

УДК 332-025.1

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2021.1.10>

ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОКРАЩЕННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Явтушенко А.В. – асистент кафедри
публічного управління та адміністрування
Херсонського державного аграрно-економічного університету
ORCID: 0000-0002-8901-0533

В статті висвітлюється сучасний стан формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів, з урахуванням внесених змін до бюджетного та податкового законодавства, проведено аналіз доходної частини місцевого бюджету. На основі проведеного дослідження визначено проблеми та шляхи зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування. Сформульовано основні завдання бюджетної децентралізації. Встановлено, що за умови вирішення законодавчих, організаційних та соціальних проблем місцеві бюджети, зможуть мати достатній обсяг коштів на виконання делегованих повноважень. Розглянуто основні теоретичні та практичні аспекти формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації. Охарактеризовано сучасний стан формування місцевих бюджетів. Проаналізовано розвиток місцевих бюджетів. Вказано на джерела наповнення та проблеми у сфері формування місцевих бюджетів в Україні.

Ключові слова: місцеві бюджети, децентралізація, фінансові ресурси, бюджетне законодавство, місцеве самоврядування, доходи, міжбюджетні відносини, податки, фінансове забезпечення.

Yavtushenko A.V. Formation of local budgets and ways of their improvement in the conditions of decentralization of power

The article highlights the current state of formation of local budgets in terms of decentralization of financial resources, taking into account changes in budget and tax legislation, an analysis of the revenue side of the local budget. Based on the study, the problems and ways to strengthen the financial base of local governments have been identified. The main tasks of budget decentralization are formulated. It is established that if the legislative, organizational and social problems are solved, local budgets will be able to have a sufficient amount of funds to perform the delegated powers. The main theoretical and practical aspects of local budget formation in the conditions of decentralization are considered. The current state of formation of local budgets is characterized. The development of local budgets is analyzed. The sources of content and problems in the field of local budget formation in Ukraine are indicated.

Key words: local budgets, decentralization, financial resources, budget legislation, local self-government, revenues, inter-budgetary relations, taxes, financial support.

Постановка проблеми. У процесі свого розвитку кожна країна прагне до економічного зростання. В Україні це бажання посилюється нагальною потребою досягти стійкого економічного зростання та покращення соціальних аспектів життя громадян. В останні роки з часу проголошення суверенітету було вжито багато негайних, гучних трансформаційних заходів. Надмірна та тривала фінансова, адміністративна централізація спричинила дефіцитний характер більшості місцевих бюджетів. Це не дозволило місцевим органам влади накопичувати достатньо ресурсів для реалізації інноваційних програм розвитку, підтримки соціальної та комунальної інфраструктури, а також інновацій в аграрному секторі та інших галузях економіки. Такі передумови стали основою для здійснення децентралізації реформи влади в Україні. Тому надзвичайно актуальним постає питання вдосконалення процесу формування доходної частини місцевих бюджетів та пошук шляхів їх збільшення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами формування та використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів у вітчизняній фінансовій науці присвячені праці вчених – економістів С. Буковинського, О. Василика, А. Даниленка, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луніної, І. Лютого, В. Опаріна, К. Павлюк, О. Романенко, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та ін. Однак незважаючи на те що за весь час було проведено досить багато досліджень, питання стосовно формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації є не достатньо вивченим та потребує і подальшого проведення досліджень у зв'язку з тим що були внесені зміни до податкового та бюджетного законодавства.

Формулювання цілей статті. Основною метою статті є аналіз сучасного стану формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів та відповідність їх внесеним змінам до бюджетного та податкового законодавства, спрямованого на збільшення доходів місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу. Розвиток місцевого самоврядування, створення об'єднаних територіальних громад, передача ресурсів, повноважень на місця в рамках проведення реформи з децентралізації влади передбачає насамперед підвищення фінансової спроможності, економічної, інвестиційної привабливості територій для якісного й комфортного проживання людей на них. Реформування місцевого самоврядування має на меті сформувати ефективне місцеве самоврядування та територіальну організацію влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. У результаті реформи органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі. Важливим завданням держави є створення матеріальних, фінансових та організаційних умов для формування спроможних громад, виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих функцій, покращення добробуту жителів. Окрім повноважень, місцеві органи влади отримують додаткові ресурси та фінансову базу. Актуальним завданням фінансової децентралізації є забезпечення необхідного обсягу фінансових ресурсів для здійснення означеної діяльності. В сучасних умовах стимулюючи процеси децентралізації з державного бюджету передбачено значні фінансові ресурси на розвиток громад, а також змінено механізми формування місцевих бюджетів [4].

