрій.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. В сучасних умовах залишається недостатньо дослідженим питання формування місцевих бюджетів в умовах економічних перетворень, що відбуваються в країні, та впливу відповідних чинників на їх ефективне функціонування.

Мета статті полягає в аналізуванні функціонування місцевих бюджетів в умовах економічних перетворень, дослідженні та визначенні основних чинників впливу на їх формування, пошуку напрямів зміцнення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. В сучасних економічних умовах в Україні значну роль відіграють органи місцевого самоврядування щодо формування відповідних фінансових ресурсів регіонів та створення ефективного механізму функціонування місцевих бюджетів. Місцеві бюджети, виступаючи ключовою ланкою фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, є також інструментом забезпечення відповідного соціально-економічного розвитку регіону та рівня життя населення, якісного надання суспільних послуг.

Місцеві бюджети в Україні функціонують на підставі відповідної законодавчої бази, яку складають Конституція України, Закон України «Про державний бюджет на поточний рік», Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, Концепція реформування місцевих бюджетів, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», де визначено основні

джерела доходів та напрями витрат місцевих бюджетів, щорічні обсяги міжбюджетних трансфертів, власні та делеговані повноваження.

О. Кириленко вважає, що «розбудова в Україні економіки ринкового типу потребує ефективної фінансової системи, складовою якої виступають місцеві бюджети. За економічним змістом місцеві бюджети відображають сукупність розподільчих і перерозподільчих відносин щодо формування та використання територіального централізованого фонду грошових коштів у законодавчо визначеному форматі» [4].

Місцеві бюджети – це фінансові ресурси органів місцевого самоврядування, за допомогою яких вони виконують свої власні та делеговані повноваження. Дохідну частину надходжень місцевих бюджетів, відповідно до ст. 9 Бюджетного кодексу України [2], складають податкові та неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, офіційні трансферти.

Аналізуючи механізм формування місцевих бюджетів, говоримо про значну питому вагу місцевих бюджетів у складі зведеного бюджету України у відсотках ВВП.

Роль місцевих бюджетів визначається величиною ВВП, що перерозподіляється через них. Частка місцевих бюджетів у перерозподілі ВВП, а також у зведеному бюджеті разом з економічним та соціальним має велике політичне значення [3].

Як свідчать показники табл. 1, розмір доходів місцевих бюджетів у загальному розмірі ВВП за останні роки зменшувался, при цьому значно зростала частка міжбюджетних трансфертів, а саме із 6,8% у 2007 році до 9,1%

у 2016 році. За аналізований період значно зменшився розмір передачі міжбюджетних трансфертів з місцевих бюджетів до державного бюджету, а саме з 0,6% ВВП у 2007 році до 0,2% у 2016 році, але при цьому зберігається чітка тенденція до збільшення розміру міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим із 6,8% ВВП у 2007 році до 9,1% у 2016 році. Це свідчить про недостатню самостійність та відповідну залежність органів місцевого самоврядування.

З метою проведення дослідження особливостей функціонування місцевих бюджетів доцільно визначити основні чинники, які мають відповідний вплив на формування, розвиток та функціонування місцевих бюджетів в умовах економічних перетворень.

Одним зі шляхів реформування місцевих бюджетів є вдосконалення бюджетного законодавства до проведення територіальної та адміністративної реформ [7].

При цьому варто сказати про проведення відповідних змін у податковій системі стосовно формування місцевих бюджетів. З введенням в дію Податкового кодексу України, який значною мірою змінив перелік та порядок адміністрування місцевих податків та зборів, нині їх залишилось лише 4 замість 14. Так, відповідно до ст. 10 Податкового кодексу України, до місцевих податків та зборів належать:

- податок на майно;
- єдиний податок;
- збір за місця для паркування транспортних засобів;
- туристичний збір [6].

Таблиця 1

Питома вага місцевих бюджетів у складі зведеного бюджету України за 2007–2016 рр., % ВВП

Показники	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.
Доходи зведеного бюджету	30,5	31,4	29,9	28,1	29,5	30,5	29,1	29,1	32,9	33,0
Державний бюджет, всього	23,0	24,4	23,0	21,5	23,3	23,7	22,3	22,8	27,0	27,2
зокрема, доходи	22,4	23,6	22,1	20,9	23,1	23,6	22,2	22,7	26,8	27,0
трансферти	0,6	0,8	0,9	0,6	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Місцеві бюджети, всього	14,9	14,5	14,7	14,2	13,5	15,4	14,5	14,8	14,9	15,1
зокрема, доходи	8,1	7,8	7,8	7,2	6,4	6,9	6,9	6,5	6,1	6,0
трансферти	6,8	6,7	7,0	7,0	7,0	8,5	7,6	8,3	8,8	9,1

Джерело: складено автором за даними джерела [5]

Таблиця 2

Склад та структура податкових надходжень місцевих бюджетів за 2012–2016 рр.

