

УДК 336.14:336.5:336.02

Анна МАРЧУК

ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА СТРУКТУРУ ТА ДИНАМІКУ ДОХОДІВ І ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Досліджено практичні аспекти застосування податково-бюджетних інструментів забезпечення виконання місцевими бюджетами покладених на них суспільно важливих функцій. З метою визначення змін у структурі та співвідношеннях фінансування видаткових повноважень і виявлення тенденцій щодо ролі дохідних інструментів у наповненні місцевих бюджетів у процесі бюджетної децентралізації проаналізовано видатки і доходи місцевих бюджетів Тернопільської області протягом 2004–2017 рр., здійснено порівняння із тенденціями по Україні. Встановлено, що через сповільнене економічне зростання і систематичне зниження частки власних доходів обсяги фінансування закладів та заходів соціально-культурної сфери останніми роками зазнали скорочення. Обґрунтовано, що за сучасних умов для підвищення ефективності надання суспільних послуг за рахунок місцевих бюджетів необхідно активізувати реформи із удосконалення податково-бюджетних інструментів фінансового забезпечення місцевого самоврядування та розробити цілісну концепцію із економічно обґрунтованими та взаємоузгодженими заходами впливу на всі сфери соціально-економічного життя держави.

Ключові слова: місцеві бюджети, субсидіарність, видатки, доходи, місцеві податки, децентралізація.

Анна МАРЧУК

Влияние децентрализации на структуру и динамику доходов и расходов местных бюджетов

Исследованы практические аспекты применения налогового-бюджетных инструментов обеспечения выполнения местными бюджетами возложенных на них общественно важных функций. С целью обнаружения изменений в структуре и соотношениях финансирования расходных полномочий и определения тенденций в изменении роли доходных инструментов в наполнении местных бюджетов в процессе бюджетной децентрализации проанализированы расходы и доходы местных бюджетов Тернопольской области в течение 2004–2017 гг., проведено сравнение с тенденциями по Украине. Установлено, что в связи с замедленным экономическим ростом и систематическим снижением доли собственных доходов в последние годы объемы финансирования учреждений

и мероприятий социально-культурной сферы подверглись сокращению. Обосновано, что в современных условиях для повышения эффективности предоставления общественных услуг за счет местных бюджетов необходимо активизировать реформы по совершенствованию налогово-бюджетных инструментов финансового обеспечения местного самоуправления и разработать целостную концепцию с экономически обоснованными и взаимосогласованными мерами воздействия на все сферы социально-экономической жизни государства.

Ключевые слова: местные бюджеты, субсидиарность, расходы, доходы, местные налоги, децентрализация.

Anna MARCHUK

Influence of decentralization on structure and dynamics of income and expenditures of local budgets

Introduction. The objective reason for the existence of an institution of local budgets is an increase in the efficiency of the provision of public services guaranteed by the state due to the proximity of such services to the immediate consumer. This process is based on the principle of subsidiarity, requires a sufficient level of financial security of local budgets and demonstrates the basic idea of the concept of fiscal decentralization. The decentralization reform is systematic and involves structural changes in various spheres of public life. The object of research of this article is the impact of changes in tax and budget laws aimed at decentralization on structure and dynamics of income and expenditures of local budgets.

Purpose. The purpose of the article is to identify trends, priorities and unresolved issues in financing local budget expenditures, compare dynamics of expenditures with dynamics and structural changes in local budget revenues.

Results. In the course of the research, the expenditures and revenues of local budgets of Ternopil region during 2004-2017 were analysed, comparison with trends in Ukraine was made. It has been established that due to slowed down economic growth and a systematic decrease in the share of own revenues in recent years, the amount of funding for institutions and activities in the social and cultural sphere has been reduced and the transfer of important functions to the local level was not accompanied by the transfer of sufficient amount of financial resources.

Conclusions. The strategic goal of decentralization is to ensure the availability and proper quality of public services for all categories of the population. The decentralized budget system should function on the basis of a coordinated, unified national cooperation policy for many independent institutions, each of which has a legislatively defined sphere of autonomy. Since tax revenues form the main volume of own revenues of local budgets, the issue of improving the efficiency of tax administration comes to the forefront in the context of decentralization changes. Therefore, on the way to ensuring the increase of tax revenues, the strategic goal of local authorities should be to promote economic development of regions.

Keywords: local budgets, subsidiarity, expenditures, revenues, local taxes, decentralization.

