

УДК 352  
JEL R51, R58

**А.Р. Беля**

аспірант ДУ «Інститут регіональних досліджень  
імені М.І. Долишнього НАН України», м. Львів

e-mail: ana1000@ukr.net

<https://orcid.org/0000-0002-0706-8492>

## **АНАЛІЗ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

*У статті досліджено вплив адміністративно-фінансової децентралізації на соціально – економічний розвиток регіонів. Розглянуто питання формування та фінансування доходної частини місцевих бюджетів за рахунок податкових та неподаткових надходжень. Проаналізовано джерела та динаміку доходів об'єднаних територіальних громад на основі останніх змін бюджетного та податкового законодавства, систематизовано пропозиції щодо перспектив фінансової децентралізації. Акцентовано увагу на реформі фінансової децентралізації як однієї з ключових реформ, що дасть змогу побудувати сучасну систему управління державою і створить умови для розвитку громадянського суспільства.*

**Ключові слова:** децентралізація, адміністративно-фінансова децентралізація, об'єднані територіальні громади, місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, бюджетне законодавство, податкове законодавство.

### **Belya A. ANALYSIS OF THE FORMATION OF LOCAL BUDGET REVENUES IN TERMS OF ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL DECENTRALIZATION**

*One of the most significant reforms in Ukraine is government decentralization, the main idea of which is to create effective local self-government, comfortable living conditions for citizens, and provide them with high-quality and affordable services. Achieving these goals is impossible without the proper level of economic development of the respective territories, their financial support and sufficient sources for filling local budgets. The paper aims to show current state of local budgets' reforming in conditions of administrative and financial decentralization in Ukraine, conduct analysis of modern problems of local budgets' forming and systemize suggestions over the perspectives of financial decentralization in the context of the need to reform the system of authorities in Ukraine. Implementation of effective budget policy of territorial communities, creation and distribution of financial resources of local authorities is carried out through the system of local budgets. That is why the formation and financing of the local government budget is one of the most important areas of public finance that needs further research. The essence of financial decentralization is studied, advantages and disadvantages of its functioning are indicated. Particular attention is paid to the theoretical principles of fiscal decentralization and its proven impact on the socio-economic development. The article is devoted to the major trends and issues of development of local budgets in Ukraine. The structure of tax revenue in the context of changes in the budget and tax legislation in a decentralized tax powers is systematized. In the article the peculiarities of local budgets' revenues formation in the conditions of decentralization, which are received from taxes, non-taxable sources and other revenues (without inter-budget transfers) are examined. Disadvantages and perspective ways of optimization of local budgets' revenues formation in the conditions of decentralization are outlined. The attention is focused on the reform of fiscal decentralization as one of the key reforms that will build a modern system of governance and create conditions for the development of civil society. The fact that the main objective of territorial communities is to meet the interests of community residents in all spheres of living activity at the relevant territory is proved.*

**Keywords:** decentralization, administrative and financial decentralization, combined territorial communities, local budgets, local budget revenues, budget legislation, tax legislation.

**Постановка проблеми.** Однією з найбільш визначних реформ в Україні – є децентралізація влади, головне завдання якої полягає у формуванні ефективного місцевого самоврядування, створення комфортних умов для проживання громадян, надання їм високоякісних та доступних послуг. Досягнення зазначених цілей неможливе без належного рівня економічного розвитку відповідних територій, їх фінансового забезпечення і достатніх джерел для наповнення місцевих бюджетів. Проведення ефективної бюджетної політики територіальних громад, створення та розподіл фінансових ресурсів органів місцевої влади здійснюється через систему місцевих бюджетів. Саме тому, формування та фінансування бюджету органів місцевої влади є

однією з найважливіших сфер державних фінансів, що потребують подальшого дослідження.

**Аналіз останніх досліджень** Питанням доходів місцевих бюджетів в умовах політики фінансової децентралізації досліджувалися такими вітчизняними вченими, як Я. Арабчук, О. Василик, М. Долишній, В. Кравців, М. Кульчицький, І. Луніна, В. Опарін, с. Осипенко, К. Павлюк, І. Сторонянська, В. Федоров. Незважаючи на велику кількість наукових публікацій у цій сфері, питання ефективності формування місцевих бюджетів потребують подальшого поглиблення. Через фрагментарність вивчення проблематики, а також постійні зміни податкового та бюджетного законодавства досі чітко не з'ясовано наскільки достатнім є фінансове забезпечення територіальних громад та хто буде здійснювати

## СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ

фінансовий контроль над видатками ОТГ. Усе це свідчить про актуальність теми, необхідність вивчення завдань фінансової децентралізації з урахуванням інтересів як центральних органів влади, органів місцевого самоврядування, так і представників територіальних громад.