Процес децентралізації частіше розглядається з двох позицій: по-перше, як процес передачі повноважень та фінансових ресурсів; по-друге, як результат таких реформ, який оцінюється обсягом повноважень та фінансових ресурсів. Основними кількісними показниками децентралізації є частка доходів, які знаходяться у розпорядженні місцевих органів влади (до передачі трансфертів з державного бюджету), а також частку видатків, які здійснюються на місцевому рівні управління.

На сьогодні питання підвищення рівня фінансової спроможності громад вирішують шляхом розвитку економіки на своїх територіях, забезпечення стратегічного управління розвитком територій, популяризації територій, сприяння залученню інвестицій, підтримки місцевого бізнесу та розвитку галузей. Кожна з громад визначає пріоритетні галузі на своїх територіях. Сільські території надають перевагу розвитку галузей АПК, фермерству для вирощування тих культур, які є характерними для певної території.

Незалежно від типу громади, основними напрямками її соціально-економічного розвитку є підприємництво, сприяння місцевому бізнесу, ефективне регулювання; залучення інвестицій, грантів, донорської допомоги; підтримка місцевих виробників, виробництво товарів народного споживання; підвищення рівня доходів населення та його зайнятості, соціального захисту громадян; забезпечення доступу громадськості до якісної освіти, охорони здоров'я, соціальних послуг; здійснення енергозберігаючих заходів у бюджетній сфері, стимулювання населення до енергозбереження, використання альтернативних джерел енергії, роздільне вивезення сміття; поліпшення навколишнього середовища, забезпечення екологічного використання природних ресурсів, збільшення відповідальності за екологічні правопорушення, включаючи організацію несанкціонованих сміттєзвалищ. Всі ці інструменти в першу чергу застосовують в плануванні моделей місцевого економічного розвитку [3].

На даний момент система формування доходів місцевих бюджетів має недостатній рівень власних доходів і велику частку трансфертних платежів у дохідній частині місцевих бюджетів [2].

Як складова бюджетної системи держави і основа фінансової бази діяльності органів самоврядування місцеві бюджети забезпечують необхідними грошовими засобами фінансування заходів економічного і соціального розвитку, що здійснюються органами влади і управління на відповідній території.

Якщо брати до уваги сучасні тенденції, які застосовуються в реформуванні бюджетної системи країни, то роль доходів місцевих бюджетів стосовно фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування визначається величиною ВВП, що безпосередньо перерозподіляється через них та часткою місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України.

У перспективних планах формування територій громад областей урядом затверджено формування 1356 ОТГ, які об'єднують 9702 територіальні громади. Станом на 10 листопада 2020 року створено 1002 ОТГ, у 848 з яких відбулися перші вибори. Загалом, об'єдналося 4572 територіальні громади це 41,7% від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 року. Рейтинг областей щодо формування спроможних громад очолюють Житомирська, Дніпропетровська, Хмельницька, Чернігівська та Запорізька області [5]. Реалізація реформи фінансової децентралізації перш за все дозволила збільшити власні джерела наповнення місцевих бюджетів. Варто відзначити, що фінансування соціально-економічного розвитку територій відбувається за рахунок власних доходів місцевих бюджетів, державної підтримки місцевого та регіонального розвитку, виділення значних обсягів бюджетних коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів, а також розширення можливостей щодо залучення додаткових фінансових ресурсів коштів міжнародної технічної допомоги. На законодавчому рівні розширено перелік власних джерел доходів місцевих бюджетів. Починаючи з 2015 року, до місцевих бюджетів направлено повний обсяг надходжень від плати за землю, податок на нерухоме майно, єдиний податок, збір за паркування автотранспорту, туристичний збір, плата за надання адміністративних послуг, податок на прибуток підприємств комунальної власності, рентна плата за користування надрами місцевого значення, плата за ліцензії та за державну реєстрацію, адміністративні штрафи та штрафні санкції, дивіденди, місцеві позички та плата за видачу місцевих гарантій, власні доходи бюджетних установ. Крім того, у місцеві бюджети направляється 25% екологічного податку, 90% коштів від продажу земель несільськогосподарського призначення тощо. Значні фінансові переваги отримали об'єднані територіальні