JEL Classification: H61, H72.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку держави надзвичайно важлива роль відводиться бюджетній децентралізації. Саме в контексті децентралізації реалізується більшість ґрунтовних урядових реформ, у тому числі й ті, що стосуються трансформації бюджетної системи. Зрозуміло, що оскільки децентралізація базується на передачі повноважень та ресурсів із центрального рівня на місцевий, то її ефективність можна оцінити шляхом аналізу фінансової забезпеченості місцевих бюджетів та стану фінансування за їх рахунок суспільно важливих послуг, гарантованих державою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Реформування бюджетної системи та його вплив на стан місцевих бюджетів у процесі децентралізації викликає значний інтерес вітчизняних вчених та практиків. Так, фінансові аспекти функціонування місцевих бюджетів в умовах децентралізації розкрито у працях В. Вишневського, О. Вієцької, Я. Казюк, О. Кириленко, А. Крисоватого, І. Луніної, А. Лучки, Д. Серебрянської, В. Чекіної [1-5] та інших. Поряд із цим, перед наукою постає важливе завдання моніторингу тенденцій та оперативного аналізу ефективності реалізації дохідних та видаткових повноважень місцевих органів влади в умовах постійних змін у податковому та бюджетному законодавстві, виявленні та прогнозуванні впливу бюджетної децентралізації на стан місцевих бюджетів.

Метою статті є обґрунтування об'єктивної необхідності підвищення ролі місцевих бюджетів у бюджетній системі у процесі децентралізації, виявлення тенденцій, пріоритетів та невирішених питань у фінансуванні видатків місцевих бюджетів, аналіз впливу змін у нормативно-правових актах в частині децентралізації на дохідну частину місцевих бюджетів та обґрунтування напрямів подальшого удосконалення

управління фінансовими ресурсами в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Фінансові аспекти виконання державою законодавчо визначених функцій реалізуються шляхом здійснення відповідних видатків з державного та місцевих бюджетів. Склад таких видатків та їх розмежування між рівнями бюджетної системи визначається Бюджетним кодексом України. Для аналізу структури та тенденцій фінансування видатків місцевих бюджетів нами обрано період з 2004 р. до 2017 р., особлива увага приділена 2013–2017 рр., адже саме у цей час було обрано курс на децентралізацію та здійснено суттєві зміни у податковому та бюджетному законодавстві у напрямку її реалізації.

За аналізований період обсяги видатків місцевих бюджетів України зросли у 2,3 рази – з 219,8 млрд грн у 2013 р. до 496,1 млрд грн у 2017 р. Зрозуміло, що при дослідженні абсолютних показників видатків їх приріст не повною мірою відображає зміст наявних тенденцій, тому варто звернути увагу на динаміку частки видатків місцевих бюджетів у складі сукупних видатків держави.

Як відображено на рис. 1, в абсолютному виразі за аналізований період зростали як видатки зведеного, так і місцевих бюджетів, однак при цьому частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті скоротилась з 43,5% у 2013 р., до 41,2% у 2015 р.

Економічною теорією та фінансовою практикою доведено, що у період спаду економіки чи сповільнення темпів економічного зростання можливості децентралізації видаткових повноважень є обмеженими, тому в умовах економічної нестабільності усупереч основній меті така реформа може призвести до загострення фінансових та соціальних проблем [6, с. 54].

Незначний приріст частки місцевих бюджетів у складі видатків зведеного бюджету

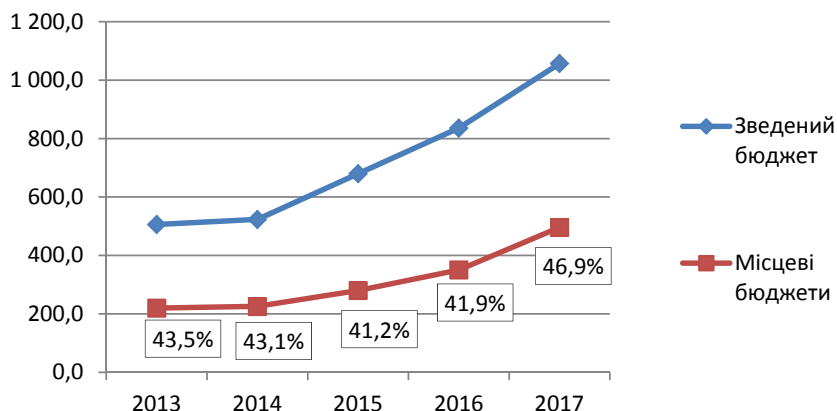


Рис. 1. Динаміка витратів Зведеного бюджету України та місцевих бюджетів у 2013–2017 рр., млрд грн, %*

*Побудовано на основі звітів ДКСУ про виконання Зведеного бюджету України за відповідні роки.

відбувся у 2016 р. (41,9%), коли розпочалося практичне втілення перших офіційних кроків на шляху децентралізації; найвищого значення показник досяг у 2017 р. (46,9%), що вказує на позитивну тенденцію підвищення ролі місцевих бюджетів у фінансуванні суспільно важливих функцій шляхом поступової передачі на місцевий рівень ширших видаткових повноважень.