**Мета статті** полягає у висвітленні поточного стану реформування місцевих бюджетів в умовах адміністративно-фінансової децентралізації в Україні, проведення аналізу сучасних проблем формування місцевих бюджетів та систематизації пропозицій щодо перспектив фінансової децентралізації в контексті необхідності реформування системи влади в Україні.

**Основні результати дослідження.** Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні була розроблена та впроваджена у 2014 році. Головне завдання цієї реформи базується на принципі створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні, яка б відповідала принципам демократії, надавала нові повноваження та ресурси територіальним громадам. Основною метою об'єднаних територіальних громад є забезпечення інтересів мешканців громади у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території.

Нагадаємо, що реалізація реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації розпочалась у 2015 році. У вересні 2016 р. Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням затвердив нову редакцію плану заходів щодо реалізації Концепції реформування

місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [4].

У 2015 році було утворено 159 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), що об'єднали 793 селищ, сіл, містечок та міст. У 2016 році кількість ОТГ зросла у 2,3 рази, що свідчить про суттєвий прогрес. Таким чином, станом на початок 2017 р. в Україні налічувалось 366 ОТГ, які об'єднали 1740 місцевих рад, в яких було проведено перші місцеві вибори. Ці громади у 2017 році перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України [10].

Місцеві бюджети за допомогою фінансових ресурсів активно впливають на економічні та соціальні процеси адміністративно-територіальних одиниць і створюють можливості для розв'язання загальнодержавних проблем на регіональному рівні та підвищення якості життя громадян. Для цього формування та використання фінансових ресурсів місцевими органами державної влади має визначатися на основі пріоритетів і стратегічних цілей розвитку держави [1].

У Бюджетному кодексі України доходи розмежовано на ті, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, і на ті, що не враховуються при визначенні їхнього обсягу (Рис.1) [2].

Бюджетний кодекс України поділяє джерела доходів місцевих бюджетів на три розділи (Рис.1):

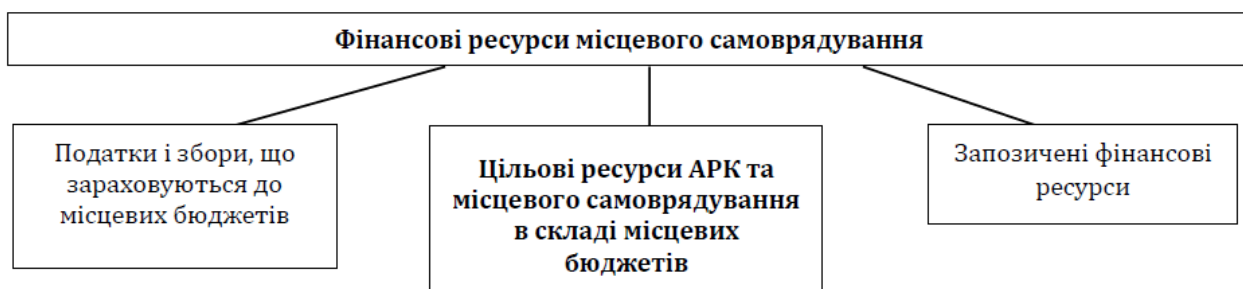


Рис. 1. Фінансові ресурси місцевого самоврядування [2].

Частка доходів, яка не враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, у структурі надходжень більшості місцевих бюджетів України незначна. З метою забезпечення принципу самостійності місцевих бюджетів і надання

фінансової незалежності органам місцевого самоврядування при виконанні покладених на них функцій основна увага зосереджена на власних дохідних джерелах (Рис. 2).

