

УДК 336.1:352

Юлія ОСТРИЩЕНКО

ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ РЕФОРМИ ТА РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Досліджено завдання та заходи з реалізації бюджетної реформи та реформи децентралізації влади протягом 2015–2017 рр. Проаналізовано підходи до планування місцевих бюджетів і показники виконання їх доходів та видатків з урахуванням результатів впровадження реформ. Акцентовано на необхідності поглиблення процесів децентралізації щодо формування доходів місцевих бюджетів, а також оптимізації видатків місцевих бюджетів в напрямку збільшення фінансування економічного розвитку районів.

Ключові слова: місцеві бюджети, доходи і видатки бюджету, міжбюджетний трансферт, фінансова спроможність, децентралізація.

Юлія ОСТРИЩЕНКО

Особенности планирования и исполнения местных бюджетов в контексте реализации бюджетной реформы и реформы децентрализации

Исследованы задачи и направления реализации бюджетной реформы и реформы децентрализации власти на протяжении 2015–2017 гг. Проанализированы подходы к планированию местных бюджетов и показателей выполнения их доходов и расходов с учетом результатов внедрения реформ. Акцентировано на необходимости углубления процессов децентрализации по формированию доходов местных бюджетов, а также оптимизации расходов местных бюджетов в направлении увеличения финансирования экономического развития районов.

Ключевые слова: местные бюджеты, доходы и расходы бюджета, межбюджетные трансферты, финансовая обеспеченность, децентрализация.

Yuliia OSTRISHCHENKO

Features of planning and implementation of local budgets in the context of the budget and decentralization reforms

Introduction. Scarce local budget financial resources, lack of sufficient transparency of budget expenditures, and poor quality of public services provided by the central and local governments – all these factors require comprehensive governance reforms introduction primarily budget reform and power decentralization reform.

Purpose. The aim of the article is to identify special traits and discover challenges of the local budgets planning and execution system, to analyze potential approaches to its improvement

based on outcomes and effects of budget reform and local self-government reform implementation in Ukraine.

Results. *The article summarizes the tasks, measures and achievements of the local budgets reform and intergovernmental relation reform. The changes in the local budget revenue and expenditure structure were analyzed taking into account recent amendments to Budget and Tax Codes of Ukraine.*

The local budgets planning methods and approaches as well as procedures for fiscal equalization of the local government's financial capacity were investigated; 2010-2017 reporting data on budget revenue and expenditures performance were analyzed.

At the same time the article determines key budget parameters preliminarily included in draft 2018 Budget Law and medium-term Budget Declaration, in particular regarding local budgets and intergovernmental transfers and also represents review of progress achieved under the territorial communities' amalgamation and establishment of direct interrelation between central government and newly formed amalgamated communities.

Conclusion. *According to the results of the research and analysis, the article substantiates the necessity of further local budget revenue amplification, the expediency of the budget decentralization considering budget subsidiarity principle, as well as the effectiveness of the new interbudgetary relation model.*

Keywords: *local budgets, budget revenue and expenditure, intergovernmental transfer, financial capacity, decentralization.*

JEL Classification: H50, H71, H72, H77.

Постановка проблеми. Необхідність проведення комплексних реформ у сфері державного управління обумовлена низкою чинників, серед яких ключовими є: обмеженість фінансових ресурсів держави, відсутність достатнього рівня транспарентності їх використання як центральними, так і на місцевими органами влади, низька якість надання суспільних послуг.

Зазначені негативні фактори є суттєвою перешкодою на шляху політичної та соціально-економічної трансформації України. Їх усунення потребує розробки та реалізації комплексних заходів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування усіх ланок державної влади та бюджетної системи зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематика реформування місцевих бюджетів – надзвичайно актуальна. Ґрун-

товному дослідженню питань функціонування місцевих бюджетів, у тому числі бюджетів об'єднаних територіальних громад, присвятили свої праці такі вітчизняні науковці, як О. Кириленко, І. Луніна, Г. Маркович, І. Чугунов та інші. Водночас, з огляду на трансформаційні процеси, які відбуваються в Україні, очевидно є необхідність подальших теоретико-методологічних обґрунтувань пропозицій щодо підвищення самостійності та фінансової спроможності місцевих бюджетів.

Метою статті є визначення особливостей і розкриття проблемних питань системи формування та виконання місцевих бюджетів, обґрунтування можливих напрямів її удосконалення з урахуванням результатів реалізації бюджетної реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. У квітні 2014 р. Кабінет Міністрів

України схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1] та проект Основних напрямів бюджетної політики на 2015 рік [2]. Відповідно до зазначених нормативно-правових актів підготовлено та внесено зміни до Бюджетного кодексу України, необхідність прийняття яких зумовлена потребою в удосконаленні бюджетного законодавства.

