

УДК 336.14:352

## АНАЛІЗ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ

Жувагіна І.О., Філіпішина Л.М.

Первомайський політехнічний інститут

Національного університету кораблебудування імені адмірала Макарова

Виконано аналіз реалізації першого етапу реформи бюджетної децентралізації в Україні. Здійснено оцінку отриманих результатів за підсумками виконання бюджетів всіх рівнів у 2016 році. Встановлено пріоритетні напрями видатків місцевих бюджетів та обґрунтовано недостатність виконання місцевих бюджетів як інструменту інвестиційного розвитку регіонів. Запропоновано практичні рекомендації, спрямовані на розв'язання нагальних завдань реалізації реформи бюджетної децентралізації. Аргументовано, що видатки бюджету є вагомим інструментом впливу на соціально-економічні процеси у державі, а удосконалення системи бюджетних видатків є об'єктивно необхідною умовою та підґрунтям реалізації комплексу економічних реформ в Україні.

**Ключові слова:** податкові надходження, місцевий бюджет, видатки місцевих бюджетів, доходи місцевих бюджетів, міжбюджетні трансферти, оцінка, розвиток.

**Постановка проблеми.** Соціально-економічний розвиток держави потребує підвищення якості надання державних послуг та раціонального використання коштів бюджету. У такому контексті доцільно розглянути видатки бюджету – кошти, які спрямовуються на реалізацію програм та заходів, що передбачені відповідним бюджетом, а також висвітлюють виконання основних функцій державою. Розподільчі процеси, пов'язані з видатками характеризуються різноманітністю та взаємозв'язком, охоплюють відносини з приводу спрямування та використання коштів бюджетного фонду держави, а також відображають напрями розподілів у країні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Потенційні можливості впливу місцевих бюджетів на процеси соціально- економічного розвитку відповідного регіону полягають в їх економічній сутності, що визначається передусім функціями місцевої громади як особливої форми організації суспільного господарства в межах території. Однак сучасний стан соціально-економічного розвитку України характеризується наявністю низки проблем, що викликані об'єктивними (економічна криза, значний рівень тінізації економіки, домінування у структурі виробництва нижчих технологічних укладів) та суб'єктивними (корупційні прояви, схильність до девіації у бюджетній сфері, недостатній рівень ініціативи та економічної активності суб'єктів бюджетних відносин) причинами. Саме тому здійснення аналітичної оцінки проблем формування та виконання місцевих бюджетів завжди є актуальним і потребує всебічного дослідження. Теоретичні та практичні проблеми формування та виконання бюджетів на місцевому рівні досліджувалися в працях відомих учених-економістів, серед яких: В. Дем'янишин, О. Демків, О. Кириленко, Г. Лопушняк, І. Луніна, К. Павлюк та інші. Проте, незважаючи на значні досягнення в цій сфері, недостатнім є дослідження використання місцевого бюджету як важеля регулювання розвитку економіки регіону та країни зокрема.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Слід зазначити, що наукові праці відомих економістів орієнтовані на виявлення загальних тенденцій функціонування

місцевих бюджетів, їх формування та доцільного використання коштів. Проте, багато питань у сфері формування та використання місцевих бюджетів і досі залишилися неурегульованими. А саме, питання удосконалення процесу формування доходів місцевих бюджетів, розширення бази місцевих бюджетів та ефективного розподілу видатків. Невирішеною залишається проблема розмежування повноважень центральних та місцевих органів влади як важливого чинника реформування місцевих бюджетів.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є дослідження якості виконання місцевих бюджетів та пошуку шляхів зміцнення їх фінансової бази для забезпечення соціально-економічного розвитку території.

**Виклад основного матеріалу.** Місцеві бюджети займають не лише важливе місце в бюджетній системі, але й одне з центральних місць в економічній системі кожної держави, їх роль і значення безпосередньо зумовлені типом економічної системи, обраними цілями та пріоритетами суспільного розвитку.

Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2016 рік показав, що реалізація реформи бюджетної децентралізації, незважаючи на песимістичні настрої на стадії прийняття змін, дала позитивні результати [1].

Реалізація її першого етапу характеризувалась наступними тенденціями. Доходи місцевих бюджетів зросли в результаті здійснення першого етапу бюджетної децентралізації. Запровадження реформи бюджетної децентралізації дало змогу забезпечити збільшення ресурсу місцевих бюджетів у 2016 році. Доходи місцевих бюджетів без урахування трансфертів у 2016 р. зросли до 120,5 млрд грн, що на 19,4 млрд грн або на 19,1% більше відповідного показника 2015 року. Надходження з урахуванням міжбюджетних трансфертів склали 294,4 млрд грн, що на 40% більше показника 2015 року [6].