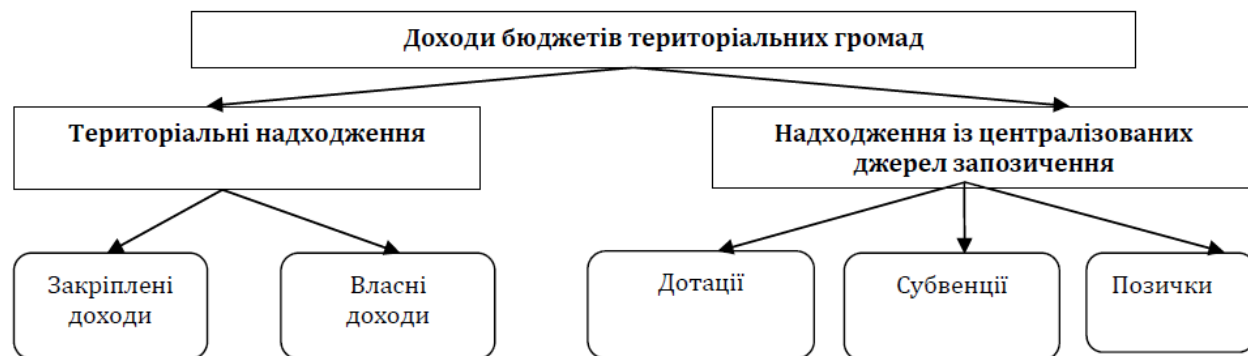


Рис. 2. Схема структури доходів бюджетів територіальних громад [2].

Результати виконання місцевих бюджетів демонструють загальний соціально-економічний стан відповідної території та її потенціал до сталого розвитку. Якщо місцевий бюджет володіє достатньою кількістю ресурсів, то це свідчить про те, що територіальна громада може надавати більшу кількість різноманітних послуг своїм жителям. Це проявляється у реалізації соціальних та інфраструктурних проєктів, залученні інвестиційного капіталу, розробці програми місцевого розвитку, створенні умов для розвитку підприємництва та фінансування інших заходів для покращення умов проживання жителів громади.

Провівши оцінку виконання місцевих бюджетів за 2017 рік, можна стверджувати, що реформа міжбюджетних відносин кардинально змінює перерозподіл фінансових потоків між центром та місцями. Найголовнішим доказом на користь проведення децентралізації доходів та видатків Україні став профіцит місцевих бюджетів.

За 2016 рік до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 146,6 млрд грн, що складає 116,3 % від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами. Приріст надходжень до загального фонду проти 2015 року склав 48,4 млрд грн., або 49,3 % [6].

При цьому власні надходження бюджетів ОТГ зросли більше ніж у 3 рази порівняно з 2015 роком (з 1 млрд грн до 3,3 млрд грн). Із розрахунку на 1 жителя, в середньому, власні доходи бюджетів ОТГ збільшилися на 1645 грн (з 700 грн до 2345 грн). Всього ресурси місцевих бюджетів 159 ОТГ (з трансфертами) зросли майже у 7 разів, порівняно з надходженнями 2015 року до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ, та склали 7,1 млрд грн.

Результати виконання місцевих бюджетів за 4 місяці 2017 року підтверджують тенденції зростання надходжень до місцевих бюджетів. За січень-квітень до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 56,2 млрд грн, що складає 34,9 % від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами. Приріст надходжень до загального фонду проти січня-квітня 2016 р. склав 14,5 млрд грн, або 34,9%. При цьому темпи росту доходів бюджетів ОТГ є вищими, ніж у цілому по місцевих бюджетах. Так, доходи загального фонду 366 бюджетів ОТГ у січні-квітні 2017 р. в порівняльних умовах зросли на 0,8 млрд грн, або 47,1 %. При цьому, по єдиному податку темп росту складає 63,0 %, по податку на доходи фізичних осіб – 52,8 %, акцизному податку з роздрібною торгівлі – 41,3 %. Такий стан виконання місцевих бюджетів дає можливість місцевим органам влади забезпечувати функціонування закладів бюджетної сфери та самостійно вирішувати питання розвитку громад [8].

У 2017 р. прийнято зміни до законодавства, спрямовані на посилення місцевих бюджетів, в т. ч. бюджетів ОТГ:

- постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання зарахування частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального до бюджетів місцевого самоврядування» передбачено зарахування частини (13,44 %) зазначеного акцизного податку до бюджетів місцевого

самоврядування. Також передбачено щоденний розподіл частини акцизного податку з пального між бюджетами місцевого самоврядування відповідно до визначеної частки. Це має посприяти фінансовому забезпеченню місцевих бюджетів та позитивно вплине на соціально-економічний розвиток громад [5];

- законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату» передбачено зарахування 3% зазначеної ренти до бюджетів міст обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів. Закон набирає чинності з 1 січня 2018 року і спрямований на розвиток адміністративно-територіальних одиниць, на території яких проводиться видобуток вуглеводнів, та налагодження співробітництва між підприємствами нафтогазовидобувного комплексу та органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування [7].