В основі такої реформи – децентралізація влади і суттєве розширення повноважень територіальних громад, що передбачає перерозподіл завдань, повноважень і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування.

З урахуванням зазначеного розроблено нову модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів та організації міжбюджетних відносин, яка сприяє підвищенню фінансової самостійності місцевих органів влади шляхом розширення джерел наповнення місцевих бюджетів за рахунок:

- 100% плати за надання адміністративних послуг і державного мита (перенесено з державного бюджету);
- 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки, який відповідно до норм Бюджетного кодексу зараховується до обласних бюджетів (перенесено з державного бюджету);
- запровадження збору з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою 5% вартості реалізованого товару;
- розширення бази оподаткування для податку на нерухомість за рахунок комерційного (нежитлового) майна та автомобілів з великим об'ємом двигуна;

– збільшення з 35% до 80% нормативу зарахування до місцевих бюджетів екологічного податку.

Незважаючи на зміни у законодавстві, які забезпечили розширення дохідних джерел місцевих бюджетів, практика їх наповнення свідчить про те, що фактичні надходження до місцевих бюджетів недостатні для ефективного вирішення завдань, покладених на місцеві органи влади.

Згідно з бюджетною класифікацією доходи місцевих бюджетів поділяються на п'ять груп: податкові надходження; неподаткові надходження (доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі); доходи від операцій з капіталом (доходи від продажу майна, товарів та землі); цільові фонди; трансферти [3]. Показники, які характеризують структуру доходів місцевих бюджетів у динаміці за 2010–2017 рр. (табл. 1) свідчать про вагомую роль трансфертів з державного бюджету у формуванні доходів місцевих бюджетів.

Частка трансфертів зросла з 49,5% у 2010 р. до 56,4% у 2017 р. У структурі доходів (без урахування трансфертів) найбільшими є податкові надходження, частка яких протягом досліджуваного періоду коливалася в межах від 42,4% у 2010 р. до 40,0% у 2017 р.

Найменше значення частки податкових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів припадає на 2015 р. (33,4%), однак показник стрімко зріс у 2016 р. (до 40,1%) у зв'язку із підвищенням мінімальної заробітної плати, що забезпечило зростання надходжень від податку на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО), та збільшенням нормативу зарахування до місцевих бюджетів екологічного податку. Частка неподаткових надходжень до місцевих бюджетів є незначною. Протягом 2010–2016 р. вона поступово зростала з 5,5% до 6,0%, однак у 2017 р. планується на рівні 3,0%.

Структура доходів загального та спеціального фондів місцевих бюджетів України у 2010–2017 рр., %*

Показники	Роки							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (план)
Податкові надходження	42,4	40,3	38,1	41,3	37,7	33,4	40,1	40,0
Неподаткові надходження, у тому числі:	5,5	5,9	5,6	5,5	5,3	6,8	6,0	3,0
Доходи від операцій з капіталом	1,6	1,0	0,8	0,6	0,5	0,6	0,4	0,5
Цільові фонди	1,0	0,5	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Офіційні трансферти	49,5	52,3	55,3	52,4	56,4	59,1	53,4	56,4
Разом доходи	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Розраховано на основі даних звітів Державної казначейської служби України про виконання місцевих бюджетів.

Розглянемо структуру податкових надходжень, які мають бути ключовим джерелом доходної частини місцевих бюджетів (табл. 2). Основним бюджетоутворюючим податком у 2010–2017 рр. був і залишається ПДФО, однак його вплив на формування доходної частини місцевих бюджетів поступово зменшувався і вже у 2016 р. частка ПДФО в податкових надходженнях становила 53,8% що на 21,7 в. п. менше, порівняно з показником 2010 р. (75,5%).

Відповідно до показників, затверджених місцевими радами на 2017 р., питома вага ПДФО у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів становитиме 54,9%. У цілому, ПДФО – єдиний податок, за яким на 2017 рік заплановано зростання питомої ваги, що підтверджує факт зниження місцевими органами влади планових обсягів доходів під час затвердження місцевих бюджетів. З огляду на зазначене, під час аналізу інформації, відображеної в табл. 2, доцільно розглядати в якості досліджуваного періоду 2010–2016 рр.

