

УДК 336.143.1

Формування фінансових ресурсів бюджетів адміністративно-територіальних одиниць в умовах децентралізації

Лінтур І.В.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів
Мукачівського державного університету

Голубка Я.В.

кандидат економічних наук,
старший викладач
Мукачівського державного університету

У статті висвітлюється сучасний стан формування бюджетів адміністративно-територіальних одиниць в умовах децентралізації фінансових ресурсів з урахуванням внесених змін до бюджетного та податкового законодавства. Проведено аналіз доходної частини бюджету адміністративно-територіальної одиниці. 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 бюджети адміністративно-територіальних одиниць зможуть мати достатній обсяг коштів на виконання делегованих повноважень.

Ключові слова: бюджетна децентралізація, бюджети адміністративно-територіальних одиниць, бюджетна система, бюджетний процес, доходи бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, місцеві податки і збори, органи місцевого самоврядування.

Линтур И.В., Голубка Я.В. ФОРМИРОВАНИЕ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ БЮДЖЕТОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЕДИНИЦ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

В статье освещается современное состояние формирования бюджетов административно-территориальных единиц в условиях децентрализации финансовых ресурсов с учетом внесенных изменений в бюджетное и налоговое законодательство. Проведен анализ доходной части бюджета административно-территориальной единицы. Определены проблемы и пути укрепления финансовой базы органов местного самоуправления. Сформулированы основные задачи бюджетной децентрализации. Установлено, что при условии решения законодательных, организационных и социальных проблем бюджеты административно-территориальных единиц смогут иметь достаточный объем средств на выполнение делегированных полномочий.

Ключевые слова: бюджетная децентрализация, бюджеты административно-территориальных единиц, бюджетная система, бюджетный процесс, доходы бюджетов административно-территориальных единиц, местные налоги и сборы, органы местного самоуправления.

Lintur I.V., Golubka Y.V. FORMATION OF FINANCIAL RESOURCES BUDGETS OF ADMINISTRATIVE UNITS IN A DECENTRALIZED

The article highlights the current state of the formation of the budgets of administrative-territorial units in the conditions of decentralization of financial resources, taking into account the changes in the budget and tax legislation, an analysis of the revenue part of the budget of the administrative-territorial unit. On the basis of the study identified problems and ways of strengthening the financial base of local governments. The basic objectives of fiscal decentralization. It was found that, subject to decisions of legislative, organizational and social problems of the budgets of administrative-territorial units will have sufficient funds to carry out the delegated authority.

Keywords: fiscal decentralization, budget system, budget process, budget revenues of the administrative-territorial units, local taxes and levies, local governments.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Однією з важливих проблем формування бюджетів адміністративно-територіальних одиниць є забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та формування міжбюджетних відносин із метою підвищення рівня фінансової

самодостатності шляхом посилення бюджетної децентралізації.

Для того щоб громада була здатною забезпечити виконання своїх завдань, вона повинна володіти відповідним обсягом фінансових ресурсів, які необхідні для покриття власних витрат. Принцип фінансової самостійності є

ключовим при формуванні бюджетів органів місцевого самоврядування. А оскільки громада є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування, то при її формуванні доцільно враховувати податковий потенціал. Імовірно, формування фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць потребує змін не тільки в податковому та бюджетному законодавстві, але й у територіальних розмірах громад, районів та регіонів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічними проблемами формування та використання фінансових ресурсів бюджетів адміністративно-територіальних одиниць 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.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на велику кількість досліджень, питання формування бюджетів адміністративно-територіальних одиниць в умовах децентралізації фінансо-

вих ресурсів є недостатньо висвітленими та потребують проведення подальших досліджень у зв'язку з внесенням змін до податкового та бюджетного законодавства. В умовах нестачі фінансового ресурсу проблема оптимального перерозподілу повноважень та бюджетних коштів між центральними та місцевими органами влади та місцевого самоврядування потребує проведення детального аналізу в контексті підвищення ефективності бюджетної системи.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є аналіз сучасного стану формування фінансових ресурсів бюджетів адміністративно-територіальних одиниць в умовах децентралізації та відповідність їх внесеним змінам до бюджетного та податкового законодавства, спрямованого на збільшення доходів бюджетів адміністративно-територіальних одиниць.