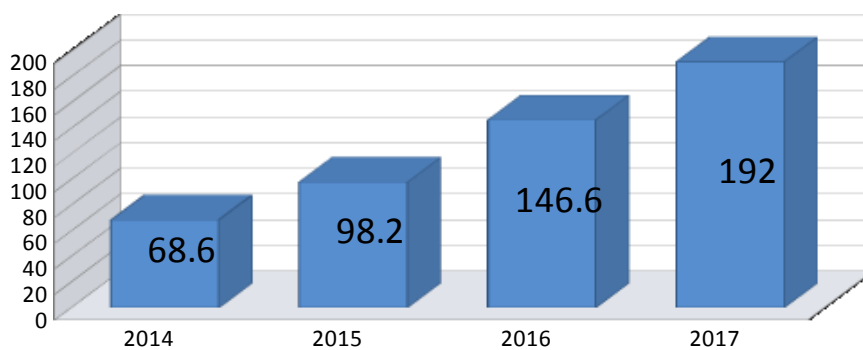
Також, об'єднані громади наділяються додатковими повноваженнями та відповідними фінансовими ресурсами в яких залишається:

- 60% податку на доходи фізичних осіб;
- 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт);
- 100% єдиного податку;
- 100% акцизного податку з роздрібною торгівлі;
- 100% податку на прибуток установ комунальної власності ОТГ;
- 100% платежів за надання адміністративних послуг;
- 25% екологічного податку;
- інші збори та платежі, міжбюджетні трансферти та надходження в рамках програм і допомог.

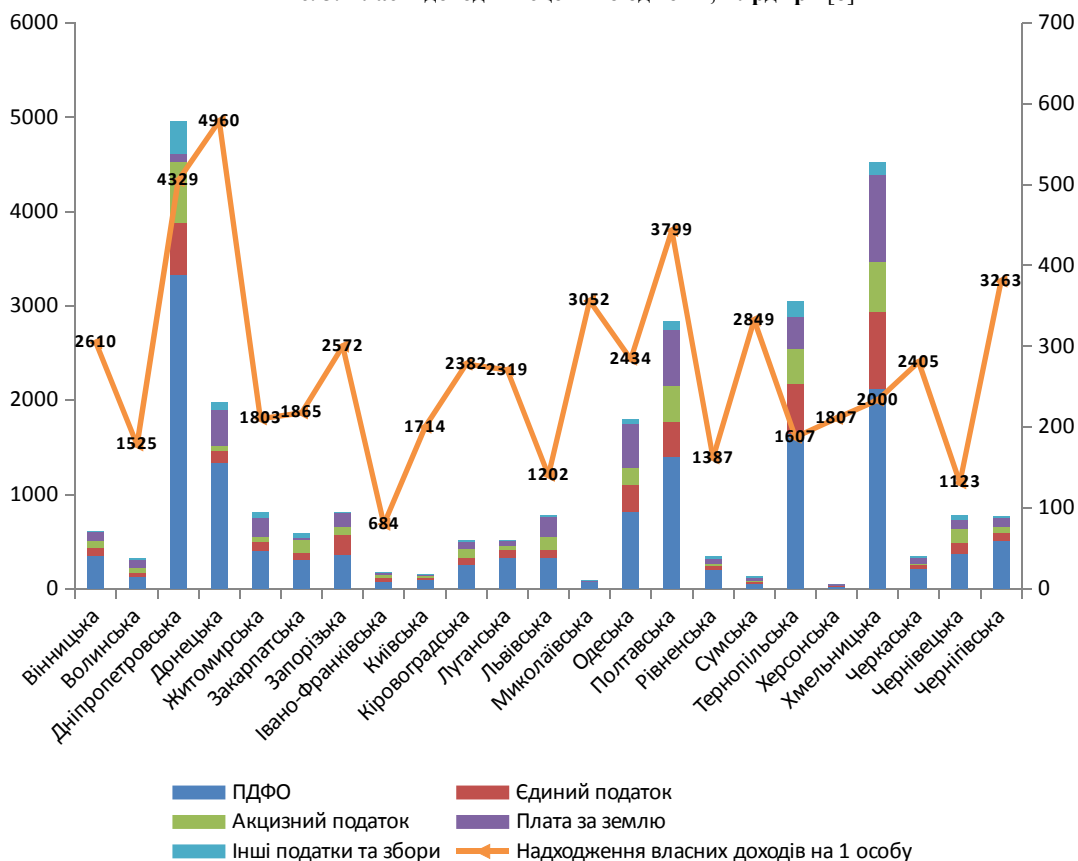
У період січня-грудня 2017 року до загального фонду місцевих бюджетів України надійшло близько 192,0 млрд грн, що більше від показників, які були прогнозовані Мінфіном на 21,3 млрд грн. А якщо порівняти з 2016 роком, то надходження зросли на 45,4 млрд грн або на +31% (Рис. 3).