Другим за обсягом бюджетоутворюючим податком, що надходить до місцевих бюджетів, є плата за землю, яка до 2014 р. включно була одним із різновидів плати за спеціальне використання природних ресурсів, а починаючи з 2015 р., її перейменовано

у земельний податок із перенесенням до складу місцевих податків і зборів. Частина плати за землю (земельного податку) в податкових надходженнях місцевих бюджетів поступово зростала: у 2010 р. вона становила 14,1%, у 2014 р. зменшилася до 13,8%, а починаючи з 2015 р., знову зростала і у 2016 р. становила 15,9%.

Разом ПДФО та плата за землю (земельний податок) складають понад 80% усіх податкових надходжень місцевих бюджетів. Зазначимо, що ці два податки належать до “закріплених”, тобто закріплюються органами центральної влади за місцевими бюджетами як джерела фінансування повноважень, делегованих державою на місцевий рівень. З огляду на зазначене, місцеві органи влади й органи місцевого самоврядування не можуть суттєво впливати на збільшення надходжень від зазначених податків, однак у їх розпорядженні є інструменти так званого “непрямого” впливу через здійснення заходів щодо ефективного управління земельними ресурсами, активізації ринку праці, зменшення частки тіньової економіки тощо.

Інші податки займають незначну питому вагу в податкових надходженнях місцевих бюджетів, при цьому із року в рік спостерігається тенденція до збільшення їх частки

Структура податкових надходжень місцевих бюджетів України у 2010–2016 рр. (загальний та спеціальний фонди), %*

Показник	Роки							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (план місцевих рад)
Податок на доходи фізичних осіб	75,5	74,0	71,1	70,8	71,6	55,9	53,8	54,9
Податок на прибуток підприємств	0,6	0,5	0,5	0,7	0,3	4,4	4,0	3,1
Рентна плата та плата за спеціальне використання природних ресурсів, у тому числі:	14,5	17,7	17,8	16,5	16,7	2,2	1,7	1,3
<i>Плата за землю</i>	14,1	14,6	14,7	14,0	13,8	–	–	–
Внутрішні податки на товари і послуги	2,4	1,2	1,4	1,5	0,2	7,8	7,9	6,5
Місцеві податки і збори, у тому числі:	1,2	3,4	6,4	8,0	9,2	27,5	28,8	25,9
<i>Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки</i>	–	–	0,0001	0,025	0,051	0,76	0,97	0,98
<i>Земельний податок та орендна плата</i>	–	–	–	–	–	15,1	15,9	13,6
<i>Транспортний податок</i>	–	–	–	–	–	0,4	0,2	0,1
<i>Єдиний податок</i>	2,8	2,7	5,6	7,3	8,5	11,2	11,7	11,1
Екологічний податок	–	1,6	1,8	1,7	1,4	1,6	2,3	1,3
Податок з власників транспортних засобів	2,8	0,4	–	–	–	–	–	–
Збір за першу реєстрацію транспортного засобу	–	0,5	0,8	0,6	0,5	–	–	–
Інші податки та збори	0,2	0,6	0,2	0,2	0,1	0,6	1,6	7,0
Податкові надходження – РАЗОМ	100	100	100	100	100	100	100	100

* Розраховано на основі звітних даних Міністерства фінансів України і Державної казначейської служби України.

у складі податкових надходжень. Так, питома вага єдиного податку, який, починаючи з 2011 р., включено до складу місцевих податків, зросла з 2,8% у 2010 р. до 11,7% у 2016 р. Частка податку на прибуток підприємств суттєво зросла у 2015 р. (4,4%), порівняно із показником 2010 р. (0,6%), що обумовлено змінами до Бюджетного кодексу в частині передачі із державного бюджету до обласних бюджетів 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки.

Варто зазначити, що й у 2011 р. відбулись зміни у бюджетному та податковому законодавстві, які вплинули на структуру та склад податкових надходжень місцевих бюджетів. Так, згідно з положеннями Податкового кодексу [4] податок з власників

транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів був замінений збором за першу реєстрацію транспортного засобу (табл. 2). У зв'язку із цим спостерігається стрімке зменшення частки податку з власників транспортних засобів – з 2,8% у 2010 р. до 0,4% у 2011 р. (або на 2,4 в. п.). Протягом 2011–2014 р. справлявся збір за першу реєстрацію транспортного засобу, частка якого протягом вказаного періоду суттєво не змінювалася та зберігалася в середньому на рівні 0,6%. Починаючи з 2015 р., збір за першу реєстрацію транспортного засобу замінено транспортним податком із включенням останнього до складу місцевих податків. Питома вага транспортного податку у структурі податко-

вих надходжень становила 0,4% та 0,2% у 2015 та 2016 рр. відповідно.

