

**Бурковська А. В.,**  
канд. екон. наук, доцент кафедри фінансів,  
Банківської справи та страхування,  
e-mail:-----

**Шкапоєд В. К.,**  
магістр  
Миколаївський національний аграрний університет,  
м. Миколаїв, Україна,  
e-mail: genav1987@gmail.com

## ОСОБЛИВОСТІ НАПОВНЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

*В статті розглянуто структуру місцевих бюджетів, напрями їх наповнення до і після децентралізації. Проаналізовано зміни у видах доходів на прикладі Миколаївської області та новостворених об'єднаних територіальних громад. Наведено висновки щодо раціональності подальшого проведення децентралізації.*

**Ключові слова:** місцевий бюджет; децентралізація; надходження; податок; міжбюджетні трансферти; дотації; територіальна громада.

**Постановка проблеми.** Сьогодні для України особливо актуально постає проблема розробки дієвого механізму, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітко розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади, а звідси – видатків кожного виду бюджету, і, що найголовніше, – доходів між різними ланками бюджетної системи. Ефективна модель ринкової економіки потребує зміцнення власної доходної бази місцевих бюджетів за рахунок підвищення ролі місцевих податків і зборів. Вони передбачають податкові повноваження органів місцевого самоврядування, що забезпечують зацікавленість останніх у зростанні надходжень до своїх бюджетів, а також конкурентні умови боротьби за споживачів суспільних благ.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Особливості формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування присвячено праці багатьох вітчизняних економістів, таких як: Ю. А. Бартчук, І. В. Грицюк, О. П. Кириленко [1], В. І. Кравченка, І. О. Луїної та ін. Більшість праць направлена на виявлення загальних напрямків щодо функціонування місцевих бюджетів.

**Виділення раніше не вирішених частин загальної проблеми.** Поняття «децентралізації» для України є новим, тому їй доведеться зіткнутись з багатьма проблемами на шляху змін в управлінні державою, в особливості в управлінні регіонами. Саме дослідження змін в структурі місцевих бюджетів, як фактору децентралізації потребує більш конкретної уваги.

**Формулювання цілей статті.** Метою дослідження є визначення видів та обсягів доходів, які формують місцеві бюджети, а також їх порівняння з минулими роками.

**Виклад основного матеріалу.** У сучасних умовах важливе значення зберігають питання фінансового

забезпечення виконання повноважень органів місцевого самоврядування як делегованих, обумовлених виконанням конституційних норм, так і власних. Останні залежать від місцевих умов розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Доходи місцевих бюджетів класифікують за двома основними ознаками:

1. за джерелами надходження:
  - податкові (податок на доходи фізичних осіб, земельний податок);
  - неподаткові (туристичний збір);
  - трансферти від центральної влади.
2. за економічною сутністю:
  - власні (доходи, мобілізовані місцевою владою самостійно на основі власних рішень і за рахунок джерел, визначених місцевим органом влади);
  - закріплені (одна з форм переданих доходів місцевим органам влади на стабільній, довготерміновій основі);
  - регульовані [1].

Місцеві бюджети є самостійними, що означає закріпленням за ними певних джерел доходів бюджету, правом місцевих органів влади визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети.

Зараз в Україні в рамках реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади проводиться активна робота по формуванню спроможних територіальних громад. Бюджети таких об'єднаних територіальних громад, що утворені згідно із законом та перспективним планом формування територій цих громад, будуть мати прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Кінцевим результатом чого буде забезпечено

виконання одного головного напрямку реформи міжбюджетних відносин – встановлення двоступеневої бюджетної системи замість застарілої треступеневої [2].

За умов успішного проведення реформи, будуть вирішені наступні завдання:

- місцеві органи влади будуть затверджувати свої бюджети на місяцях, не чекаючи затвердження головного бюджету країни;
- Міністерство фінансів не встановлюватиме нормативні показники для місцевих бюджетів;
- розшириться база надходжень до місцевих бюджетів, що надасть можливість місцевим органам влади виконувати плани по видаткам;
- існуючу вертикальну систему надходження і видатків місцевих бюджетів замінить нова система горизонтального розподілення, яка буде залежати від рівнів надходжень кожної окремої території;
- будуть створені нові види міжбюджетних трансферів, такі як медична та освітня субвенції, базова, реверсна дотація;

- механізм розрахунку нових видів міжбюджетних трансферів буде визначено на міжбюджетному рівні;

- місцеві органи влади матимуть право самостійно встановлювати розміри сплати деяких податків у законодавчо встановлених межах [2].