Аналізуючи співвідношення частки державного та місцевих бюджетів у фінансуванні тих чи інших функцій, варто зазначити, що найвищу питому вагу у видатках бюджетів обох рівнів займають видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення. Однак дані, наведені у табл. 1, свідчать, що у видатках державного бюджету ця частка поступово скорочується (з 30,8% у 2013 р. до 25,5% у 2017 р.). Наступними за вагомістю групами видатків державного бюджету, частка яких при цьому зростає, є фінансування загальнодержавних функцій (з 17,4% до 25,1%) та громадського порядку (з 13,6% до 15,5%). Обґрунтованим протягом останніх років є також зростання частки видатків на оборону – з 5,2% до 13,1% (у 2,5 раза). При цьому значно скоротились у відносному вираженні видатки на економічну діяльність і соціальну сферу.

Дані таблиці характеризують важливу соціальну функцію та суспільне призначення місцевих бюджетів, що полягає у наближенні суспільних послуг до їх безпосередніх споживачів відповідно до принципу субсидіарності. Так, найвагомішу частку витратів місцевих бюджетів становить саме фінансування послуг соціально-культурної сфери – 77,5% витратів 2017 р., із них соціальний захист – 28,8%, освіта – 27,9%, охорона здоров'я – 17,5%. Однак за аналізований період із перелічених витратів приріст демонструють лише видатки на соціальний захист та забезпечення (з 25,9% у 2013 р. до 28,8% у 2017 р.). Показники витратів на освіту, охорону здоров'я, культуру і мистецтво та фізичну культуру і спорт у відносному виразі дещо скоротились. При цьому позитивна динаміка відзначається у видатках на економічну діяльність (з 4,3% до 11,4%) та житлово-комунальне господарство (з 3,5% до 5,5%).

У перший рік децентралізації Тернопільська область зайняла лідируючі позиції: у 2016 р. було утворено 26 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), у 2018 бюджетний рік увійшло уже 40 ОТГ, що об'єднали бюджети 240 місцевих рад. У загальному

Таблиця 1

Структура видатків державного та місцевих бюджетів України у 2013–2017 рр., %*

Групи видатків за функціональною класифікацією	2013 р.		2015 р.		2017 р.	
	державний бюджет	місцеві бюджети	державний бюджет	місцеві бюджети	державний бюджет	місцеві бюджети
Загальнодержавні функції	17,4	5,3	25,6	5,2	25,1	4,9
Оборона	5,2	–	12,9	–	13,1	–
Громадський порядок, безпека та судова влада	13,6	0,1	13,6	0,1	15,5	0,1
Економічна діяльність	14,4	4,3	9,2	6,9	8,3	11,4
Охорона навколишнього природного середовища	1,6	0,5	1,0	0,5	0,8	0,5
Житлово-комунальне господарство	–	3,5	–	5,7	–	5,5
Охорона здоров'я	4,5	22,3	2,8	21,5	3,0	17,5
Духовний та фізичний розвиток	1,8	3,9	1,6	3,5	1,4	3,4
Освіта	10,8	34,2	7,5	30,3	7,3	27,9
Соціальний захист та соціальне забезпечення	30,8	25,9	25,7	26,2	25,5	28,8

*Складено на основі звітів ДКСУ про виконання Зведеного бюджету України за відповідні роки.

рейтингу областей за кількістю ОТГ Тернопільська область посідає четверте місце в країні, за кількістю місцевих рад, що об'єдналися, – сьоме.

Видатки зведеного бюджету області за досліджуваний період зросли у 2,4 раза. Найбільший приріст відбувся у бюджетах міст обласного значення – у 3,4 раза, однак це пояснюється набуттям статусу міст обласного значення, окрім Тернополя, ще містами Чортків, Бережани та Кременець. Частка бюджетів міст обласного значення у видатках зросла з 16,2% до 23% у 2013–2017 рр. У зв'язку із цим, а також утворенням об'єднаних територіальних громад, скоротились у абсолютному та відносному виразах видатки бюджетів сіл, селищ та міст районного значення – з 8,8% до 3,6%. При цьому частка бюджетів ОТГ, що становлять основу децентралізації, поступово зростає – з 8,1% до 11,2% за аналізований період.

Згідно з даними табл. 2, протягом останніх 14 років принципи розподілу бюджетних

ресурсів на рівні місцевого самоврядування за функціональною ознакою не зазнали суттєвих змін. Так, видатки на галузі соціально-культурної сфери області у 2017 р. становили 87,5% усіх видатків (у 2013 р. цей показник становив 84%). Як і в країнах Європи, вітчизняні органи місцевої влади відіграють ключову роль у фінансуванні видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення: за аналізований період частка таких видатків зросла з 21,9% до 37,4% (найвищим був показник 2016 р. – 40,5%). При цьому зазначений показник по області вищий, ніж загалом по місцевих бюджетах України та зростає швидшими темпами (по Україні +2,9%, по області +9,4% за 2013–2017 рр.). Середній обсяг бюджетних видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення у розрахунку на особу наявного населення по Україні у 2017 р. становив 3346 грн, по Тернопільській області – 4335 грн.