Протягом досліджуваного періоду спостерігалась тенденція до зростання частки місцевих податків і зборів у структурі податкових надходжень до місцевих бюджетів. Так, у 2010 р. відповідний показник становив 1,2%, у 2011 р. – 3,4%, у 2012 р. – 6,4%, у 2013 р. – 8,0%, у 2014 р. – 9,2%, у 2015 р. – 27,5%, у 2016 р. – 28,8%.

Для порівняння, в країнах Європейського Союзу частка місцевих податків і зборів у податкових надходженнях місцевих бюджетів становить: у Данії – 35,6%, Швеції – 32,2%, Фінляндії – 20,7%, Польщі – 18,0%, Франції – 11,5%, Німеччині – 7,8% [5].

У місцевих бюджетах України зростання частки місцевих податків і зборів у структурі податкових надходжень протягом 2011–2016 рр. обумовлено змінами до законодавства, а саме ухваленням у 2010 р. нової редакції Бюджетного кодексу України та внесенням до нього комплексних змін наприкінці 2014 р.

Як було зазначено вище, за рахунок перенесення у 2015 р. земельного податку до складу місцевих податків і зборів частка останніх у структурі податкових надходжень стрімко зростає – з 9,2% у 2014 р. до 27,5% у 2015 р., а у 2016 р. – до 28,8%.

Структура видатків місцевих бюджетів за 2010–2016 рр. відображена в табл. 3.

Найбільшу частку у видатках місцевих бюджетів України займають видатки на освіту та соціальний захист і соціальне забезпечення. Разом видатки на галузі соціально-культурної сфери (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і забезпечення, культура, фізична культура і спорт) становлять понад 75% усіх видатків місцевих бюджетів. Так, у 2010 р. їх частка становила 82,5%, протягом наступних двох років зменшилась до 78,7%, а у 2013 р. знову зростає до 85,2% (максимальне значення), що припадає на період світової фінансової кризи, коли діяв започаткований урядом режим економії використання бюджетних коштів і обсяги видатків

Таблиця 3

Структура видатків місцевих бюджетів (загальний та спеціальний фонди) за функціональною класифікацією у 2010–2016 рр., %*

Видатки	Роки						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Освіта	32,0	31,9	31,1	32,9	30,8	29,2	25,9
Охорона здоров'я	23,4	21,6	21,2	22,3	20,8	21,4	17,9
Соціальний захист та соціальне забезпечення	22,0	22,5	21,7	25,1	25,0	25,4	29,7
Культура та мистецтво	4,1	3,9	3,8	4,0	4,2	3,4	3,3
Фізична культура і спорт	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9
<i>Разом соціально-культурна сфера</i>	<i>82,5</i>	<i>80,8</i>	<i>78,7</i>	<i>85,2</i>	<i>81,6</i>	<i>80,4</i>	<i>77,7</i>
Державне управління	4,7	4,4	3,7	3,9	3,7	3,5	3,8
Житлово-комунальне господарство	3,0	4,7	8,9	3,5	7,9	5,7	5,0
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації	2,6	3,1	2,6	2,3	2,6	3,4	4,1
Будівництво	2,9	3,9	2,3	2,0	1,5	3,0	4,5
Інші видатки	4,3	3,3	3,8	3,1	2,7	4,0	4,9
РАЗОМ видатків	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Узагальнено на основі звітних даних Державної казначейської служби України про виконання місцевих бюджетів.

непершочергового та капітального характеру підлягали мінімізації. У 2014–2016 рр. частка видатків на соціально-культурну сферу дещо зменшилась – до 77,7%, однак, як і раніше, залишалась значною.

Така тенденція, з одного боку, є позитивною, оскільки підвищення соціальних стандартів поліпшує якість життя громадян, їх добробут і, в кінцевому випадку, підвищує продуктивність праці. З іншого боку, досить складна ситуація з фінансуванням таких важливих галузей бюджетної сфери, як житлово-комунальне господарство, будівництво, транспорт і дорожнє господарство. Частки відповідних видатків є незначними, тоді як вказані галузі потребують кардинального оновлення, яке можливе лише за умов стабільного і повноцінного фінансування.

На підставі проведеного аналізу можна зробити висновок про те, що переважна більшість фінансових ресурсів спрямовується на виконання делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, що певною мірою обмежує їх самостійність.