громади, бюджети яких були прирівняні до бюджетів міст обласного значення. Загалом, з 2014 року власні доходи загального фонду місцевих бюджетів зросли у 2018 році у 3,4 рази і становили 234,1 млрд. грн., і за прогнозними даними очікується їх збільшення у 2021 році ще на 14% до 267,0 млрд. грн. Зростання показників власних доходів загального фонду місцевих бюджетів на 1 мешканця, ПДФО та місцевих податків та зборів за 9 місяців 2016-2020 років коливається в межах від +15,4% до +39,5% [1]. Отже, державна політика щодо фінансової децентралізації дозволила збільшити джерела власних надходжень місцевих бюджетів, що є основою виконання наданих повноважень та реалізації місцевого самоврядування. Державна підтримка місцевого та регіонального розвитку у 2020 році порівняно з 2014 роком зросла у 41,5 рази і передбачає фінансування за рахунок Державного фонду регіонального розвитку; субвенції на розвиток медицини у сільській місцевості; субвенції на соціально-економічний розвиток; субвенції на інфраструктуру ОТГ; субвенції на будівництво спортивних об'єктів; коштів на підтримку секторальної регіональної політики. Крім того, на 2020 р. передбачена субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення. Значну фінансову підтримку для розвитку громад забезпечують кошти Державного фонду регіонального розвитку, який був започаткований у 2012 році з метою фінансової підтримки реалізації державної регіональної політики. За рахунок коштів цього фонду можуть реалізовуватися проекти регіонального розвитку, які відбираються на конкурсній основі і передбачають фінансування з державного бюджету та співфінансування з місцевих бюджетів. ДФРР створюється у складі державного бюджету України і розраховується в обсязі не менше 1 % прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період. Відповідно до Бюджетного кодексу України, кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків, спортивної інфраструктури і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів, а також на реалізацію проектів – переможців «Всеукраїнського громадського бюджету» [1].

Для посилення економічної спроможності території передбачено субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури новостворених ОТГ, яка є розрахунковою величиною і залежить від площі території ОТГ та чисельності сільського населення, що на цій території проживає. Умовами надання субвенції є [4]:

1) спрямування субвенції на фінансування проектів згідно з планом соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади та календарний план реалізації яких становить не більш як три роки;

2) погодження поданого виконавчими комітетами міських, селищних, сільських рад об'єднаних територіальних громад переліку проектів, видатки на які здійснюватимуться за рахунок коштів субвенції, з відповідними проектними заявками, складеними за формою, встановленою Мінрегіоном, спеціально утвореною для їх розгляду при Мінрегіоні комісією;

3) врахування потреб осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення під час розроблення проектної документації, а також під час закупівлі транспортних засобів загального користування, шкільних автобусів тощо. Малі

територіальні громади мають проблеми у розвитку у зв'язку із недостатніми матеріальними, трудовими, фінансовими, кадровими та природними ресурсами.

Низька спроможність таких громад засвідчує необхідність їх майбутнього приєднання до інших територіальних громад та створення більшої ОТГ. Окремі громади, на територіях яких розміщені бюджетоутворюючі підприємства та потужні підприємства реального сектору економіки є фінансово спроможними, але можуть мати проблеми з ефективним та якісним менеджментом. В таких умовах варто використовувати співробітництво громад у різних формах, що уможливить підвищити ефективність управління територіями громад, покращити їх інвестиційну привабливість, консолідувати та заощадити обмежені ресурси, зменшити вартість послуг у розрахунку на одного мешканця, розширити доступ до адміністративних послуг, покращити їх якість тощо [1].

