

УДК 336.14

**Клівіденко Л.М.**

*кандидат економічних наук,  
доцент кафедри фінансів та кредиту  
Вінницького навчально-наукового інституту економіки  
Тернопільського національного економічного університету*

**Мацедонська Н.В.**

*кандидат економічних наук,  
доцент кафедри фінансів та кредиту  
Вінницького навчально-наукового інституту економіки  
Тернопільського національного економічного університету*

## ОСНОВНІ ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

### MAIN WAYS OF IMPROVING LOCAL BUDGETS IN MODERN CONDITIONS

#### АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено проблемам функціонування місцевих бюджетів та регулювання міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації. Виявлено інструменти впливу на формування доходної частини місцевих бюджетів. Досліджено процес фінансового забезпечення місцевих бюджетів та запропоновано шляхи розвитку місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** місцеві бюджети, органи місцевого самоврядування, громада, бюджетна децентралізація, міжбюджетні відносини.

#### АННОТАЦИЯ

Статья посвящена проблемам функционирования местных бюджетов и регулирования межбюджетных отношений в условиях бюджетной децентрализации. Выявлены инструменты влияния на формирование доходной части местных бюджетов. Исследован процесс финансового обеспечения местных бюджетов и предложены пути развития местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местные бюджеты, органы местного самоуправления, община, бюджетная децентрализация, межбюджетные отношения.

#### ANNOTATION

Article devoted to the problems of functioning local budgets and adjustment of intergovernmental relations in the context of fiscal decentralization. Discovered instruments of influence on the revenue of local budgets. The process of financial security of local budgets and the ways of local government.

**Keywords:** local governments, local governments, community, fiscal decentralization, intergovernmental relations.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах, коли здійснюється докорінні зміни у функціонуванні місцевих бюджетів, гостро постає питання формування нової концепції державної регіональної фінансової політики, яка сприяла б забезпеченню фінансової самостійності місцевих органів влади та їх здатності виконувати функції. Крім того, необхідно реалізовувати нові підходи у взаємовідносинах у системі державного і місцевих бюджетів, які враховували б зміни у територіальних аспектах та фінансових законодавчих актах, що регламентують порядок формування доходної частини місцевих бюджетів (Податковий кодекс України) та функціонування самої бюджетної системи (Бюджетний кодекс України). Це буде сприяти забезпеченню фінансової стабільності регіонів, їх розвитку та удосконаленню міжбюджетних відносин.

#### Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання функціонування місцевих бюджетів та регулювання міжбюджетних відносин були і є предметом наукових досліджень багатьох українських вчених, зокрема, В. Базилевича, С. Булгакової, О. Василика, М. Карліна, О. Кириленка, І. Лютого, В. Опаріна, Л. Феценка, С. Юрія та ін. Цінність їхніх праць полягає у вивченні суті, ролі та значення місцевих бюджетів, в обґрунтуванні необхідності існування інституту адміністративно-територіальних одиниць на основі фінансової самостійності і забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів. Проте окремі питання фінансового забезпечення місцевих органів влади та регулювання міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації потребують подальшого дослідження.

**Мета статті** полягає у дослідженні процесу фінансового забезпечення місцевих бюджетів та вдосконалення міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації і обґрунтуванні пропозицій щодо розвитку функціонування місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сьогодення свідчить про те, що місцеві бюджети є основним інструментом реалізації регіональної соціально-економічної політики, основною метою якої є, по-перше, децентралізація влади і делегування додаткових функцій з питань економічного та соціального розвитку регіонів; по-друге – ліквідація диспропорцій у фінансовому забезпеченні регіонів; по-третє – забезпечення стабільного та збалансованого соціально-економічного розвитку територій та удосконалення їх міжбюджетних відносин.

Саме місцеві бюджети сприяють досягненню пропорційності у вирішенні щоденних питань сталого розвитку регіонів. Вони виступають одним із інструментів розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту між регіонами та впливають на фінансове забезпечення і вирівнювання. З метою вирішення цих процесів в Україні впроваджується бюджетна децентралі-

зація. Але для її функціонування потрібно внести зміни до Конституції України, Бюджетного та Податкового кодексів та інших законів.

Повне впровадження бюджетної децентралізації дозволить, на нашу думку, чітко визначити перелік власних та делегованих повноважень, завдяки чому державні органи влади будуть чітко виконувати свої функції повноваження та мати власне фінансове забезпечення і не перекладати частку своїх функцій на місцеві органи влади. А регіональні органи самоврядування будуть мати більш ширше коло повноважень та власне фінансове забезпечення, яке буде незалежним від центральної влади, а це впливатиме на покращання надання суспільних послуг. Тому надзвичайно актуальним постає питання вдосконалення процесу формування доходної частини місцевих бюджетів та пошук шляхів їх збільшення.