Виклад основного матеріалу дослідження. З метою підвищення фінансової самостійності бюджетів адміністративно-територіальних одиниць продовжено процес проведення бюджетної децентралізації. Саме для цього внесено зміни до Бюджетного та

Таблиця 1

Доходи зведеного, державного та бюджетів адміністративно-територіальних одиниць України за 2011-2014 роки [1]

Показники	2011 рік	2012 рік	2013 рік	2014 рік	2014 рік проти 2013 року	
					Абсолютний приріст, млрд. грн.	Темп приросту, %
Зведений бюджет, млрд. грн., у т. ч.:	398,3	445,5	442,8	455,9	13,1	3,0
загальний фонд	334,7	369,7	75,0	388,9	13,9	3,7
спеціальний фонд	63,6	75,8	67,8	67,0	-0,8	-1,2
Державний бюджет (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд. грн., у т. ч.:	311,8	344,7	337,6	354,8	17,2	5,1
частка у доходах зведеного бюджету, %	78,3	77,4	76,2	77,8	x	
загальний фонд	263,3	288,5	290,1	308,7	18,6	6,4
спеціальний фонд	48,5	56,2	47,5	46,1	-1,4	-3,0
Бюджети адміністративно-територіальних одиниць (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд. грн., у т. ч.:	86,5	100,8	105,2	101,1	-4,1	-3,9
частка у доходах зведеного бюджету, %	21,7	22,6	23,8	22,2	x	x
загальний фонд	71,4	81,2	84,9	80,2	-4,7	-5,5
спеціальний фонд	15,1	19,6	20,3	20,9	0,6	3,0

Податкового кодексів, а в подальшому планується внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) та ще до цілої низки законів.

Метою бюджетної децентралізації не може бути збільшення частки доходів бюджетів адміністративно-територіальних одиниць у зведеному бюджеті або краще утримання наявної мережі бюджетних установ. Лише підвищення якості конкретного переліку послуг для конкретного громадянина може забезпечити правильний напрям перетворень. Інші цілі для бюджетної децентралізації можуть призвести до неефективного використання державних коштів і погіршення ситуації.

Слід зазначити, що прийняті Верховною Радою зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України є найбільшим за останні роки кроком у напрямі бюджетної децентралізації. Якщо раніше від 50% до 90% бюджетів різних рівнів в Україні були дотаційними, то після проведених реформ кількість дотаційних бюджетів скоротиться вдвічі [3].

Для оцінки ступеня бюджетно-фінансової децентралізації використовують показник частки регіональних (місцевих) рівнів управління в доходах і видатках консолідованого бюджету. Показником високого рівня децентралізації є частка місцевих видатків на рівні більш як 45% загальнодержавних видатків, середнього рівня – 30–45%, а низького рівня – менш як 30% [3].

Протягом 2011–2013 рр. рівень бюджетної централізації зменшився з 78,3% до 76,2%, і, відповідно, рівень децентралізації бюджетних ресурсів збільшується з 21,7% до 22,2%. У 2014 р. відбулося незначне збільшення частки в доходах зведеного бюджету – 77,8%, при цьому відбулося зменшення частки бюджетів адміністративно-територіальних одиниць в доходах зведеного бюджету – 22,2% (табл. 1).

На основі табл. 1 розглянемо більш детально структуру доходної частини місцевого бюджету міста Мукачєво за 2011–2014 рр. [2].

Так, у 2012 р. відбулось незначне збільшення податкових надходжень порівняно з 2011 р., а вже в 2014 р. відбулось зменшення до 25,2% порівняно з 26,11% у 2013 р. (табл. 2).

Питома вага неподаткових надходжень є незначною та коливається в межах від 0,4% до 0,6%.