Для вирішення зазначених проблем, ефективного і повноцінного виконання органами місцевого самоврядування покладених на них повноважень необхідно проводити ґрунтовні реформи у сфері планування та виконання місцевих бюджетів. Слід зазначити, що відповідно до Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. [6] та проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2018–2020 рр. [7], задекларованих Урядом, в країні продовжується процес впровадження бюджетної реформи, у тому числі на місцевому рівні, яка ґрунтується на принципах децентралізації влади.

Обсяг фінансового ресурсу місцевих бюджетів на 2018 р. (табл. 4) визначено з урахуванням вимог Бюджетного та Податкового кодексів України, а також змін до зако-

нодавчих актів, пов'язаних з подальшою реалізацією реформи міжбюджетних відносин.

При прогнозуванні дохідної частини враховано зміни до законодавства, які стосуються:

- зарахування з 1 січня 2018 р. до місцевих бюджетів 5% рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату, з яких 2% – до обласних бюджетів та 3% – до бюджетів міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад та районів;
- збереження протягом 2018–2019 рр. норми щодо зарахування 13,44% акцизного податку з пального до місцевих бюджетів;
- 100% зарахування єдиного податку до місцевих бюджетів, що сплачується платниками єдиного податку четвертої групи (сільгосптоваровиробники).

При розрахунках показників видатків враховано основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2018–2020 рр. [8], зміни в цінній політиці щодо енергоносіїв та підвищення розмірів державних соціальних стандартів – прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати та посадового окладу працівника I тарифного розряду Єдиної тарифної сітки (табл. 5).

З урахуванням необхідності усунення або зменшення фіскальних дисбалансів, які обумовлені відмінностями у соціально-економічному розвитку територій, формуванні і використанні їх ресурсної бази, та згідно з параметрами та умовами, визначеними в статтях 98–100 Бюджетного кодексу, на 2018 р. здійснено розрахунки базової та реверсної дотацій, які є результатом горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів.

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджету є інструментом міжбюджетного регулювання, який передбачає

Таблиця 4

Прогнозний ресурс місцевих бюджетів на 2018 р. *

Показники	2017 р., млрд грн	2018 р. (проект), млрд грн	Відхилення	
			млрд грн	%
Загальний фонд , у тому числі:	436,4	482,0	45,5	10,4
<i>Доходи</i> (податки, збори та ін.)	182,9	226,9	44,0	24,1
<i>Трансферти</i> , у тому числі:	257,5	263,7	6,2	2,4
Дотації, у тому числі:	23,0	26,7	3,7	16,3
базова	5,9	8,2	2,3	38,9
стабілізаційна	2,0	1,7	-0,3	-15,0
додаткові дотації	15,0	16,8	1,7	11,6
Субвенції всього, у тому числі:	234,5	237,0	2,5	1,1
соціальні	118,4	116,6	-1,8	-1,5
освітня	52,6	61,3	8,7	16,5
медична	55,9	51,4	-4,5	-8,0
інші	7,6	7,7	0,1	1,1
Реверсна дотація	-3,9	-8,7	4,7	120,7
Спеціальний фонд , у тому числі:	38,7	38,8	0,1	120,7
<i>Доходи</i> за джерелами	24,1	23,5	-0,7	-2,8
<i>Субвенції</i>	14,6	15,3	0,7	4,8
РАЗОМ РЕСУРС	475,1	520,7	45,6	9,6

* Узагальнено на основі проекту Закону України "Про Державний бюджет України на 2018 рік", який 15 вересня 2017 р. схвалено Кабінетом Міністрів України та подано до Верховної Ради України (реєстраційний № 7000).

Таблиця 5

Деякі прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2018–2020 рр. *

Показники	Роки		
	2018	2019	2020
Розмір мінімальної заробітної плати:			
з 1 січня року (гривні)	3 723	4 173	4 425
ріст до попереднього року (відсоток)	16,4	12,1	6
Розмір посадового окладу працівника I тарифного розряду Єдиної тарифної сітки:			
з 1 січня року (гривні)	1 762	1 921	2 073
ріст до попереднього року (відсоток)	10,1	9	7,9
Розмір прожиткового мінімуму:			
<i>в розрахунку на місяць:</i>			
з 1 січня року (гривні)	1700	1853	1999
з 1 липня року (гривні)	1777	1925	2069
з 1 грудня року (гривні)	1853	1999	2139

* Узагальнено на основі [8].