Другою за вагомістю статтею видатків є фінансування освіти – її частка становить

**Структура видатків зведеного бюджету Тернопільської області
за функціональною класифікацією***

Видатки за функціональною класифікацією	2004 р.	2007 р.	2010 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Державне управління	4,6	4,8	4,6	3,7	3,7	3,8	3,7	4,3
Освіта	33,2	35,5	36,5	36,6	34,9	33,0	27,7	29,9
Охорона здоров'я	23,9	22,4	22,5	21,2	20,1	19,9	15,6	15,9
Соціальний захист та соціальне забезпечення	21,9	22,1	25,0	28,0	28,9	30,0	40,5	37,4
Культура і мистецтво	3,8	4,3	5,0	4,7	4,4	3,9	3,4	3,6
Фізична культура і спорт	1,1	1,1	1,0	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8
Житлово-комунальне господарство	2,7	1,5	1,1	1,6	4,2	3,8	3,6	3,8
Будівництво	3,6	4,2	1,0	0,6	0,4	1,2	1,7	1,2
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок	3,3	3,0	1,6	1,8	1,9	1,4	1,4	1,5
Засоби масової інформації	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Сільське і лісове господарство, рибне господарство і мисливство	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,6	0,4	0,4
Інші видатки	1,4	0,8	1,6	0,8	0,7	1,6	1,2	1,2
<i>Разом видатків</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

*Складено на основі звітів ГУДКСУ про виконання зведеного бюджету Тернопільської області за відповідні роки.

близько третини усіх видатків. До 2013 р. показник мав тенденцію до зростання (36,6%). Однак згодом пішов на спад (27,7% у 2016 р.). Із 2017 р. позитивна динаміка поступово відновлюється. Варто зауважити, що по області зазначена частка є значно вищою, ніж у середньому по місцевих бюджетах країни, однак динаміка показника по області повторює загальноукраїнську тенденцію, проте за останні п'ять років частка видатків на освіту у складі видатків місцевих бюджетів області скоротилась дещо відчутніше (по Україні -4,8%, по області -6,7%). Середній обсяг бюджетних видатків на зазначену галузь у розрахунку на одиницю населення по Україні становить 3236 грн, по області – 3470 грн.

До 2016 р. частка видатків на охорону здоров'я, яка є третьою за вагомістю, демонструвала спадну тенденцію (з 23,9% до 15,6%), незначне зростання (на 0,3%)

відбулось лише у 2017 р. І хоча середня частка видатків місцевих бюджетів області на охорону здоров'я є дещо нижчою, ніж загалом по місцевих бюджетах України, її скорочення відбувається повільніше (по Україні -6,3%, по області -5,3%). Середній обсяг бюджетних видатків на зазначену галузь у розрахунку на одиницю населення по Україні у 2017 році становив 2029 грн, по області – 1844 грн.

Отже, за період 2004–2017 рр. витрати місцевих бюджетів на соціальну сферу характеризуються чіткою тенденцією до зростання. Однак питомій вазі видатків на окремі галузі були притаманні коливання. Це можна пояснити нестабільністю економічної ситуації та політичного середовища, а також частими та суттєвими змінами у законодавчих актах у сфері освіти й охорони здоров'я. Зокрема, з 2015 р. була перебудована система міжбюджетного вирівнювання (дота-

ція вирівнювання була замінена базовою дотацією із принципово новим підходом до обрахунку рівня фінансової забезпеченості) та введено нові види цільових трансфертів – освітню та медичну субвенції. Механізм їх застосування від моменту впровадження зазнавав суттєвих змін. Зокрема, спочатку кошти освітньої субвенції спрямовували на усі поточні видатки закладів освіти та у разі їх повного забезпечення – на капітальні. Наразі за рахунок субвенції покриваються лише видатки на оплату праці педагогічних працівників закладів освіти (у тому числі й професійно-технічної). Отже, на місцеві бюджети було передано додаткове навантаження у вигляді часткового фінансування за рахунок власних доходів професійно-технічної освіти (спеціалізовану цільову субвенцію на заклади профтехосвіти надавали лише 2 роки і згодом скасували); оплати праці непедагогічного персоналу та інших видатків загальної середньої освіти, а також унаслідок змін у порядку використання коштів медичної субвенції – комунальних послуг і спожитих енергоносіїв закладів охорони здоров'я. Незначне підвищення частки соціальних видатків у 2017 р. можна пояснити запровадженням нового виду трансферту – додаткової дотації на здійснення переда-

них з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я, що сприяло частковому внормуванню ситуації із фінансуванням додаткових видатків, однак спричиняє подальше відволікання вагомої частки власних ресурсів від реалізації самоврядних повноважень, при цьому якість суспільних послуг потрапляє у пряму залежність від фінансової спроможності місцевого бюджету. Зокрема, уже з початку 2018 р. з метою уникнення складної ситуації із фінансуванням бюджетних установ з місцевих бюджетів Тернопільської області було спрямовано 467 млн. гривень власних доходів на забезпечення переданих з державного бюджету видатків.