Водночас збільшується обсяг міжбюджетних трансфертів, що надходять із державного бюджету України до місцевого бюджету. Так, у 2011 р. обсяг міжбюджетних трансфертів складав 105 551,7 тис. грн., або 73,69% обсягу доходної частини, а в 2014 р. до місцевого бюджету спрямовано 130 492,3 тис. грн., або 74,31%, що свідчить про зниження ступеня централізованості бюджету та підвищення рівня залежності надходжень місцевого бюджету від державного бюджету України [2].

Значна залежність бюджетів адміністративно-територіальних одиниць від державного бюджету свідчить про недосконалість розподілу доходно-видаткових повноважень між рівнями управління і системи міжбюджетних відносин, а також про проблеми з нарощуванням доходної частини бюджетів адміністративно-територіальних одиниць через слабку економічну розвиненість окремих територій.

Крім того, громади одержують базову дотацію для підвищення фінансової спроможності своїх бюджетів.

Місцевим бюджетам, зокрема районним, із державного бюджету передано плату за надання інших адміністративних послуг та державне мито. Надходження до загального фонду розширено за рахунок передачі із спеціального фонду екологічного податку, єдиного податку та податку на нерухоме майно, які раніше були джерелами формування бюджету розвитку. Внесені зміни дадуть можливість місцевим бюджетам використовувати кошти на різні цілі, а не тільки на видатки капітального характеру [3].

Відповідно до Бюджетного кодексу, відбулись значні зміни до підходів у формуванні видаткових повноважень, які делегуються виключно на рівень міста обласного значення,

Таблиця 2

Структура доходної частини місцевого бюджету міста Мукачєво, %

Вид доходів	2011 рік	2012 рік	2013 рік	2014 рік
Податкові надходження	25,8	26,11	25,5	25,2
Неподаткові надходження	0,5	0,6	0,4	0,4
Доходи від операцій із капіталом	0,01	0,01	0,01	0,01
Міжбюджетні трансферти	73,69	73,28	74	74,3
Всього доходів	100	100	100	100

районний рівень та рівень територіальних громад, які будуть об'єднані.

У 2015 р. бюджети адміністративно-територіальних одиниць отримали такі нові види трансфертів: освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів та медична субвенція.

Якщо проаналізувати перші результати бюджетної децентралізації на місцевому рівні, то сільські ради можуть забезпечити себе самостійно. Але це не повинно стати причиною відмови від об'єднання територіальних громад, оскільки об'єднані громади, бюджети яких будуть прирівняні до бюджетів міст обласного значення і районів, і, крім зазначених податків, одержуватимуть ще й 60% податку з доходів фізичних осіб та інші доходи. Крім того, об'єднання громад дасть змогу оптимізувати видатки на утримання апарату управління, а головне – значно покращить якість надання адміністративних та соціальних послуг населенню [3].

Завдяки запровадженню нової моделі фінансового забезпечення бюджету адміністративно-територіальних одиниць отримують додатковий ресурс до загального фонду в сумі понад 22 млрд. грн. А загалом, враховуючи сальдо міжбюджетних трансфертів, – понад 40 млрд. грн. у цьому році [3].

Крім позитивних зрушень за наслідками проведення бюджетної децентралізації, на сьогодні існує низка проблемних питань, які виникли в ході практичного застосування нових норм бюджетного законодавства, що потребують вирішення на законодавчому рівні.

У результаті зміни системи вирівнювання змінено механізм фінансування делегованих повноважень установ охорони здоров'я та освіти. В умовах попередньої системи вирівнювання видатки на фінансування комунальних установ охорони здоров'я та освіти були віднесені до видатків, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетного трансферту місцевим бюджетам із державного бюджету (1-й кошик), оскільки ці повноваження є делегованими державою. На даний час фінансовий ресурс на зазначені видатки передбачається у вигляді галузевих субвенцій, які мають чітко зазначену ціль (медичну, освітню, на підготовку кадрів), що забезпечує виключення випадків перерозподілу зазначених коштів на інші видатки. Таким чином, місцеві органи отримали конкретні цільові кошти, які не можуть змінювати, тоді як попередня система вирівнювання дозволяла такий перерозподіл.