Для діючої системи формування доходів місцевих бюджетів в Україні притаманні наступні риси:

- високий рівень бюджетних коштів;
- недостатній рівень власних доходів місцевих бюджетів;
- велика частка трансфертних платежів у доходній частині місцевих бюджетів тощо.

На сучасному етапі акумуляція коштів у доходах місцевих бюджетів здійснюється на умовах покриття видатків. Ось чому дуже важливо, щоб бюджетна децентралізація передбачала не лише нові джерела надходжень до місцевих бюджетів, але й нові інструменти впливу місцевих громад на економічне зростання адміністративно-регіональної одиниці та на нарощення бази доходів. Це буде сприяти підвищенню ефективності прийняття управлінських рішень місцевих органів влади, зацікавленості у збільшенні власних фінансових надходжень, ураховувати інтереси громадян, що мешкають на окремих територіях, і об'єднань у територіальні громади.

У свою чергу, бюджетна децентралізація передбачатиме наступні шляхи збільшення надходжень до місцевих бюджетів:

1. Збільшення відрахування до держбюджету з рентної плати за користування надрами (крім нафти і природного газу) з 50% до 75%.

2. Передача до місцевих бюджетів акцизного податку від реалізації через роздрібні мережі пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів, біотоплива і скрапленого газу, надходжень від ліцензій на право експорту, імпорту та оптової торгівлі алкогольною та тютюновою продукцією.

3. Збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35% до 80%, при цьому 55% будуть направлятися в обласні бюджети, а 25% – до районних бюджетів і бюджетів міст обласного значення.

4. Розширення з 2015 р. бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна [1].

Окрім цього, об'єднані громади отримають увесь спектр повноважень та фінансових ресурсів, що їх на разі уже мають міста обласного значення, зокрема, зарахування 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження, прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (зараз прямі відносини мають лише області, райони, міста обласного значення), державні субвенції.

Так, в Україні з 2015 р. до доходів місцевих бюджетів відноситься 100% плати за надання адміністративних послуг, 100% державного мита, 10% податку на прибуток підприємств, збір у розмірі 5% вартості реалізованого товару з роздрібного продажу підакцизних товарів, 80% екологічного податку, 25% плати за надра, податку на автомобілі з великим об'ємом двигуна та податку на нерухомість, який включає як житлове, так і нежитлове (комерційне) майно тощо. Такі зміни сприяють підвищенню рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, стимулюють пошук додаткових фінансових ресурсів (інвестиційних та інноваційних) та розширює права місцевих органів влади.

Однак у нинішніх умовах фінансової скрути лунає багато дорікань про начебто надмірне податкове навантаження в Україні. Водночас порівняльний аналіз податкової системи нашої держави та більшості розвинутих країн і тих, які пройшли ринкову трансформацію економіки, засвідчує що це зовсім не так. Рівень податкового одержавлення ВВП України відповідає його середнім показникам у світі та Європі. Податкові ставки теж не створюють надмірного навантаження. Так, за кордоном вони здебільшого вищі, ніж в Україні, а щодо прибуткових податків, використовується переважно прогресивна шкала оподаткування. Виняток становить єдиний соціальний внесок, ставка якого справді майже вдвічі вища за прийнятий у світі рівень, але на те є об'єктивні причини, пов'язані зі збереженням солідарної пенсійної системи. Усі спроби знизити її без проведення реальної, а не декларативної пенсійної реформи приречені на невдачу або спровокують колапс системи пенсійного забезпечення.

В Україні необхідність зниження податкового навантаження щоразу пояснюється потребами активізації підприємницької діяльності та детінізації економіки. При цьому стверджується, що воно неодмінно спричинить збільшення надходжень до бюджету. Проте ні помітної активізації й детінізації економіки, ні реального примноження податкових надходжень не стається. Сьогодні ми маємо постійні проблеми із збалансуванням бюджету, зростання боргового тягаря та повний провал регіональної політики. Тому необхідно відмовитися від декларативних підходів до податкової політики та почати враховувати фінансові реалії, а саме: податки треба збирати в такому обсязі, скільки потрібно для повноцінного забезпечення реалізації функцій

держави; платити податки повинні всі відповідно до своїх доходів, і бізнес у тому числі.

Авжеж, проблем у сфері оподаткування в нашій державі ще досить багато, але стосуються вони переважно не податкового навантаження, а податкового тиску. Порушуються основоположні принципи оподаткування – загальності, простоти, зручності та зрозумілості.