На законодавчому рівні держава повною мірою забезпечить незалежність та самостійність місцевих бюджетів.

Завданням Міністерства фінансів стало інформування місцевих органів влади про обсяги міжбюджетних трансферів та про особливості розрахунків до проектів бюджетів на плановий період.

В грудні 2014 р. Верховна Рада України прийняла зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України. Зміни включають передачу органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і розширюють джерела доходів для їх реалізації. Так, 2015 р. став роком запровадження першого етапу фінансової децентралізації [3].

Кількість прийнятих місцевих бюджетів в Україні у 2015 р. за їх видами зображено на рис. 1.

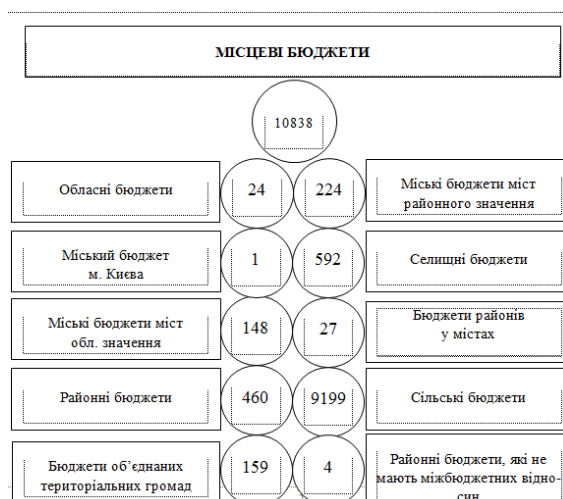


Рис. 1. Схематичне зображення кількості прийнятих місцевих бюджетів за видами у 2015 р.

Джерело: побудовано автором на основі [2].

Слід вказати, що у 2015 р. було прийнято 10 838 місцевих бюджетів. До цього числа не входять бюджети Автономної Республіки Крим та бюджети територій, які знаходяться в зоні АТО.

Для порівняння у 2014 р. кількість місцевих бюджетів становила 11800 [4].

Знизилась кількість бюджетів міст обласного значення – з 223 у 2014 р. до 148 у 2015 р., а також кількість бюджетів районів та міст районного значення – у 2014 р. їх кількість становила 2753 проти 684 у 2016 р.

Відносно незмінним залишається кількість бюджетів сільського та селищного рівня – понад 9 тисяч [4].

Тим не менш за рік після початку децентралізації було прийнято 159 бюджетів об'єднаних територіальних громад (ОТГ). До цих громад на добровільній основі ввійшло 794 сільських, селищних та міських ради (2015 населених пункти).

Всі ОТГ, в яких станом на 25 жовтня 2015 р. відбулися вибори, у 2016 р. вийшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та отримали

базову (реверсну) дотацію, освітню та медичну субвенції.

У 2016 р. державним бюджетом виділено для ОТГ субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у загальній сумі 1,0 млрд грн. Розподіл субвенції ОТГ здійснювали в залежності від площі території та чисельності жителів, які на ній проживають. Чим більша кількість сільських жителів та площа території – тим більший обсяг субвенції ОТГ. Виходячи з цього, найбільший обсяг субвенції отримала Лиманська ОТГ Донецької області – 23,2 млн грн, найменший – Заводська ОТГ Тернопільської області (957 тис. грн) [5].

Станом на серпень 2017 р. кількість створених ОТГ вже становила 616, з них 203 ОТГ очікують рішення ЦВК про вибори. Кількість мешканців, які проживають у межах громадських об'єднань становить 5,4 млн осіб [6].

Зі зростанням кількості ОТГ зростають і витрати на інфраструктуру для них. Так, у 2017 р. держава

виділила 1,5 млрд грн субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ. На ці кошти було реалізовано 1383 інфраструктурні проекти [3].