Це свідчить про те, що у органів місцевого самоврядування підвищилась зацікавленість щодо збільшення надходжень до місцевих бюджетів, ефективності адміністрування податків і зборів, а також до реалізації заходів щодо пошуку нових джерел та шляхів для їх наповнення.

Проаналізувавши те, наскільки мешканці ОТГ є забезпечені власними доходами громад, які в більшості формуються завдяки надходженню єдиного податку, плати за землю, податку на доходи фізичних осіб, акцизного податку та інших податків та зборів, можна стверджувати, що середній дохід на одного мешканця коливається у межах 1700-2500 грн. Областями, які показали найвищий рівень є Донецька, Дніпропетровська, Полтавська та Чернігівська. Найнижчий рівень забезпечення власними доходами спостерігається у Івано-Франківській, Львівській та Чернівецькій областях (див. Рис. 4.).



**Рис. 3. Власні доходи місцевих бюджетів, млрд грн [8]**



**Рис. 4. Формування власних доходів ОТГ, на 1 півріччя 2017 р.**

*Розроблено автором на основі: [8]*

Якщо провест аналіз структури власних надходжень до бюджетів ОТГ, то можна побачити, що найбільшу частку доходів у всіх областях складає ПДФО. Найвищі значення цієї статті зафіксовані у громадах з високим рівнем доходів на 1 мешканця, а найнижчі – навпаки. Загалом частка ПДФО у загальному бюджеті коливається у межах 40-60%.

Вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів є плата за землю, що відноситься до податку на майно і є складовою місцевих податків. У звітному періоді місцевими бюджетами було отримано плати за землю 26,4 млрд грн, що на 13,0% (на 3,0 млрд грн) більше від надходжень за 2016 рік. У структурі доходів плата за землю займає 13,7%.

З огляду на зміни до податкового законодавства та розвиток підприємницької діяльності, значний приріст надходжень зафіксовано по єдиному податку. Його сума склала 23,3 млрд грн, що на 6,1 млрд грн (+ 35,7%) перевищує надходження 2016 р.

Такі темпи зростання власних доходів місцевих бюджетів зумовлені діями Уряду, спрямованими на фінансову децентралізацію. Крім того, сьогодні місцеве самоврядування поступово відходить від притаманної раніше споживацької позиції. Очікування дотацій вони сьогодні заміняють активними діями у створенні ефективного управлінського апарату, спрямовують кошти на розвиток громад, здійснюють аналіз витрачання бюджетних коштів та запобігають випадкам неефективного, нерационального їх використання [3].

**Висновки.** Бюджети об'єднаних територіальних громад відіграють важливу роль в соціально-економічному розвитку територій. На нашу думку, для того, щоб виконання місцевими органами влади покладених на них завдань, стало більш дієвим потрібно провести низку удосконалень у системі державного фінансового контролю місцевих бюджетів, яка б відповідала сучасним запитам і сприяла стабільному зростанню економіки України та її регіонів. Потрібно чітко визначити роль і місце органів місцевого

самоврядування і держави у цій сфері, а саме, розмежувати компетенції між усіма рівнями влади одночасно, визначивши функціональні повноваження органів державної влади й місцевого самоврядування, у тому числі обласних та районних рад, яке б не допускало їх дублювання. Для того, щоб управління фінансовими ресурсами в умовах фіскальної децентралізації було ефективним, потрібно розробити оптимальний механізм роботи між наданою місцевим органам влади податковою і бюджетною автономією.