Надходження податку доходів з фізичних осіб склали 53,6 млрд грн, що на 23,1% більше показника 2015 року, а виконання плану становить 113,7%. Надходження плати за землю склали 14,5 млрд грн, що складає 112,2% планового річного показника.

Основу зростання доходів місцевих бюджетів було закладено завдяки прийнятим у 2015 році змінам до Бюджетного та Податкового кодексів України щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і закріплення стабільних джерел доходів для їх реалізації. Пріоритетами запроваджених змін визначено: розширення прав органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень та надання їм повної бюджетної самостійності щодо наповнення своїх бюджетів і здійснення видаткових повноважень.

Крім того, забезпечено збільшення джерел формування доходної бази місцевих бюджетів за рахунок передачі їм окремих доходів з державного бюджету: 100% плати за надання адміністративних послуг, 100% державного мита, 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки, а також до місцевих бюджетів зараховано 80% екологічного податку, що раніше складало – 35%.

З 2015 р. в контексті бюджетної децентралізації на місцевому рівні запроваджений новий акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання в сфері роздрібної торгівлі підакцизних товарів за ставкою 5% від їх вартості. Досвід його справляння впродовж поточного року виявився успішним: надходження становили 7,7 млрд грн або 6,4% доходів місцевих бюджетів без урахування трансфертів. У місцевої влади вперше з'явився реальний інтерес до локальної боротьби з нелегальним виробництвом, а також контрабандою підакцизних товарів з метою наповнення власних бюджетів [5].

Відбулося розширення сфери оподаткування майнових податків – зменшення обсягів пільгових площ нерухомого майна, включення нежитлового (комерційного) майна до бази оподаткування та запровадження транспортного податку. Надходження податку на нерухоме майно склали 736,9 млн. грн. Водночас змінами до Податкового кодексу України підвищено фіскальну незалежність органів місцевого самоврядування щодо місцевих податків та зборів, зокрема шляхом надання права самостійного визначення ставок податків та встановлення пільг з їх сплати.

Так у 2016 році частка власних ресурсів у структурі місцевих бюджетів збільшилась на 30%. Органи місцевого самоврядування отримали реальні ресурси для вирішення питань місцевого значення (ЖКГ, благоустрій, місцеві соціально-економічні програми, оновлення інфраструктури) [8].

За всіма податковими надходженнями до місцевих бюджетів переважно у всіх регіонах спостерігалось стабільне виконання та перевиконання прогнозних показників [3].

Внаслідок реалізації реформи бюджетної децентралізації відбулась зміна структури видатків місцевих бюджетів. Зросла частка видатків на виконання самоврядних повноважень, що свідчить про підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні. Видатки місцевих бюджетів без урахування трансфертів в 2016 р. збільшилися до 276,9 млрд. грн., що на 53,4 млрд. грн. або на 23,9% більше 2015 р. (223,5 млрд. грн.).

Найбільшим чином зросли видатки на місцеве фінансування національної безпеки, зокрема цивільної оборони (вп'ятеро, з 2,1 млрд грн у 2015 р. до 10,6 млрд грн у 2016 р.) та забезпечення громадського порядку (майже на третину, з 245,5 до 319,6 млрд грн).

Збільшилися видатки соціального спрямування на охорону здоров'я (на 27,9%), соціальний захист та забезпечення (26,4%), освіти (17,6%), духовний та фізичний розвиток (на 6,9%).

Позитивним чином слід відзначити зростання видатків на економічну діяльність органів місцевої влади до 19,1 млрд. грн., що понад як вдвічі перевищує відповідний показник 2015 р. (9,2 млрд. грн.). Найбільший обсяг коштів в 2016 р. за даною статтею було спрямовано на розвиток дорожнього господарства у сумі 5,7 млрд. грн. проти 3,1 млрд. грн. у 2015 р. Відповідно в загальній структурі зросла частка дорожніх видатків до 2,0% проти 1,4% у 2015 р.

Необхідно відзначити, що фінансування інфраструктури є одним з найбільш перспективних напрямків підвищення економічного/інвестиційного потенціалу регіонів. Обсяг капітальних видатків за 2016 рік склав 32,2 млрд грн або 11,5% від обсягу видатків загального та спеціального фондів місцевих бюджетів. Це на 18,6 млрд грн або на 136,8% більше, ніж було у 2015 році [3]. Так, частка видатків на житлово-комунальне господарство збільшилась у 2016 р. порівняно з 1,9% у 2015 р. на до 4,5%, або на 7,0 млрд гривень. Зросла частка видатків на транспорт і дорожнє господарство з 1,4% у 2015 році до 2,3% у 2015 році, або на 2,9 млрд гривень [4].