У 2015 р. у складі трансфертів відбулась суттєва зміна співвідношення між дотаціями та цільовими субвенціями: якщо у 2004 р. дотації становили 65%, а субвенції – 35%, то у 2015 р. – 8% та 92%, відповідно. Варто зауважити, що дотаціям притаманна висока ліберальність механізму їх використання, що дає можливість спрямувати фінансові ресурси на розсуд місцевої влади та в інтересах соціально-економічного розвитку територій [7, с. 71].

Отже, у сучасних умовах різка зміна співвідношення між дотаціями та цільови-

Таблиця 3

Структура доходів місцевих бюджетів Тернопільської області, млн грн*

Групи доходів	2004 р.		2010 р.		2014 р.		2017 р.	
	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%
Податкові надходження	211,3	28,1	797,7	22,7	1 182,3	21,3	3 153,3	25,0
Неподаткові надходження	32,1	4,3	138,3	3,9	199,3	3,6	427,4	3,4
Доходи від операцій з капіталом	9,9	1,3	35,7	1,0	17,3	0,3	36,6	0,3
Цільові фонди	0,8	0,1	6,4	0,2	4,5	0,1	6,0	0,0
Трансферти	497,7	66,2	2 530,2	72,1	4 158,8	74,8	9 008,9	71,3
Всього доходів	751,8	100,0	3 508,3	100,0	5 562,2	100,0	12 632,2	100,0

*Складено на основі звітів ГУДКСУ про виконання зведеного бюджету Тернопільської області за відповідні роки.

ми субвенціями (із поступовим виключенням із напрямків використання субвенцій усе ширшого кола видатків) може спровокувати загострення ситуації із фінансовим забезпеченням суспільно важливих функцій.

Загалом частка трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів протягом останніх років поступово зростала та досягла свого максимального значення у 2014 р. – 74,8%, із 2015 р. відбувся незначний спад – до 71,3%.

За досліджуваний період частка власних доходів місцевих бюджетів області скоротилась з 33,8% у 2004 р. до 28,7% у 2017 р. Найнижчою вона була у 2014 р. – 25,2%. При цьому по місцевих бюджетах України частка власних доходів сягає 45,7%. У 2017 р. обсяг власних доходів місцевих бюджетів по Україні на одну особу становив 5436 грн, по області – 3420 грн.

Серед власних доходів найвагомим джерелом є податкові надходження. Питома вага податку на доходи фізичних осіб традиційно залишається найвищою – близько 75% податкових надходжень. Її відчутне зниження із 2015 р. (до 58,2%) можна пояснити зрушеннями у структурі податкових доходів за рахунок впровадження нового вагомого джерела доходів місцевих бюджетів – акцизного податку (11,4% у 2015 р.), а також змінами до Бюджетного кодексу України в частині зарахування 25% ПДФО до державного бюджету. Подальше зростання надходжень ПДФО пояснюється зміною податкової ставки та зростанням мінімальної заробітної плати.

Суттєвого скорочення зазнають надходження рентної плати за спеціальне використання природних ресурсів: до 2014 р. вона була другим за вагомістю податковим джерелом (11,4%), однак із 2015 р. з її складу було виключено податок на землю, що спричинило зміни у структурі податкових надходжень області.

Найсуттєвіших змін зазнала структура та фіскальне значення місцевих податків і зборів. У 2004 р. їх частка у складі податкових надходжень становила лише 4% та надалі знижувалась (до 1,3% у 2010 р.). Надходження від податку з реклами, збору за видачу ордера на квартиру, за право використання місцевої символіки, збору із власників собак та ін. були незначними. Найбільшу частку серед місцевих податків займали комунальний податок та ринковий збір (у 2010 р. 16,5% та 71,8% відповідно), однак у складі усіх податкових надходжень їх питома вага була незначною (0,2%).