На прикладі Миколаївської області проведемо аналіз змін у структурі доходів за останні роки. У 2014 р. в області загальна кількість рад становила – 314, з них міських – 10, селищних – 17 та сільських – 287. Станом на серпень 2017 р. в Миколаївській області створено 23 ОТГ, з них 2 територіальні громади подали документи в ЦВК на проведення перших виборів [6].

За 2016 р. надходження власних доходів місцевих бюджетів області зросли у 1,5 рази (на 1,4 млрд грн) порівняно з 2015 р. (з 2,5 млрд грн до 3,9 млрд грн). Станом на 01.01.2017 р. залишки коштів загального фонду місцевих бюджетів (на казначейському рахунку) склали 1,1 млрд грн [3].

За 2016 р. надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів ОТГ (з урахуванням трансфертів з державного бюджету) склали 22 млн грн, що більше майже в 14 разів порівняно з надходженнями 2015 р.

до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ. Надходження власних доходів місцевих бюджетів ОТГ зросли більше ніж у 6 разів (на 8,4 млн грн) порівняно з 2015 р. (з 1,6 млн грн до 10 млн грн). Станом на 01.01.2017 р. залишки коштів загального фонду місцевих бюджетів ОТГ (на казначейському рахунку) склали 2,4 млн грн [3].

Наочне розуміння якості зміни доходів до місцевого бюджету найкраще покаже конкретно взятий приклад окремої ОТГ. Для цього дослідимо першу створену у Миколаївській області територіальну громаду – Куцурубську ОТГ Очаківського району. Громада створена за у 2015 р. як пілотний проект в Миколаївській області. До її складу ввійшло 12 сіл та селищ, які раніше були об'єднані в 5 сільських рад. Наразі Куцурубська ОТГ є однією з найбільших та успішних громад.

Отже, доцільно порівняти надходження до бюджету Куцурубської ОТГ у 2015 та 2016 рр., що зображено на рис. 2.

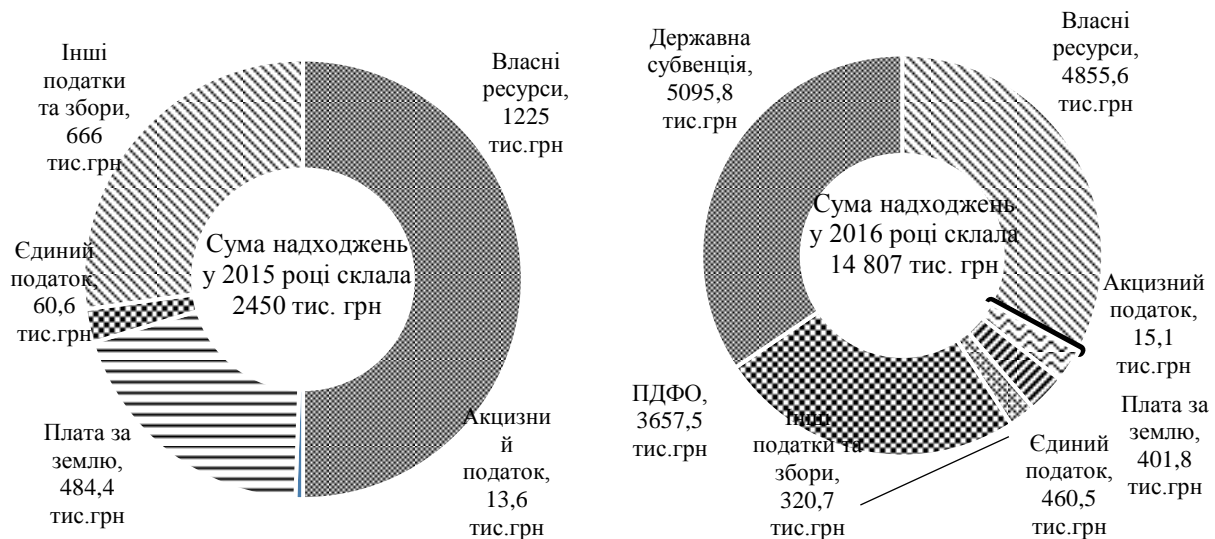


Рис. 2. Порівняння надходжень до бюджету Куцурубської ОТГ у 2015–2016 рр.