вирівнювання фінансової спроможності бюджету лише за двома податками:

- податком на прибуток підприємств приватного сектору економіки (10%) – по обласних бюджетах;
- податком на доходи фізичних осіб – по бюджетах міст, районних та обласних бюджетах.

Решта платежів залишаються в повному обсязі у розпорядженні місцевих органів влади.

При здійсненні розрахунку обсягу дотацій (базової/реверсної) враховано кількість населення станом на 1 січня 2017 р. та фактичні надходження ПДФО та податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (в частині, що зараховується до обласних бюджетів) за 2016 р.

З урахуванням зазначеного, середній рівень надходжень на одного жителя, який використано при розрахунку дотацій склав по:

- ПДФО для бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад – 1 506,41 грн;
- податку на прибуток підприємств (10%) для обласних бюджетів – 76,83 грн;
- ПДФО для обласних бюджетів – 376,6 грн.

Відповідно до проекту Закону України "Про Державний бюджет України на 2018 рік", який 15 вересня 2017 року схвалено урядом та подано до Верховної Ради України, базову дотацію з державного бюджету у 2018 р. отримають 740 місцевих бюджетів (із 1017 місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом), у тому числі 18 обласних бюджетів, 53 бюджети міст обласного значення, 361 районний бюджет та 308 бюджетів об'єднаних територіальних громад. Реверсну дотацію до державного бюджету будуть перераховувати 169 місцевих бюджетів, серед яких – 6 обласних бюджетів, 66 бюджетів міст обласного значення, 47 районних

бюджетів та 50 бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Щодо інших видів міжбюджетних трансфертів, їх перелік визначено статтею 97 Бюджетного кодексу. Зупинимось на основних трансфертах (з точки зору питомої ваги в загальному обсязі трансфертів з державного бюджету) та особливостях їх визначення на 2018 р.

Відповідно до пункту 19 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу протягом трьох років (2015–2017 рр.) після набуття чинності Закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформування міжбюджетних відносин" передбачалася стабілізаційна дотація для покриття диспропорцій, які можуть виникнути в процесі реалізації реформи місцевих бюджетів. Однак, з огляду на процес укрупнення територіальних громад, який нині триває в Україні та пов'язаний із перерозподілом фінансового ресурсу між рівнями бюджетної системи, проектом Закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України" (реєстраційний № 7116 від 15.09.2017), який подано урядом до Верховної Ради України разом з проектом Закону України "Про Державний бюджет України на 2018 рік", пропонується передбачати стабілізаційну дотацію до завершення процесу добровільного об'єднання територіальних громад.

Іншим трансфертом, який передбачається з державного бюджету для місцевих бюджетів та пов'язаний із реалізацією бюджетної реформи в частині децентралізації видаткових повноважень, є додаткова дотація на фінансування переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я (далі – додаткова дотація). Така дотація є джерелом фінансування переданих видатків на заробітну плату працівників молодшого обслуговуючого персоналу загальноосвітніх

навчальних закладів, комунальні послуги та енергоносії загальноосвітніх навчальних закладів та закладів охорони здоров'я.

Слід зауважити, що на 2017 р. додаткова дотація передбачалася для обласних, районних бюджетів та бюджетів ОТГ. На 2018 р. змінено підходи до її визначення та передбачено розподіл додаткової дотації між обласними бюджетами.

Подальший розподіл додаткової дотації між районними бюджетами та бюджетами ОТГ відбуватиметься у порядку, визначеному обласними державними адміністраціями, з урахуванням обсягу переданих повноважень і рівня фінансового забезпечення районних бюджетів та бюджетів ОТГ.

Як і у 2017 р., у наступному бюджетному періоді кошти освітньої субвенції спрямовуватимуться виключно на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників загальноосвітніх навчальних закладів та на здобуття повної загальної середньої освіти учнями професійно-технічних навчальних закладів.

При цьому, у проєкті Державного бюджету України на 2018 р. розподіл субвенції між місцевими бюджетами здійснено на основі нової формули, яка враховує нормативну наповнюваність класів, розрахункову кількість ставок педагогічних працівників, визначену на підставі навчального навантаження, та середню заробітну плату вчителя в умовах 2018 р. Основні параметри, які враховувалися у 2015–2017 рр. при розрахунку освітньої субвенції, – це контингент (кількість) учнів, фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коефіцієнти приведення, які, зокрема, враховують специфіку території, щільність населення, типи загальноосвітніх навчальних закладів.

Медична субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам спрямовується на оплату поточних видатків закладів охорони здоров'я, крім видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв.