Унаслідок запровадження податку на нерухоме майно, туристичного збору, збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності, а також зарахування єдиного податку до складу місцевих податків та зборів їх частка значно зросла та у 2013 р. становила 10,5%. Серед місцевих платежів саме єдиний податок характеризується найвищим приростом відносно попереднього року (+43,7%). Зрозуміло, що певною мірою його суттєве зростання пояснюється зарахуванням до його складу із 2015 р. колишнього фіксованого сільськогосподарського податку, а також номінальним зростанням заробітної плати, однак наразі платіж є одним із найперспективніших місцевих джерел наповнення бюджету. Із 2015 р. до складу місцевого податку на майно зараховуються плата за землю та транспортний податок, а також відбувається підвищення ставок та розширення бази оподаткування, як результат – питома вага місцевих податків і зборів зросла до 25,6%. Середній показник по місцевих бюджетах України у 2017 р. склав 26,2% (проти 8% у 2013 р.).

Загалом виконання податкових надходжень по області характеризується позитивною динамікою. Так, за підсумками виконання місцевих бюджетів Тернопільської

області у 2017 р. слід виокремити наступні здобутки:

- темпи росту фактичних надходжень податку на доходи фізичних осіб до 2016 р. (152,4 %) – 1 місце в Україні;
- виконання затверджених річних показників щодо податку на доходи фізичних осіб – 3 місце в Україні;
- темп росту фактичних надходжень плати за землю до 2016 р. (123 %) – 3 місце в Україні;
- виконання затверджених річних показників щодо плати за землю – 1 місце в Україні.

Висновки. На основі проведеного аналізу структури та тенденцій формування доходів і здійснення видатків місцевих бюджетів можна зробити такі висновки й узагальнення.

1. Зростання ролі місцевих бюджетів у бюджетній системі України обумовлюється підвищенням ефективності процесу надання суспільних послуг, що гарантуються державою, завдяки наблизеності до безпосереднього споживача таких послуг. Цей процес базується на принципі субсидіарності, потребує достатнього рівня фінансової забезпеченості місцевих бюджетів і демонструє основну ідею концепції бюджетної децентралізації.

2. Аналіз даних щодо розподілу видатків місцевих бюджетів показав, що найвагомішу їх частку становить саме фінансування закладів та заходів соціально-культурної сфери (77,5%), при цьому питома вага таких видатків з державного бюджету становить лише 37,1%, відповідно до чого можемо зробити висновок про важливу соціальну роль місцевих бюджетів. Однак висока частка соціальних видатків в структурі місцевих бюджетів на практиці не забезпечує належний рівень якості послуг для населення. Багаторічне гальмування реформ у соціальній сфері призводить до

неефективного використання значної частки бюджетних ресурсів.

3. Динаміка видатків місцевих бюджетів у розрізі функціональної класифікації засвідчує стійку тенденцію до зростання. Однак, що стосується структурних співвідношень, то лише частка видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення стабільно підвищується, інші ж видатки соціально-культурного спрямування характеризуються суперечливими тенденціями щодо зміни їх частки. Це пояснюється тим, що на початкових етапах процесу децентралізації місцеві бюджети перебувають в істотній залежності від рішень, прийнятих на центральному рівні, а часті зміни у законодавстві, існування колізій та можливостей двоякого трактування тих чи інших законодавчих нововведень породжують невизначеність у діях місцевої влади.

4. Міжнародні правові стандарти в частині функціонування інституту місцевого самоврядування передбачають, що будь-яка передача повноважень, функцій та обов'язків з центрального рівня на місцевий має супроводжуватися рівнозначною передачею фінансових ресурсів або ж перспективних дохідних джерел для їх отримання. Однак передача місцевим органам влади із 2017 р. значної частини повноважень із фінансування освіти й охорони здоров'я відбулась без належного компенсаційного ресурсу, й хоча при цьому місцевим бюджетам надавали додаткові трансферти, зокрема стабілізаційну дотацію, це сприяло поглибленню залежності органів місцевого самоврядування від державного бюджету та не вирішило питання нестачі фінансових ресурсів. Це створює перешкоди на шляху децентралізації, адже недофінансування окремих секторів бюджетної сфери перешкоджає їх реформуванню, оскільки призводить до погіршення матеріально-технічного та кадрового забезпечення установ.

5. Незважаючи на визначену мету децентралізації – сформувати самодостатні та фінансово спроможні територіальні громади, практика показує, що частка власних доходів місцевих бюджетів з року в рік скорочується, а частка трансфертів – зростає. При цьому понад 70% трансфертів, передбачених місцевим бюджетам, спрямовуються на виконання державних функцій у сфері освіти, охорони здоров'я, культури і мистецтва, фізичної культури та спорту. Переважна більшість місцевих бюджетів є дотаційними. Так, у 2016 р. лише 4 бюджети Тернопільської області передавали реверсну дотацію державному бюджету, у 2017 р. кількість таких бюджетів скоротилась до 3.