Джерело: побудовано автором на основі [7]

У структурі доходів до бюджету Куцурубської ОТГ у 2016 р. спостерігаються якісні зміни. Відразу варто відмітити сумарні надходження, які зросли у 2016 р., порівняно з 2015 р., майже у 7 разів. Збільшення відбуваються за рахунок отримання громадою права на розпоряджання податком на доходи фізичних осіб (ПДФО), які проживають на її території.

Також на 400 тис. грн зросли надходження від ЄСВ, та на 2 тис. грн надходження від акцизного податку.

Крім того держава активно допомагає новоствореним територіальним об'єднанням. З цією метою Куцурубської ОТГ отримала 5095,8 тис. грн трансфертів в якості первинної допомоги, що склало третю частину бюджету. Звичайно, надалі допомогу в таких розмірах від держави ОТГ можливо і не буде отримувати, але зараз ці кошти активно використовуються місцевою владою для розвитку своєї території та підтримки громадян. Серед іншого, громадою виділено кошти на харчування дітей, фінансування роботи

музичної школи, відновлення вуличного освітлення, ремонт спортзалу та двох дитсадків та ін. [7].

Отже, новий формат в управлінні на місцевому рівні приносить свої перші результати. Проаналізуємо структуру надходжень усіх місцевих бюджетів з точки зору державного рівня.

Як вже зазначалось, у 2015 р. здійснено перший етап фінансової децентралізації: прийнято зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і закріплення стабільних джерел доходів для їх реалізації.

Виходячи з цього, проаналізуємо надходження місцевих бюджетів до та після децентралізації.

Сумарний приріст надходжень до загального фонду у 2015 р., порівнюючи з 2014 р., склав 29,6 млрд грн, або 42,1 %, при цьому прогноз експертів становив 22,4 млрд гривень. У 2016 р. загальний приріст збільшився ще на 48,4 млрд грн [5].

Обсяг надходжень ПДФО за січень–грудень 2015 р. склав 53 625,8 млн грн, рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами становить 113,7 %, надходжень плати за землю – 14 466,6 млн грн, рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами – 112,2 %.

Загалом обсяг надходжень ПДФО за 2016 р. склав 79,0 млрд грн, рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами становить 112,9 %, надходження плати за землю – 23,3 млрд грн, рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами – 114,7 %. Надходження податку на нерухоме майно на 2016 р. затверджені місцевими радами в обсязі 1,2 млрд грн. Фактичні надходження податку за 2016 р. склали 1,4 млрд грн [8].

Станом на 01.01.2017 р. фактичні надходження акцизного податку склали 11,6 млрд грн. Дохід від місцевих зборів (збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір) – 97,4 млн грн, що на 10,9 млн грн більше, ніж у 2014 р.

На надходження до місцевих бюджетів вплинуло те, що у 2015 р.:

- скорочено кількість місцевих податків з 6 до 4;
- плату за землю віднесено до місцевих податків і зборів;
- сільськогосподарських товаровиробників виділено в окрему, четверту групу, платників єдиного податку;
- для платників єдиного податку третьої групи зменшено ставки єдиного податку [8].

Вагомі зміни відбулись також у структурі трансфертних операцій у 2014–2016 рр. Так, у 2014 р. з державного бюджету надано трансфертів місцевим бюджетам на суму 130,6 млрд грн, або 94,9 % від

плану. Із загального фонду надано трансфертів у сумі 116,8 млрд грн, або 97,2 % плану, з них дотацій – 64,4 млрд грн, або 99,3 %, субвенцій – 52,3 млрд грн, або 94,7 %. Із спеціального фонду надано субвенцій у сумі 13,8 млрд грн, або 79,2 % [9].

Найбільшою за обсягом з наданих у 2014 р. з державного бюджету місцевим бюджетам трансфертів (46,3 %) є дотація вирівнювання, перерахована у сумі 60,5 млрд грн.

Інші передбачені у державному бюджеті дотації надані місцевим бюджетам у сумі майже 4 млрд грн, або 100,0 % від запланованого [9].

У 2016 р. більшість аспектів децентралізації набули повної дієздатності. Серед іншого, ми можемо спостерігати зміни у структурі міжбюджетних трансфертів. Так, станом на 01.01.2017 р. місцеві бюджети одержали 196 млрд грн трансфертів, що складає 99,6 % від передбачених розписом асигнувань на 2016 р.