Слід наголосити, що було удосконалено механізм міжбюджетних відносин. Так, забезпечення відповідності фінансового ресурсу реальним потребам місцевих бюджетів у здійсненні видатків на весь комплекс делегованих державою повноважень потребує додаткових трансфертних коштів з державного бюджету. У 2016 р. із Державного бюджету України до місцевих бюджетів було фактично надано трансфертів на загальну суму 174,0 млрд грн, що на 43,4 млрд грн або на 33,2% більше ніж у 2015 р., у тому числі трансфертів із загального фонду – 173,2 млрд грн, що на 56,4 млрд грн або на 48,3% більше порівняно з 2014 р.

У 2016 році запроваджено базову дотацію місцевим бюджетам, яка спрямована на підвищення фіскальної спроможності місцевих бюджетів. Базова дотація у 2015 році перерахована у сумі 5,3 млрд гривень. Завдяки новій системі бюджетного вирівнювання 10,2% місцевих бюджетів стали повністю збалансованими, чого не було досягнуто у 2014 році.

Також зросла кількість місцевих бюджетів-донорів: якщо у 2015 р. їх частка складала 3,7%, то у 2016 р. – 15,2%, що дасть змогу громадам забезпечити громадян більш якісними послугами [2]. Нова система вирівнювання є стимулюючою, оскільки лише 50% коштів бюджетів-донорів вилучається лише для вирівнювання спроможності інших територій, а не на користь державного бюджету. Вона дає змогу залишити більшу частину коштів на місцях, а органи місцевого самоврядування стають більш незалежними при прийнятті управлінських рішень. Проте, ризик недоотри-

мання цих коштів місцевими бюджетами зумовлюватиме розбалансування бюджетів та знизить ефективність суспільних послуг, що фінансуються з місцевих бюджетів.

Запроваджено надання цільових субвенцій з державного бюджету для виконання найважливіших державних функцій, а саме: фінансування освіти та охорони здоров'я, а також підвищення ефективності бюджетних коштів та досягнення цільових результатів. Запровадження освітньої та медичної субвенції спрямоване на реформування системи соціальних стандартів та удосконалення механізму визначення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості. Також це є першим кроком до повного фінансового забезпечення державою делегованих повноважень. Станом на 01.01.2016 року місцевими бюджетами отримано 44,1 млрд грн освітньої субвенції та 46,2 млрд грн медичної субвенції. Крім того, місцевим бюджетам перераховано субвенцію на підготовку робітничих кадрів у сумі 5,6 млрд грн, а також субвенцію на соціальний захист населення у сумі 63,3 млрд гривень.

Зацікавленість громад у розвитку – запорука виходу країни з економічної кризи. Тільки зацікавленість місцевих громад створювати робочі місця, залучати інвестиції, впроваджувати реформи й енергоефективні заходи і змінювати свої витрати дасть можливість зростання економіки. Нині 159 громад, які вже об'єдналися, з 1 січня 2016 року отримали прямі бюджетні розрахунки і відтепер вони будуть напряму отримувати медичні й освітні субвенції і базові дотації.

На подальший розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад у Державному бюджеті на 2016 рік було передбачено субвенцію на суму 1 млрд. грн. Ці кошти розподілялися в залежності від площі сільської території та сільських жителів.

Поряд із збільшенням обсягу капітальних видатків місцевих бюджетів, вагомим чинником забезпечення розвитку є кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), які 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. Так у 2016 р. було профінансовано 876 проектів, з яких 532 було завершено. Загальний обсяг профінансованих коштів склав 2,4 млрд гривень.

Найбільше коштів ДФРР у 2016 р. отримали Дніпропетровська область (169,4 млн грн або 7,1% загального обсягу), м. Київ (154,2 млн або 6,5%), Донецька (141,3 млн або 5,9%), Харківська (133,0 млн або 5,6%), Львівська (127,4 млн або 5,4%), Вінницька (127,0 млн або 5,3%), Івано-Франківська (125,3 млн або 5,3%), Луганська (20,5 млн грн або 0,9%) області [7].