6. Спостерігається позитивна тенденція щодо зростання вагомості місцевого оподаткування, яке, однак, відбувається в основному за рахунок зміни складу місцевих податків і зборів, а саме шляхом включення до їх переліку плати за землю та єдиного податку, введення податку на нерухомість, який у світовій практиці є надійним місцевим доходним джерелом, однак в українських реаліях механізм його адміністрування потребує невідкладного удосконалення.

7. Оскільки саме податкові надходження формують основний обсяг власних доходів місцевих бюджетів, питання підвищення ефективності податкового адміністрування виходить на передній план у контексті децентралізації. Однак, варто зауважити, що у сучасних реаліях лише підвищення податкових ставок не здатне забезпечити місцеві бюджети необхідними фінансовими ресурсами, адже допоки кількість мало-прибуткових та збиткових підприємств у регіонах залишається значною, поширене тіньове ведення бізнесу, відбувається зростання цін та тарифів, зокрема й на житлово-комунальні послуги, а реальні доходи населення скорочуються, то зростання по-

даткового навантаження не принесе очікуваного результату, а лише спричинить поглиблення кризових явищ. Тому на шляху до забезпечення нарощування податкових доходів місцевих бюджетів стратегічною метою місцевої влади має стати сприяння економічному розвитку регіонів [8]. На нашу думку, цьому сприятиме зокрема й укрупнення адміністративно-територіальних одиниць шляхом створення об'єднаних територіальних громад навколо потужних та економічно розвинених центрів.

8. Таким чином, зважаючи на ускладнену економічну ситуацію, негативні тенденції у реальному секторі економіки, зокрема, енергетиці, виробництві, борговій політиці, реальних доходах населення, на шляху до децентралізації необхідним є виважений, відповідальний та всебічно обґрунтований підхід до розробки цілісної концепції реформи із чітко визначеними планами заходів, системами показників затрат та результату, із науково прорахованими моделями визначення ефективності тих чи інших змін та їх впливу на реальне соціально-економічне становище держави.

Основними напрямками подальшого удосконалення бюджетної політики в умовах децентралізації, на нашу думку, є:

– завершення адміністративно-територіальної реформи шляхом утворення об'єднаних територіальних громад на засадах економічної ефективності і фінансової обґрунтованості із додержанням принципу збалансування фінансових можливостей територій;

– сприяння модернізації національної економіки, зміцнення її конкурентоспроможності та відновлення економічного зростання шляхом активізації державних і залучення іноземних інвестицій, капіталовкладень у науково-технічний потенціал територій;

– закріплення обов'язковості та підвищення ролі стратегічного планування і

прогнозування у бюджетному процесі з метою уникнення необґрунтованих коливань показників доходів та видатків місцевих бюджетів шляхом прийняття відповідного Закону України чи внесення змін до Бюджетного кодексу України;

– посилення фіскальної ролі податкових надходжень, зокрема шляхом: підвищення ефективності роботи контролюючих органів із платниками податків щодо викриття схем ухилення від сплати платежів до бюджету; повної легалізації зайнятості та детінізації виплати заробітної плати суб'єктами підприємницької діяльності; проведення заходів із протидії тіньовому виробництву та обігу підакцизних товарів з метою вивільнення ринку для надходження легальної підакцизної продукції, що виготовляється та реалізується зі сплатою акцизного податку; здійснення інвентаризації договорів оренди земельних ділянок, водних об'єктів та майна комунальної власності із забезпеченням відповідності розмірів орендної плати чинному законодавству;

– здійснення ефективного інвестування у людський капітал, як найважливіший ресурс для забезпечення економічного зростання у майбутньому, шляхом підвищення ефективності видатків на освіту, охорону здоров'я, культурний розвиток;

– раціоналізація видатків на соціальну сферу шляхом інвестування в енергоефективність установ; оптимізації мережі, штатної чисельності та наповнюваності освітніх закладів; забезпечення контролю за адресністю і законністю підстав для одержання соціальних виплат; завершення медичної реформи та впровадження страхової медицини.

Список використаних джерел

1. Вишнеєвський В.П. Використання податково-бюджетних інструментів розвитку соціальної сфери регіонів в умовах неоіндустріалізації / В.П. Вишнеєвський, В.Д. Чекіна, О.В. Ві-

сцька // *Економіка промисловості*. – 2016. – № 3. – С. 116–138.

2. Казюк Я.М. До проблеми зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів в Україні / Я.М. Казюк // *Наукові праці Чорноморського д-го універ. ім. Петра Могили*. – Серія: “Державне управління”. – 2012. – Т. 202, Вип. 190. – С. 164–169.

3. Крисоватий А.І. Сутність та концептуальні основи формування податкової політики в умовах євроінтеграційних процесів / А.І. Крисоватий // *Економіка України*. – 2016. – № 1. – С. 35–51.