Разом із тим механізм розрахунків обсягу коштів на зазначені цілі залишився таким, як і раніше, тобто проводиться за тими ж формулами, в яких нормативи бюджетної забезпеченості визначаються виходячи з фінансових можливостей державного бюджету, а не за галузевими соціальними стандартами, яких до цього часу державою не розроблено. Таким чином, Міністерство фінансів України визначає обсяг видатків з державного бюджету на виконання делегованих повноважень, а органи місцевого самоврядування не можуть впливати на обсяг виділених державою коштів.

Частиною 5 статті 43 та частиною 2 статті 73 Бюджетного кодексу України у випадку розміщення коштів бюджету розвитку місцевого бюджету та власних надходжень бюджетних установ на депозитах або на рахунках в інших банках пропонується не надавати бюджетам короткострокові позички на покриття тимчасових касових розривів. Отримання короткострокових позичок передбачається в діючих умовах, коли строки платежів податків до бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, згідно з Податковим кодексом України, не збігаються зі строками основних виплат із бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, зокрема строків виплати заробітної плати, питома вага якої сягає 80–85% усіх видатків бюджету, і виникає касовий розрив виконання бюджетів. У цьому випадку місцевий бюджет отримував короткострокову позичку з органу державного казначейства в межах 1/12 річної суми доходів загального фонду. Практично всі бюджети адміністративно-територіальних одиниць користуються цими позичками разово або постійно.

Висновки з цього дослідження. На сучасному етапі становлення економіки зроблено значний крок уперед у проведенні реформи міжбюджетних відносин, прийняті відповідні зміни до законодавства, змінено механізми бюджетного фінансування та вирівнювання. За результатами дослідження встановлено, що місцеві ради та громади виявилися не готовими до змін, особливо це стосується процесу об'єднання громад та встановлення ставок податків і розподілу коштів в умовах нової системи вирівнювання.

На основі запропонованого методу формування бюджетів адміністративно-територіальних одиниць із використанням децентралізації, а саме покращання внутрішньоекономічних показників, дійшли висновку, що стабілізація

економіки держави відбудеться раніше прогнозованого 2019 р.

Слід зазначити, що за умови вирішення законодавчих, організаційних та соціальних проблем бюджету адміністративно-територі-

альних одиниць у майбутньому зможуть мати достатній обсяг коштів на виконання делегованих повноважень, а громадяни України отримають довгоочікуване підвищення якості надання соціальних послуг.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання за 2014 рік / Ін-т бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua/news/429/130434/>.
2. Звіт про виконання місцевого бюджету міста Мукачево за 2011–2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mukachevo-city.org.ua/rishennja_proektu.php?id=1.
3. Набатова Ю.О. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів / Ю.О. Набатова, Т.В. Ус // Ефективна економіка. – 2015. – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua>.
4. Стегней М.І. Проблеми формування фінансових ресурсів на місцевому рівні та можливі шляхи їх вирішення / М.І. Стегней, І.В. Нергеш // Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства ім. Петра Василенка. – 2010. – № 97. – С. 321–327.
5. Стегней М.І. Особливості фінансового вирівнювання місцевих бюджетів / М.І. Стегней, М.В. Сакаль // Бізнес-навігатор. – 2012. – № 2(28). – С. 123–127.
6. Мікловда В.П. Життєздатний економічний розвиток регіону : [монографія] / В.П. Мікловда, С.С. Слава, С.В. Сембер, В.В. Гоблик. – Ужгород : Ліра, 2009. – 432 с.
7. Гоблик В.В. Спільні транскордонні регіони України та ЄС: зовнішньоекономічний аспект : [монографія] / В.В. Гоблик ; Нац. акад. наук України, Ін-т регіон. дослідж. – Львів : [б. в.], 2012. – 304 с.