Таким чином, на державному рівні у результаті формування та реалізації політики фінансової децентралізації створено можливості територіальним громадам для збільшення доходів місцевих бюджетів за рахунок власних та залучених джерел. Проте, як свідчить практика, не усі територіальні громади реалізують своє право і використовують фінансові можливості для покращення соціально-економічного розвитку їх територій, підвищення якості надання публічних послуг на місцях. Для максимального використання можливостей розвитку територій потрібна також активна діяльність місцевої влади, політична воля, плідна співпраця з громадою, розвиток професійних навичок публічних управлінців, в тому числі зі стратегічного планування, проектної роботи, лідерства, ефективного бюджетування. Якщо в новоутворених громадах не змінювати підходи до управління, то відсутність чіткого бачення пріоритетів розвитку, можливостей ефективного використання наявного ресурсного потенціалу, підтримки потенційних виробництв не можливо замінити навіть значними залученими фінансовими ресурсами. Тому, у сучасних умовах поряд із діяльністю місцевої влади щодо наповнення місцевих бюджетів важливо звертати увагу на визначення переваг і пріоритетів конкретних територій та розробки комплексних заходів формування фінансово спроможних громад на основі використання не лише фінансових, але і ресурсних, технологічних, інноваційних інструментів їх розвитку.

Всі ці показники свідчать про позитивну динаміку підвищення місцевих бюджетів та підвищення самостійності місцевих бюджетів, але занадто мало. Міжбюджетні трансферти значно більше посилюють фінансову залежність місцевих органів самоврядування від центральної влади, ніж відрахування від доходів вищестоящих бюджетів, які здійснюються на постійній основі або на законодавчо визначений термін.

Але в той же час кроки на шляху децентралізації не повинні знищити здобутки попередніх років її впровадження, а навпаки, закріпити дані досягнення та здійснювати реформування з метою нарощування доходів місцевих бюджетів. Наступні етапи розпочатого процесу бюджетної децентралізації мають спиратися на адміністративно-територіальну реформу та нову філософію державного управління, потрібно чітко розуміти цілі, функцію держави та органів місцевого самоврядування в процесі здійснення економічної політики країни загалом та регіонів зокрема, а також враховувати особливості фіскальної децентралізації в частині посилення дивергенції потужних регіонів до більшої автономії. Основою проведення бюджетної децентралізації має стати зменшення ролі держави у фінансовому забезпеченні розвитку громад та регіонів із паралельним створенням можливостей для зміцнення автономності місцевих бюджетів [6].

Проблеми які впливають у фінансового забезпечення місцевих бюджетів, передбачають необхідність їх модернізації, яка відбувається шляхом підвищення ефективності формування та використання обмежених бюджетних ресурсів, зміни пріоритетів бюджетної політики, реформування бюджетних відносин.

На сьогоднішній день в Україні мають місце проблеми, які не дають місцевим податкам і зборам стати головним елементом у наповненні місцевих доходів тому що:

- обмежена самостійність місцевої влади щодо встановлення і сплати місцевих податків;

- витрати на адміністрування місцевих бюджетів перевищують їх доходи;
- недосконалість системи оподаткування тощо.

Переважає більшість податків сплачуються з доходів економічних суб'єктів, тому проблему наповнення доходної частини місцевих бюджетів необхідно вирішувати через зміцнення та нарощування виробничих можливостей суб'єктів господарювання, саме тоді доходи місцевих бюджетів будуть збільшуватись, а економічне становище адміністративно-територіальної одиниці покращуватиметься.

Також для того щоб підвищити фінансовий стан територіальних громад, необхідно посилити контроль за обліком об'єктів власності, таких як:

- земельні ділянки, які знаходяться в експлуатації без юридичного дозволу;
- об'єкти будівництва, які побудовані без дозвільних документів;
- об'єкти володіння, де фактична площа не відповідає зазначеній у юридичних документах;
- об'єкти реконструйовані та переплановані, які втратили своє початкове призначення та ін.