З 1 січня 2016 року в повному обсязі набула чинності Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, що є вагомим кроком на шляху інтеграції України до європейського співтовариства. Вирішальною умовою такої інтеграції є забезпечення права територіальних громад на місцеве самоврядування та забезпечення їх спроможності виконувати свої повноваження. За-

рубіжний досвід свідчить, що місцеве самоврядування стало одним із головних каталізаторів економічного зростання. Найголовнішим питанням нині є забезпечення спрощення громад концентрувати фінанси і спрямовувати їх на проекти регіонального розвитку. Децентралізація має стати каталізатором здійснення освітньої та медичної реформи, житлово-комунальної, підвищення енергоефективності національної економіки.

Основними завданнями, які мають бути здійснені у 2017 році задля подальшого провадження бюджетної децентралізації в Україні, є: підтримка процесів об'єднання територіальних громад та підвищення їх спроможності, оскільки об'єднані територіальні громади отримають кращі фінансові умови та можливості для подальшого розвитку; передача повноважень на місця з метою оптимізації видатків: необхідно чітко розподілити повноваження та відповідальність на різних рівнях – громад, міста, району, області, зокрема у сфері освіти та охорони здоров'я [1].

Оптимізація видатків у цих сферах, що передбачена Державним бюджетом на 2017 рік, має забезпечити ефективність управління місцевими громадами.

За січень-березень 2016 року до загального фонду місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів надійшло 30,1 млрд грн, що на 46,0% або на 9,5 млрд грн більше показника 2015 року, і складає 30,9% від планового показника на рік.

Надходження податку з фізичних осіб за цей період склали 15,9 млрд грн, що на 47,7% більше відповідного показника 2015 року, а надходження до місцевих бюджетів від плати за землю зросли до 5 млрд грн, що на 56,2% більше показника 2015 року [9].

Нині забезпечується виконання усіх зобов'язань згідно бюджетного законодавства. За I квартал 2016 року місцевим бюджетам перераховано 44,6 млрд грн міжбюджетних трансфертів, у тому числі – базову дотацію у сумі 1,2 млрд грн (100% планового показника), освітню субвенцію у сумі 9,4 млрд грн (96,0% планового показника), медичну субвенцію у сумі 10,2 млрд грн (98,0% планового показника). Для забезпечення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад у Державному бюджеті України на 2016 рік було передбачено: 1,9 млрд грн на забезпечення соціально-економічного розвитку (на реалізацію основних стратегій регіонального розвитку); 1 млрд грн – на підтримку об'єднаних територіальних громад, пріоритетом для цих коштів стануть: фінансування ремонту та будівництво нових доріг та створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП); 3 млрд грн – на фінансування Державного фонду регіонального розвитку. Кошти, які будуть спрямовані на інфраструктуру і регіональний розвиток, мотивуватимуть місцеві громади створювати робочі місця, дадуть можливість у 2017 році забезпечити точкове зростання економіки, сприятимуть розвитку малого і середнього бізнесу.

Бюджетне регулювання охоплює всі форми впливу держави на проведення бюджетної політики, починаючи від прийняття закону про державний бюджет або рішення місцевої ради про місцевий бюджет і до їхнього застосуван-

ня державними органами. Важливим елементом бюджетного регулювання є процес планування, економічна сутність якого складається в централізованому розподілі і перерозподілі валового внутрішнього продукту і національного доходу між ланками фінансової системи на основі загальнодержавної соціально-державної програми розвитку держави в процесі складання і виконання бюджетів різного рівня.

Механізм бюджетного регулювання в ринкових умовах функціонування економіки України повинен урахувати наступні аспекти:

– використання ринкових механізмів у процесі розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів повинно здійснюватися в економіці в цілому;

– розуміння того, що більшість підприємств не відносяться до державного сектору і що підприємствам необхідно дати можливість самостійно здійснювати процес керування виробництвом, у якому державі належить роль посередника;

– визнання необхідності посилення ролі держави в здійсненні макроекономічної політики і макроекономічного регулювання та ролі бюджету як найважливішого інструмента досягнення макроекономічної і фінансової стабілізації шляхом збалансованого руху централізованих фінансових ресурсів.

Впливаючи на процеси формування бюджетних відносин шляхом зміни принципів, методів, способів формування бюджетних доходів і витрат, держава коригує встановлені бюджетні взаємозв'язки, регулює канали проходження і напрямку бюджет-

них ресурсів, уточнюючи пропорції їхнього розподілу і перерозподілу, механізми реалізації їхнього цільового призначення і у такий спосіб забезпечує керування економічними процесами.