Базова дотація перерахована в сумі 4,7 млрд грн або 98,0 % до розпису асигнувань на рік. Субвенції на соціальний захист населення перераховані в сумі 94,2 млрд грн (в межах фактичних зобов'язань) або 99,7 % від передбачених розписом на рік. Освітню субвенцію перераховано в сумі 44,5 млрд грн або 100,0 % до розпису на рік. Медичну субвенцію перераховано в сумі 44,4 млрд грн або 100,0 % до розпису на рік. Субвенцію на соціально-економічний розвиток окремих територій перераховано в сумі 3,3 млрд грн або 100,0 % до розпису на рік. Субвенцію на формування інфраструктури ОТГ перераховано в сумі 1,0 млрд грн або 100,0 % до розпису на рік [5].

Наведені вище показники зобразимо у виді графіків, для кращого їх розуміння та сприйняття (рис. 3 та рис. 4).

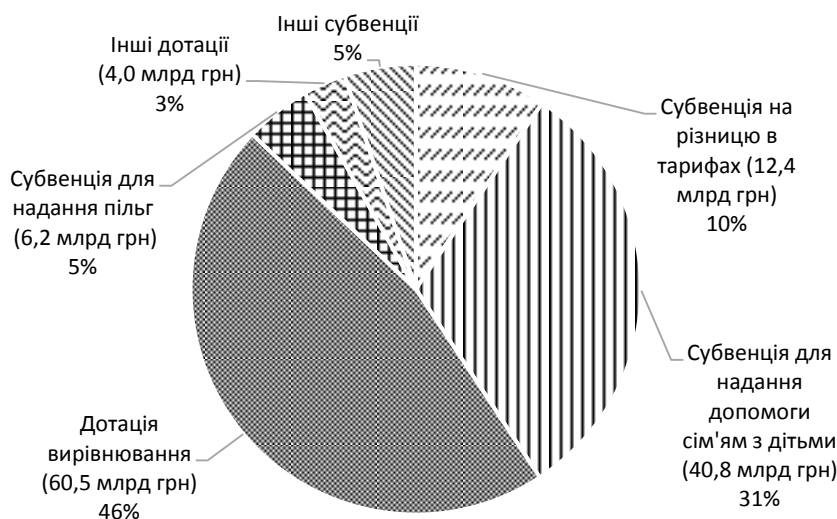


Рис. 3. Структура міжбюджетних трансфертних операцій у 2014 р.

Джерело: побудовано автором на основі [9].

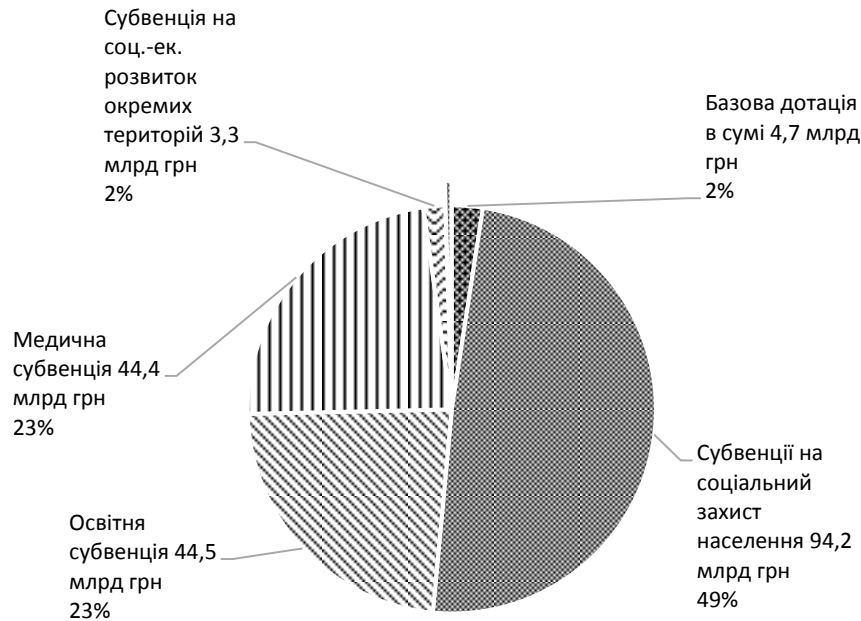


Рис. 4. Структура міжбюджетних трансфертних операцій у 2016 р.