При виявленні вищеперерахованого необхідно провести заходи щодо виявлення власників майна та земельних об'єктів, які не оформили майнові права в установленому порядку та притягнути їх до адміністративної відповідальності, сплативши податки та штрафи.

У розвинених країнах місцеві податки і збори, мають досить високу питому вагу в загальній сумі грошових надходжень місцевих бюджетів, зокрема: Австрії – 72%, Японії – 55%, Франції – 48%.

За рівнем податкової незалежності, Україна поступається більшості як унітарних, так і федеративних держав, таким як: Австрія, Іспанія, Люксембург, Фінляндія, та іншим європейським країнам, органи місцевого самоврядування яких наділені широкими податковими повноваженнями, так органи місцевого самоврядування більшості європейських країн самостійно встановлюють граничні розміри ставок місцевих податків, вісім країн (Австрія, Бельгія, Німеччина, Ісландія, Іспанія, Португалія, Чехія та Швеція) мають право на встановлення ставок та бази оподаткування. Також деякі європейські країни використовують процедуру розподілу місцевих податкових надходжень за схемою «місцева влада – центральній владі».

Україна ж має недосконалість в системі формування місцевих бюджетів, це і високий рівень концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті, який знижує значення місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань.

Як висновок можна сказати, що податки і збори, які переходять в управління місцевого самоврядування, мають бути під повним контролем цих органів. Тільки тоді, органи місцевого самоврядування матимуть зацікавленість в більших доходах та їх раціональному використанні, і будуть нести відповідальність перед місцевими платниками податків за свій вибір та способи витрачання коштів. Для того щоб запобігти негативних наслідків виконання доходів місцевих бюджетів доцільно:

– по-перше, здійснювати їх моніторинг на всіх стадіях бюджетного процесу із застосуванням аналізу, аудиту і проведення постійного контролю за справами податків, зборів і обов'язкових платежів та мобілізацією доходів бюджету відповідно до визначених планових показників на бюджетний рік;

– по-друге, виявлені негативні наслідки у виконанні доходів бюджету в процесі моніторингу зумовлюють внесення необхідних змін до чинного законодавства з метою запобігання їх розвитку у поточному та наступних роках;

– по-третє, своєчасно отримувати інформацію про стан виконання дохідної частини місцевих бюджетів у поточному році, що сприятиме підготовці ефективної ґрунтовної бази для планування бюджетних показників на наступний рік.

Ефективне виконання місцевих бюджетів за доходами є запорукою формуванню необхідних передумов для їх результативного використання, що в свою чергу дасть змогу забезпечити належний рівень соціально-економічного розвитку регіонів та підвищити якість, доступність та результативність надання суспільних послуг.

Втілення в реальність перелічених заходів уможливить розширення дохідної частини місцевих бюджетів, дозволить нейтралізувати негативні тенденції прийнятих законодавчих актів, не допустивши зведення досягнень попередніх років бюджетної децентралізації до вибіркового реформ з міркувань політичної доцільності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. «Децентралізація дає можливість» URL: <https://decentralization.gov.ua/gromada> (дата звернення: 20.04.2021)
2. Клівіденко Л.М. Основні шляхи удосконалення функціонування місцевих бюджетів в сучасних умовах. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. № 1. С. 640–643.
3. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://me.gov.ua> (дата звернення: 20.04.2021)
4. Вольська О., Ковпанець Є. Удосконалення фінансової децентралізації місцевого самоврядування. *Таврійський науковий вісник. Серія: Економіка*. 2020. № 4. С. 31–36. URL: <https://doi.org/10.32851/2708-0366/2020.4.4>
5. Потравка Л., Пічура І. Публічне управління розвитком туристичної галузі в умовах трансформації національної економіки України. *Таврійський науковий вісник. Серія: Економіка*. 2020. № 3. С. 30–36. URL: <https://doi.org/10.32851/2708-0366/2020.3.4>.
6. Губа М.І., Карташова О.Г. Розвиток сільських територій через публічно – приватне партнерство. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1414>. DOI: 10.32702/2307-2156-2019.4.21.