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, підсумовуючи вищенаведене, доречно зазначити, що важливим інститутом фінансів місцевих органів влади є інститут самостійного регіонального бюджету. З метою забезпечення збалансованого розвитку регіонів України необхідним є виконання таких основних завдань: підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізація управління бюджетними коштами; удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин відповідно до вимог часу і напрацьованої практики, відкорегувати формульний підхід надання трансфертів: критерії їх надання повинні бути чітко визначеними; посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів; забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів; реалізація принципів децентралізації влади в Україні, шляхом розширення прав органів місцевого самоврядування. Формування ефективної бюджетної політики та дієвої моделі управління державними фінансами є запорукою стабілізації динаміки соціально-економічного розвитку та забезпечення реалізації державних функцій.

На основі здійсненого аналізу у перспективі буде розроблено пакет пропозицій щодо зміцнення фінансово-економічної платформи задля соціального – економічного розвитку регіонів.

## Список літератури:

1. Місцеві бюджети: профанація розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// gazeta.dt.ua/ internal/miscevi-byudzheti-profanaciya-rozvitku](http://gazeta.dt.ua/internal/miscevi-byudzheti-profanaciya-rozvitku)
2. Офіційний сайт Міністерства фінансів України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/promova-ministra-finansiv-natalii-iaresko-na-zasidanni-uriadu-shchodo-vykonannia-derzhavnoho-biudzetu-za--rik?category=bjudzhet>
3. «Аналіз та оцінка реалізації бюджетної децентралізації в Україні». Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/2242/>
4. Муніципальний інформаційний форум [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.meria.sumy.ua/index.php?newsid=37529>
5. Христинченко Н. П. Реформування органів місцевого самоврядування в умовах побудови демократичної правової держави [Електронний ресурс] / Н. П. Христинченко // Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Nashp/2011\\_2\\_1/Hrystich.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nashp/2011_2_1/Hrystich.pdf)
6. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / за ред. О. В. Турчинова і Ц. Г. Огня. – К.: Парламентське вид-во, 2002. – 320 с.
7. Шевчук Н. Ю. Структура видатків місцевих бюджетів України / Н. Ю. Шевчук // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 5. – С. 202–207.
8. Величко О. Розвиток соціальної сфери у системі бюджетного забезпечення / О. Величко // Фінанси України. – 2009. – № 11. – С. 24–30.
9. Дем'янишин В. Г. Виконання бюджетів: концептуалізація, проблеми та напрями удосконалення [Електронний ресурс] / В. Г. Дем'янишин // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України: зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 4(2). – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Aprer/2010\\_4\\_2/49.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Aprer/2010_4_2/49.pdf)

**Жувагина И.А., Филипишина Л.М.**

Первомайский политехнический институт

Национального университета кораблестроения имени адмирала Макарова

## **АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В КОНТЕКСТЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ**

### **Аннотация**

Выполнен анализ реализации первого этапа реформы бюджетной децентрализации в Украине. Осуществлена оценка полученных результатов по итогам исполнения бюджетов всех уровней в 2016 году. Установлено приоритетные направления расходов местных бюджетов и обоснованно недостаточность выполнения местных бюджетов как инструмента инвестиционного развития регионов. Предложены практические рекомендации, направленные на решение актуальных задач реализации реформы бюджетной децентрализации. Аргументировано, что расходы бюджета является весомым инструментом влияния на социально-экономические процессы в государстве, а совершенствование системы бюджетных расходов является объективно необходимым условием и основой реализации комплекса экономических реформ в Украине.

**Ключевые слова:** налоговые поступления, местный бюджет, расходы местных бюджетов, доходы местных бюджетов, межбюджетные трансферты, оценка, развитие.

**Zhuvahina I.A., Filipishyna L.M.**

Pervomaysk Polytechnic Institute National University

of Shipbuilding named after Admiral Makarov

## **ANALYSIS OF IMPLEMENTATION OF FISCAL DECENTRALIZATION IN SOCIAL AND ECONOMIC CONTEXT OF THE COUNTRY**

### **Summary**

The analysis of the first phase of fiscal decentralization reform in Ukraine. The estimation of the results obtained on the basis of budgets of all levels in 2016. The priority areas established local spending and justified lack execution of local budgets as a tool for regional development investment. Practical recommendations aimed at resolving the challenges facing the reform of fiscal decentralization. Argued that the expenditure budget is an important instrument of influence on socio-economic processes in derzhai and improve the system of expenditure is objectively prerequisite and basis of implementation of the complex economic reforms in Ukraine.

**Keywords:** tax revenues, local budget, local budget expenditures, revenues, intergovernmental transfers, evaluation, development.