Але поряд з цим, на нашу думку, є низка проблемних питань, які виникають у процесі функціонування місцевих бюджетів:

- недосконала законодавча база формування місцевих бюджетів. Вона потребує докорінних змін як у Податковому, так і у Бюджетному кодексах України. Правова основа функціонування місцевих бюджетів має бути спрямована на стимулювання зацікавленості місцевих органів влади щодо збільшення місцевих доходів. Мають бути змінені та реформовані міжбюджетні відносини. Суть реформи має стати поштовхом для місцевих громад більш ефективно, обґрунтовано наповнювати доходи своїх бюджетів; здійснювати фінансове самозабезпечення і ґрунтовно планувати свої видатки з урахуванням економії коштів.

У свою чергу, надання таких повноважень місцевим органам влади з боку держави на сьогоднішній день не відповідає нормі Конституції України. Так, згідно з Конституцією України, «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є... доходи місцевих бюджетів, інші кошти...». Отже, з боку держави над фінансами місцевих органів влади здійснюється контроль для забезпечення відповідності фінансової політики місцевої влади загальній політиці держави. Тому внесення змін до Конституції України щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування буде давати реальну можливість місцевим органам влади щодо самостійного формування матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування.

Сучасні умови економічної кризи, дефіцит коштів створюють підґрунтя для впровадження бюджетної децентралізації в країні. Її основними напрямками є:

- чіткий вплив місцевих органів влади на ставки як податкових, так і неподаткових надходжень, які формуються на відповідній адміністративно-територіальній одиниці (у такому разі у суб'єктів господарювання буде більше стимулів для сплати податків, на основі яких вони в майбутньому отримуватимуть якісні послуги);

- закріплення бюджетних послуг за тим рівнем влади, який є максимально наближеним до кінцевого споживача і який зможе постійно контролювати стан надання таких послуг;

- надання місцевим органам влади права виходу на національний фінансовий ринок з метою залучення додаткових фінансових ресурсів (проте тут необхідний жорсткий і постійний контроль напрямків витрачання коштів);

- мінімальні витрати на адміністрування місцевих податків і зборів, основними платниками яких мають бути всі користувачі суспільних благ на конкретній території;

- відміна обов'язковості вилучення коштів з місцевих бюджетів у разі перевиконання дохідної частини. Таке перевиконання доцільніше спрямовувати на фінансування короткострокових програм розвитку або нагальних потреб території;

- незалежне прийняття місцевих бюджетів від державного бюджету без урахування обсягів трансфертів, які мають визначатися виходячи з балансу доходів і видатків місцевих бюджетів для їх збалансування. Тобто спочатку необхідно затвердити місцевий бюджет із власними доходами і видатками, а потім компенсацію різниці необхідно закласти у державному бюджеті;

- посилення ролі територіальної громади у процесі здійснення бюджетних видатків (не лише здійснення видатків має забезпечуватися актуальними потребами громади, але й контроль здійснення таких видатків, у тому числі контроль якості послуг, на які спрямовані видатки) [2, с. 45].

Кінцевим результатом децентралізації місцевих бюджетів, на нашу думку, має стати створення такої моделі місцевих бюджетів, яка б відповідала принципу федералізму і ґрунтувалася б на конституційній основі; забезпечувала б економічний розвиток регіону та їх економічних суб'єктів, за участю яких безпосередньо сплачуються податки та збори, з одного боку. З іншого – тих, хто безпосередньо здійснює управління місцевими бюджетами, приймає самостійні рішення у розподілі та використанні суспільних благ – це органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування, які представляють та захищають інтереси економічних суб'єктів як жителів окремої адміністративно-територіальної одиниці.

**Висновки.** Таким чином, для забезпечення успіху функціонування місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації необхідно:

- провести реформу міжбюджетних відносин на законодавчому рівні, яка дозволить чітко визначити повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- на підставі розподілу повноважень щодо надання суспільних благ і послуг здійснити розподіл об'єктів комунальної власності і вдосконалити порядок їх управління;

- провести реформування місцевих бюджетів, в основі якого має бути соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням удосконалення міжбюджетних відносин. Особливого значення набуває децентралізація управління бюджетними коштами, метою якої є економічне зростання регіонів, соціальне забезпечення населення та зацікавленість у пошуку додаткових джерел фінансового забезпечення;

– запровадити максимальний рівень прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування.

Отже, розподіл повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, розподіл джерел фінансових ресурсів між бюджетами буде сприяти посиленню відповідальності місцевих органів влади за формування та використання місцевих коштів з метою піднесення рівня добробуту населення.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Чи бути в Бюджеті-2015 децентралізації? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slovoidilo.ua/articles/6675/2014-12-30/byt-li-v-byudzhete-2015-decentralizacii.html>.
2. Субботович Ю.Л. Бюджетна децентралізація та зміцнення фінансів органів місцевого самоврядування / Ю.Л. Субботович // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. – 2013. – № 13. – С. 44–46.