**Список використаних джерел**

1. Арабчук Я.І. Фінансова децентралізація – основна складова спроможної громади // *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2016. № 1. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2016\\_1\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_20)
2. *Бюджетний кодекс України* від 08.07.2010 р. №2456-VI. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
3. Волохова І. С. Методологія визначення ступеня фінансової децентралізації по видатках // *European Journal of Economics and Management*. 2016. № 1. Р. 84-90.
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 22.09.2016 №688-р // *Урядовий портал*. Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80>
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання зарахування частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального до бюджетів місцевого самоврядування» від 08.02.2017 р. № 96 // *Офіційний портал Верховної Ради України*. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/96-2017>
6. Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів за січень-грудень 2016 року / Міністерство фінансів України. 2017. Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/ДОВІДКА\\_%20\(січень\\_грудень\).pdf](http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/ДОВІДКА_%20(січень_грудень).pdf)
7. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату» від 1 січня 2018 р. № 1793-19 / Верховна Рада України. Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1793-19>
8. Місцеві бюджети: перші експертні підсумки 2017 року // Сайт Децентралізація, Україна. 2018. Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/8053>
9. Указ Президента України «Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік» від 07.12.2016 р. № 545/2016 // Офіційний портал Верховної Ради України. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/545/2016>
10. ІАС "Місцеві вибори" // Сайт Центральної виборчої комісії України. 2018. Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/wm001>

**References**

1. Arabchuk Ya. I. (2016). Finansova detsentralizatsiya – osnovna skladova spromozhnoyi hromady [Financial decentralization is as a main part of a capable community]. In *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya i mistsevoho samovryaduvannya [Theory and*

*Practice of Public Administration and Local Self-Government]*: Vol. 1. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2016\\_1\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_20) [in Ukrainian].

2. Supreme Council of Ukraine (2010). Byudzhetnyy kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine]

3. Volokhova, I. S. (2016). Metodolohiya vyznachennya stupenya finansovoyi detsentralizatsiyi po vydatkakh [Methodology for determining the degree of fiscal decentralization by expenditures]. *European Journal of Economics and Management*, 1, 84-90. [in Ukrainian].

4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016). Deyaki pytannya realizatsiyi Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukrayini [Some issues on the implementation of the Concept for the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine]. Order on 2016, Sep 22, 688-r. Government portal, Ukraine. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80> [in Ukrainian].

5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016). Deyaki pytannya zarakhuvannya chastyny aktsyznoho podatku z vyroblenoho v Ukrayini ta vvezeno na mytnu terytoriyu Ukrayiny pal'noho do byudzhetiv mistsevoho samovryaduvannya [Some questions regarding the inclusion of part of the excise tax on fuel produced in Ukraine and imported into the customs territory of Ukraine into the budgets of local self-government]. Resolution on 2017, Feb 08, 96. Official portal of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/96-2017> [in Ukrainian].

6. Ministry of Finance of Ukraine (2017). Dovidka shchodo stanu vykonannya mistsevykh byudzhetiv za sichen'-hruden' [Reference on the state of execution of local budgets for January-December 2016]. Retrieved from [http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/ДОВІДКА\\_%20\(січень\\_грудень\).pdf](http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/ДОВІДКА_%20(січень_грудень).pdf) [in Ukrainian].

7. Supreme Council of Ukraine (2018). Pro vnesennya zmin do Byudzhetnoho kodeksu Ukrainy shchodo zarakhuvannya rentnoyi platy za korystuvannya nadramy dlya vydobuvannya nafty, pryrodnoho hazu ta hazovoho kondensatu [On Amendments to the Budget Code of Ukraine for the inclusion of rental fees for utilization of subsoil for the extraction of oil, natural gas and gas condensate]: Law of Ukraine, adopted on 2018, Jan 01, 1793-19. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1793-19> [in Ukrainian].

8. Mistsevi byudzheti: pershi ekspertni pidsumky [Local budgets: The first expert results of 2017] (2018). Decentralization website, Ukraine. Retrieved from <http://decentralization.gov.ua/news/8053> [in Ukrainian].

9. President of Ukraine (2016). Pro pershocherhovi zakhody z rozvytku mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini na 2017 rik [[On priority measures for the development of local self-government in Ukraine for 2017]. Decree on 2016, Dec 07, 545/2016. Official portal of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/545/2016> [in Ukrainian].

10. IAS "Mistsevi vybory" [IAS "Local elections"] (2018). Website of the Central Election Commission of Ukraine. Retrieved from <http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/wm001> [in Ukrainian].

Надійшло 05.02.2018 р.