Джерело: побудовано автором на основі [5].

В новій структурі міжбюджетних трансфертів немає місця для операцій з вирівнювання бюджетів. Натомість значно зросли трансфери на соціальні напрями, такі як медицина, освіта, соціальний захист, субсидії населенню. Крім того держава виділяє кошти на розвиток стратегічно важливих регіонів.

Також у 2016 р. майже всі планові були виконані на 100 %, що без сумніву є позитивною тенденцією.

Відмітимо, що в умовах реформування міжбюджетних відносин було визначено такі пріоритетні напрями надання субвенцій:

- на будівництво та реконструкцію освітніх та медичних закладів, будівництво яких вже на 90 % завершено;
- на будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт доріг;
- на реалізацію проектів з енергоефективності та енергозбереження.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Наповнення бюджету будь-якої країни починається з найнижчого рівня – рівня місцевих терито-

ріальних об'єднань. Розглядаючи особливості надходжень до місцевих бюджетів неможливо не звернути уваги на децентралізу – реформу, яка докорінно змінює розподіл коштів в країні.

Ми бачимо зміни в структурі доходів від сільської до столичної громад. Ці зміни відслідковуються як в статистичних звітах, так і на місцях, де знаходиться громада.

З економічної точки зору у 2015–2016 рр. звітні показники по доходам місцевих бюджетів більшої частини територіальних об'єднань перевищують планові на 10–20 %. На нашу думку це досягається за рахунок меншої залежності, місцевої влади від вищих органів влади і планує свою дохідно-видаткову діяльність опираючись тільки на власні ресурси.

Надалі нашим головним завданням буде спостереження, аналіз та надання пропозицій щодо подальшого впровадження нової системи формування бюджетів задля успішного розвитку кожної місцевості і країни в цілому.

#### Список використаних джерел

1. Кириленко О. П. Дохідна база місцевих бюджетів в умовах реформування бюджетної та податкової системи / О. П. Кириленко – Тернопіль : Вектор, 2011. – С. 6–10.
2. Міністерство фінансів України: Місцеві бюджети [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/local-budg>.
3. Бюджетна децентралізація: Три роки децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/4913>.
4. Голинська О. В. Про місцеві бюджети-людською мовою: Методичний посібник / О. В. Голинська – Миколаїв : ФРМ, 2014. – 11 с.
5. Міністерство фінансів України: Виконання доходів місцевих бюджетів за 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/news>.
6. Моніторинг процесу децентралізації влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/infographics/item/id/40>.

7. Куцурубська територіальна громада [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/region/common/id/767#tab3>.
8. Звіт про виконання Плану роботи Державної фіскальної служби України на 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/data/files/131201.pdf>.
9. Висновки щодо виконання державного бюджету України за 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua>.

*А. В. Бурковская,  
В. К. Шкапоєд,*

Николаевский национальный аграрный университет, г. Николаев, Украина

#### **ОСОБЕННОСТИ НАПОЛНЕНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УКРАИНЕ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

В данной статье рассмотрена структура местных бюджетов, пути их наполнения до и после децентрализации. Проанализированы изменения в видах доходов на примере Николаевской области и вновь объединенных территориальных общин. Приведены выводы относительно рациональности дальнейшего проведения децентрализации.

**Ключевые слова:** местный бюджет; децентрализация; поступления; налог; межбюджетные трансферты; дотации; территориальная община.

*A.V. Burkovska,  
V.K. Shkapoed,*

Mykolayiv National Agrarian University, Mykolayiv, Ukraine

#### **FEATURES OF FILLING LOCAL BUDGETS IN UKRAINE IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION**

This article considers the structure of local budgets, ways of filling them before and after decentralization. The changes in the types of income are analyzed in the example of the Mykolaiv region and the newly united territorial communities. The conclusions are given regarding the rationality of further decentralization.

**Key words:** local budget; decentralization; revenues; tax; intergovernmental transfers; grants; territorial community

**Рецензенти:** *Яненко І. Г.*, д-р екон. наук, доцент;  
*Навроцький С. А.*, д-р екон. наук, професор.

© Бурковська А. В., Шкапоєд В. К., 2017

*Дата надходження статті до редколегії 11.09.2017*