Податкові надходження	2012 р.		2013 р.		2014 р.		2015 р.		2016 р.	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
ПДФО	61 066	83,3	64 586	82,3	62 557	83,1	54 921	55,9	78 971	53,7
Акцизний податок	1 243	1,7	1 359	1,8	159	0,2	7 689	7,8	11 628	7,9
Податок на прибуток	443	0,6	675	0,8	260	0,3	4277	4,3	5879	4,1
Місцеві податки та збори	5 457	7,4	7 318	9,4	8 056	10,8	27 041	27,5	42 261	28,8
Плата за користування надрами	1 751	2,5	1 205	1,5	1 421	1,9	1 019	1,2	1 082	0,7
Інше	3 310	4,5	3 249	4,2	2 797	3,7	3 276	3,3	7 080	4,8
Всього	73 270	100	78 388	100	75 250	100	98 218	100	146 902	100

Джерело: складено автором за даними джерела [5]

Тобто раніше діяла ціла низка місцевих податків та зборів, які не були достатніми фінансовим чином, адже витрати на їх справляння перевищували їх надходження.

Введення Податкового кодексу України сприяло проведенню відповідних змін в системі місцевого оподаткування, а саме було значною мірою спрощено порядок обчислення місцевих податків, ставки більшості місцевих податків стали обчислюватись залежно від розміру мінімальної заробітної плати, яка склалась на 1 січня поточного року. Відповідно до чинного законодавства розмір мінімальної заробітної плати змінюється кожного року, що сприяє збільшенню розміру податкових надходжень до місцевих бюджетів та можливості застосування більш ефективного бюджетного планування.

Аналіз показників табл. 2 дає змогу відзначити, що місцеві податки та збори в структурі податкових надходжень місцевих бюджетів посідають друге місце після надходжень по податку на доходи фізичних осіб. Відсоток місцевих податків та зборів протягом всього періоду змінювався від 7,4% у 2012 р. до 28,8% у 2016 р., що свідчить про те, що було забезпечено надходження місцевих податків та зборів до місцевих бюджетів в більшому обсязі перш за все за рахунок відповідних змін в їх адмініструванні, а також про ефективність проведеної податкової реформи в цьому напрямі в результаті скасування неефективних місцевих податків та зборів. Розвиток системи місцевого оподаткування є одним з напрямів зміцнення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування та надання їм відповідних повноважень щодо формування місцевих фінансів.

Слід зазначити, що важливим чинником реформування місцевих бюджетів в умовах економічних перетворень є включення податкових надходжень до складу доходів бюджету розвитку місцевих бюджетів. Це має позитивний вплив на забезпечення стабільних джерел надходжень та відповідний соціально-економічний розвиток регіону.

Згідно з чинним законодавством до складу доходів місцевих бюджетів належать і міжбюджетні трансферти, що надаються органами центральної влади місцевим бюджетам з метою забезпечення виконання власних та делегованих зобов'язань, розмір яких кожного року зростає.

Важливу роль у формуванні бюджетної політики та організації бюджетного процесу відіграє міжбюджетне регулювання, метою якого є перерозподіл фінансових ресурсів між бюджетами для забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за відповідними бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати їх виконання [8].

Розмір надходжень міжбюджетних трансфертів до спеціального фонду місцевих бюджетів скоротився у 2015 та 2016 роках, при цьому відбулося збільшення надходжень до загального фонду за вказаний період, що зумовлене відповідними змінами, проведеними в міжбюджетних відносинах з 2015 року. Негативним фактором щодо використання розміру міжбюджетних трансфертів, який знижує ефективність їх використання, є постійні зміни щодо механізму їх отримання, в результаті чого знижуються ефективність використання бюджет-

Таблиця 3
Міжбюджетні трансферти до місцевих бюджетів за 2012–2016 рр., млн. грн.

Трансферти	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	Темп росту, %
Загальний фонд	114 625,4	113 116,1	116 782,3	173 196,8	194 706,2	112,4
Спеціальний фонд	9 834,2	2 732,2	13 818,4	783,2	689,1	87,9
Всього	124 459,6	115 848,3	130 600,7	173 980,0	195 395,3	112,3

Джерело: складено автором за даними джерела [5]

Таблиця 4
Структура видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією за 2012–2016 рр., %

Статті видатків	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.
Оплата праці з нарахуваннями	43,9	47,0	41,3	37,7	33,2
Медикаменти та перев'язувальні матеріали	1,9	2,0	1,8	2,4	2,5
Продукти харчування	2,7	2,9	2,8	2,7	2,4
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	6,3	5,9	5,9	5,9	5,1
Поточні трансферти органам державного управління інших рівнів	0,5	0,7	0,9	1,0	1,1
Поточні трансферти населенню на соціальне забезпечення	20,1	23,2	23,2	23,7	28,5
Обслуговування боргових зобов'язань	0,6	0,7	0,6	0,6	0,1
Субсидії та поточні трансферти підприємствам	10,2	4,6	8,8	5,5	4,4
Інші поточні видатки	7,3	6,5	9,3	9,0	7,7
Капітальні видатки	6,5	6,5	6,2	11,5	15,0
Всього	100	100	100	100	100

Джерело: складено автором за даними джерела [5]

них коштів, можливість повноцінного надання адміністративних послуг населенню та підвищення рівня життя жителів окремих регіонів.