У загальному обсязі медичної субвенції на 2018 р. не враховано видатки на надання первинної медичної допомоги, які за пропозицією Міністерства охорони здоров'я України в рамках реалізації заходів реформи фінансування системи охорони здоров'я виокремлено бюджетну програму державного бюджету "Надання первинної медичної допомоги населенню".

Однак у складі медичної субвенції передбачаються цільові видатки на: лікування хворих на цукровий та нецукровий діабет; лікування хворих на хронічну ниркову недостатність методом гемодіалізу; придбання лікарських засобів, виробів медичного призначення для спеціалізованих закладів охорони здоров'я, що надають медичну допомогу громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; виплати щомісячної державної допомоги ВІЛ-інфікованим дітям.

Обсяги медичної та освітньої субвенцій у розрізі місцевих бюджетів визначаються головними розпорядниками коштів – МОЗ і МОН на підставі формул, затверджених Кабінетом Міністрів України [9,10].

Як і попередніми роками, у 2018 р. держава продовжуватиме надавати місцевим органам влади фінансову підтримку, метою якої є сприяння соціально-економічному розвитку регіонів. Обсяг такої підтримки у 2018 р. збережено на рівні 2017 р. – 10 млрд грн, у тому числі 8,1 млрд грн – за рахунок Державного фонду регіонального розвитку, 1,9 млрд грн – шляхом надання субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад.

Кошти, які надходять до місцевих бюджетів із зазначених джерел, спрямовуються на реалізацію інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, метою яких є, зокрема, створення соціально-економічної інфраструктури територій, сучасних систем організації управління грома-

дою (комунікаційних мереж, баз даних, систем оповіщення населення), будівництво, реконструкція, капітальний ремонт об'єктів комунальної власності тощо.

Подальші заходи щодо удосконалення формування місцевих бюджетів та організації міжбюджетних відносин будуть спрямовані на поглиблення процесу децентралізації управління бюджетними коштами, у тому числі в рамках проведення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, яка передбачає добровільне об'єднання громад.

Станом на 1 січня 2017 р. в Україні функціонує 10101 місцевий бюджет, з яких 998 бюджетів мають взаємовідносини з державним бюджетом. Проте їх кількість упродовж кількох наступних років буде змінюватися – зменшуватиметься загальна кількість місцевих бюджетів та збільшуватиметься кількість бюджетів, що мають взаємовідносини з державним бюджетом. Зазначимо, що до початку процесу укрупнення громад загальна кількість місцевих бюджетів становила 11092, з яких 669 бюджетів отримували трансферти з державного бюджету.

З метою стимулювання громад до об'єднання та формування самодостатніх територіальних громад статтею 67 Бюджетного кодексу передбачено, що бюджети громад, які об'єднуються відповідно до критеріїв, визначених Законом України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [11], мають:

- взаємовідносини з державним бюджетом (для таких місцевих бюджетів у законі про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період визначаються трансферти з державного бюджету);
- такі ж повноваження та дохідні джерела, як і бюджети міст обласного значення.

Органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися, позбавлені права

виконання делегованих державою повноважень; вони виконуватимуть лише самоврядні повноваження.

Висновки. Бюджетна реформа, започаткована з 2015 р., стала першим кроком на шляху удосконалення системи місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. Як результат реалізації зазначеної реформи протягом 2015–2017 рр. можна відзначити встановлення на законодавчому рівні чітких бюджетних прав та рівня відповідальності двох рівноправних гілок влади – центрального уряду і місцевого самоврядування. Одночасно, за рахунок суттєвого розширення джерел доходів місцевих бюджетів підвищено рівень забезпеченості органів місцевого самоврядування фінансовим ресурсом, необхідним для виконання функцій і повноважень, закріплених за ними Конституцією та законами України.

Нова система горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів, яка замінила систему балансування їх доходів та видатків, є дієвим інструментом збільшення мотивації місцевих органів влади до нарощування дохідної бази місцевих бюджетів

У рамках впровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади триває процес об'єднання громад, результатом якого є збільшення кількості місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом. Зазначене, безперечно, свідчить про те, що вказані вище реформи мають позитивний ефект на функціонування бюджетної системи.

Разом з тим, результати аналізу доходів та видатків місцевих бюджетів за останні роки підтверджують доцільність подальшої децентралізації управління бюджетними коштами, оскільки значною залишається частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів (понад 50%).

Потребує перегляду й оптимізації структура видаткової частини місцевих бюджетів, насамперед, у напрямку збільшення фінансування видатків, пов'язаних із економічним розвитком регіонів. Зазначені заходи пропонуємо розглядати як пріоритетні в рамках подальшого впровадження бюджетної реформи в Україні.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.

2. Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2015 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 квітня 2014 р. № 385-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>.

3. Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку : монографія / за ред. І. Я. Чугунова. – К. : ДНУ “Академія фінансового управління”, 2009. – 848 с.

4. Податковий кодекс України: за станом на 2 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13. – Ст. 112.

5. The State of European cities 2016: European Commission Staff document. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/cities-report>.

6. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р. // Офіційний вісник України. – 2017. – № 23. – Ст. 659.

7. Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2018-2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 червня 2017 р. № 411-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/411-2017-%D1%80>.

8. Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2018-2020 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 411 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 49. – Ст. 1517.

9. Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 6 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 7. – Ст. 160.

10. Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 січня 2015 р. № 11. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 7. – Ст. 155.

11. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади / О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін / Асоціація міст України. – К. : ТОВ “Підприємство “ВІ ЕН ЕЙ”, 2015. – 396 с.

References

1. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistseвого samovriaduvannia ta terytorialnoi organizatsii vlady v Ukraini: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 r., № 333-r (2014). [Cabinet of the Ministers' Decree on approval of conception of local self-governments and territorial power structure reformation in Ukraine] (2014, April, 1). Ofitsiiny visnyk Ukrainy – Official bulletin of Ukraine, 30, art. 831 [in Ukrainian].

2. Pro skhvalennia proektu Osnovnykh napriamiv biudzhethnoi polityky na 2015 rik: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 kvitnia 2014 r. № 385-r [Cabinet of the Ministers' Decree on 2015 Budget declaration approval] (2014, April 16). Available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>.

3. Chuhunov, I.Ia. (Eds.). (2009). *Finansy Ukrainy: instytutiini peretvorennya ta napriamy rozvytku* [Finance of Ukraine: institutional transformations and development steps]. Kyiv: DNU “Академія фінансового управління” [in Ukrainian].

4. Podatkovyi kodeks Ukrainy (2011). [Tax Code of Ukraine]. (2010, December, 2). Vidomosti

Verkhovnoi Rady Ukrainy – *Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 13, art. 112 [in Ukrainian].

5. *The State of European cities 2016: European Commission Staff document*. Available at: <http://ec.europa.eu/cities-report> [in English].

6. *Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia systemy upravlinnia derzhavnymy finansamy na 2017-2020 roky: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 liutoho 2017 r. № 142-r (2017)*. [Cabinet of the Ministers' Decree on approval of 2017–2020 strategy for public finance management system reformation]. (2017, February, 8). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official bulletin of Ukraine*, 23, art. 659 [in Ukrainian].

7. *Pro skhvalennia proektu Osnovnykh napriamiv biudzhetnoi polityky na 2018–2020 roky: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14 chervnia 2017 r. № 411-r (2017)*. [Cabinet of the Ministers' Decree on approval of draft 2018-2020 Budget declaration]. (2017, June, 14). Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/411-2017-%D1%80>.

8. *Pro skhvalennia Prohnozu ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku Ukrainy na 2018–2020 roky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 31 travnia 2017 r. № 411 (2017)*. [Cabinet of the Ministers' Decree on approval of 2018–2020 Ukraine

economic and social development forecast] (2017, May, 31). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official bulletin of Ukraine*, 49, art. 1517 [in Ukrainian].

9. *Deiaki pytannia nadannia osvitnoi subventsii z derzhavnogo biudzhetu mistsevym biudzhetam: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14 sichnia 2015 r. № 6 (2015)*. [Cabinet of the Ministers' Decree on some issues of the educational subvention allocation from the state budget to local budgets]. (2015, January, 14). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official bulletin of Ukraine*, 7, art. 160 [in Ukrainian].

10. *Deiaki pytannia nadannia medychnoi subventsii z derzhavnogo biudzhetu mistsevym biudzhetam: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23 sichnia 2015 r. № 11 (2015)*. [Cabinet of the Ministers' Decree on some issues of the medical subvention allocation from the state budget to local budgets] (2015, January, 23). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official bulletin of Ukraine*, 7, art. 155 [in Ukrainian].

11. Kyrylenko, O., Malyniak, B., Pysmennyi, V., Rusin, V (2015). *Planuvannia ta upravlinnia finansovymy resursamy terytorialnoi hromady* [Territorial community's financial resources planning and governing]. Kyiv: TOV "Pidpriemstvo "VI EN EJ" [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 31.08.2017.