4. Луніна І.О. Декларації та реалії бюджетної децентралізації [Електронний ресурс] / І.О. Луніна, Д.М. Серебрянська // *Дзеркало тижня*. – 2015. – Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/finances/deklaraciyi-ta-realiyi-byudzhetnoyi-decentralizaciyi-aboyakimi-naspravdi-ye-finansovi-povnovazhennya-miscevoyi-vladi_.html

5. Луніна І.О. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів : монографія / І.О. Луніна, О.П. Кириленко, А.В. Лучка, Н.Б. Фролова, Ю.Д. Судникова, О.О. Руденко. – К., Ін-т економіки та прогнозування НАН України 2010. – 319 с.

6. Чекіна В.Д. Податково-бюджетні інструменти розвитку соціальної сфери України в умовах децентралізації: аналіз та пропозиції щодо їх удосконалення / В.Д. Чекіна // *Фінанси України*. – 2017. – № 3. – С. 51–69.

7. Письменний В. Дотації у забезпеченні фінансового потенціалу територій / В. Письменний // *Світ фінансів*. – 2018. – № 1. – С. 70–81.

8. Хотенко О. Податкові джерела доходів місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / О. Хотенко, О. Смірнова // Веб-сайт ГО “Інститут податкових реформ”, 2017. – Режим доступу : <http://ngoipr.org.ua/blog/podatkovyi-dzhereladohodiv-mistsevyh-byudzhetiv/>.

References

1. Vyshnevskiy, V. P., Chekina, V. D., Vietska, O. V. (2016). *Vykorystannia podatkovyi-biudzhetnykh instrumentiv rozvytku socialnoii sfery rehioniv v umovakh neoindustrializatsii* [Applying fiscal instruments of development of regions' social sphere

under condition of neoindustrialization]. *Ekonomika promyslovosti – Economy of industry*, 3, 116–138 [in Ukrainian].

2. Kaziuk, Y.M. (2012). *Do problemy zmitsnennia resursnoi bazy mistsevykh biudzhetyv v Ukraini [On the problem of strengthening the resource base of local budgets in Ukraine]*. *Naukovi pratsi Chornomorskoho derzhavnogo universytetu imeni Petra Mohyly. Seriia Derzhavne upravlinnia – Scientific Papers Chornomorsk state university*, 190, 164–169 [in Ukrainian].

3. Krysovatyi, A.I. (2016). *Sutnist ta kontseptualni osnovy formuvannia podatkovoi polityky v umovakh yevrointehratsiinykh protsesiv [Essence and conceptual foundations of tax policy formation in the conditions of European integration processes]*. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 1, 35–51 [in Ukrainian].

4. Lunina, I.O., Serebrianska, D.M. (2015). *Deklaratsii ta realii biudzhetnoi detsentralizatsii [Declaration and reality of budget decentralization]*. *Dzerkalo tyzhnia – The mirror of the week*. Available at: <http://gazeta.dt.ua/finances/deklaratsiyi-ta-realiyi-byudzhetnoyi-decentralizatsiyi-aboya->

[kimi-naspravdi-ye-finansovi-povnovazhennya-mistsevyoi-vladi-_html](http://gazeta.dt.ua/finances/deklaratsiyi-ta-realiyi-byudzhetnoyi-decentralizatsiyi-aboya-kimi-naspravdi-ye-finansovi-povnovazhennya-mistsevyoi-vladi-_html)

5. Lunina, I.O., Kyrylenko, O.P., Luchka, A.V., Frolova, N.B. (2010). *Dyversyfikatsiia dokhodiv mistsevykh biudzhetyv [Diversification of local budget revenues]*. Kiev [in Ukrainian].

6. Chekina, V.D. (2017). *Podatkovo-biudzhetni instrumenty rozvytku sotsialnoi sfery Ukrainy v umovakh detsentralizatsii: analiz ta propozytsii shchodo yikh udoskonalennia [Tax budget tools for the development of the social sphere of Ukraine under decentralization]*. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 3, 51–69 [in Ukrainian].

7. Pysmennyi, V. (2018). *Dotatsii u zabezpechenni finansovoho potentsialu terytorii [Grants in providing financial potential of territories]*. *Svit finansiv – World of finance*, 1, 70–81 [in Ukrainian].

8. Khotenko, O., Smirnova, O. (2017). *Podatkovi dzherela dokhodiv mistsevykh biudzhetyv [Tax source of local budget revenues]*. *Veb-sait HO "Instytut podatkovykh reform" – Website of the NGO "Institute for tax reforms"*. Available at: <http://ngoipr.org.ua/blog/podatkovyi-dzherela-dohodiv-mistsevykh-byudzhetiv/>.

Стаття надійшла до редакції 08.02.2018.