Видатки місцевих бюджетів спрямовані на забезпечення відповідного розвитку регіону та відіграють важливу роль у виконанні органами місцевого самоврядування власних та делегованих повноважень. Протягом останніх років спостерігається постійне збільшення рівня видатків місцевих бюджетів саме від об'єктивних чинників, таких як щорічне підвищення рівня мінімальної заробітної плати, збільшення тарифів на енергоносії та комунальні послуги, підвищення вартості медикаментів та перев'язувальних матеріалів, продуктів харчування.

Структура видатків за економічною класифікацією свідчить про те, що протягом тривалого часу найбільшу питому вагу складають видатки на оплату праці та відповідні відрахування, а саме 43,9% у 2012 році та 33,2% у 2016 році, тобто в сучасних умовах найбільша сума коштів спрямовується саме на покриття видатків на оплату праці працівника освіти, фізичної культури та спорту, охорони здоров'я. Це свідчить про те, що органи місцевого самоврядування продовжують працювати лише на виконання власних та делегованих повноважень, не набувши відповідного рівня самостійності, що прямо суперечить основним принципам проведення бюджетної децентралізації.

Слід зазначити, що позитивним фактором є збільшення розміру видатків на надання поточних трансфертів населенню на соціальне забезпечення з 20,1% у 2012 році до 28,5% у 2016 році, що дає можливість підтримки мало захищених верств населення шляхом надання житлових субсидій. Витрати на придбання медикаментів за аналізований період збільшувались незначно, а саме від 1,9% до 2,5%, витрати ж на придбання продуктів харчування для хворих мали негативну тенденцію до зменшення від 2,7% у 2012 р. до 2,4% у 2016 р. Це свідчить про те, що, незважаючи на значні інфляційні процеси, що останніми роками відбуваються в державі, сума витрат за цими статтями значно не збільшувалась, тобто населення отримувало необхідну медичну допомогу не в повному обсязі.

Важливим напрямом зміцнення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування є проведення бюджетної децентралізації. Сутність бюджетної децентралізації полягає в передачі відповідних бюджетних повноважень та надходжень від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування.

Основною метою при цьому є забезпечення в повному обсязі органів місцевого самоврядування відповідними фінансовими ресурсами, надання їм більшої самостійності та мобілізації їх внутрішніх резервів.

Основними завданнями проведення бюджетної децентралізації є:

- розширення кола фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування;
- підвищення рівня відповідальності органів місцевого самоврядування в процесі формування, розподілу та використання місцевих фінансових ресурсів;
- зменшення розміру міжбюджетних трансфертів за рахунок розширення власних надходжень;
- цільове та прозоре використання коштів органами місцевого самоврядування відповідно до бюджетних програм.

Для місцевого самоврядування головним завданням є формування та нарощування власної ресурсної бази, упорядкування питань власності стосовно об'єктів соціально-культурної сфери з одночасним розглядом питань їх можливої функціональної оптимізації, формування ефективних інституцій для результативної роботи та виконання всіх необхідних повноважень та територіального розвитку [1].

Одним із напрямів підвищення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування в умовах проведення бюджетної децентралізації є розробка політики регіонального розвитку, яка б сприяла підвищенню інвестиційної привабливості регіонів, активізації їх економічного потенціалу та підвищенню рівня соціально-економічного розвитку країни загалом, а також удосконалення чинного законодавства щодо забезпечення формування ОТГ.

Висновки. Сучасний механізм функціонування місцевих бюджетів в умовах економічних перетворень свідчить про те, що значний вплив на подальший розвиток регіонів має зниження рівня фінансової залежності органів місцевого самоврядування від центральних органів державної влади, а також забезпечення державою фінансування соціальних видатків у відповідних розмірах. Процес проведення відповідних реформ повинен забезпечити органи місцевого самоврядування достатньою кількістю фінансових ресурсів, розширити їх можливості та збільшити розміри власних надходжень, а бюджетна децентралізація сприятиме подальшому зміцненню фінансової спроможності органів місцевого самоврядування.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Державний бюджет 2018 року та децентралізація: експертний аналіз. Київ, 2018. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/7960>.
2. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20120605>.
3. Жихор О., Кириленко О. Місцеві фінанси: підручник. Київ: Ун-т банк. справи Нац. банку України, 2015. 579 с.
4. Кириленко О. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика): монографія. Київ, 2000. 384 с.
5. Офіційний сайт Державної казначейської служби України / Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir>.

6. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/page58>.
7. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308-р (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-p>.
8. Формування місцевих бюджетів. Київ, 2018. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/6571>.