

УДК 336.14
JEL G30
DOI 10.33244/2617-5940.1.2021.156-168

Лісничук О.А., Дудченко В.М.

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ОБЛАСНОГО БЮДЖЕТУ В УМОВАХ ДЕЦЕНРАЛІЗАЦІЇ (НА ПРИКЛАДІ ЧЕРНІГІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

У статті розглянуто формування доходів обласного бюджету Чернігівської області в умовах децентралізації. Окреслено принципи формування місцевих бюджетів в Україні. Вивчено питання, щодо реформування місцевого самоврядування та вплив бюджетної децентралізації на ефективність бюджету. Досліджено джерела наповнення місцевого бюджету. Проаналізовано динаміку надходжень та видатків обласного бюджету в умовах децентралізації 2015-2020 роки. На базі проведеного дослідження було визначено як позитивні риси децентралізації, так і негативні для даної області.

Ключові слова: децентралізація, місцеві бюджети, територіальні громади, податкові та неподаткові надходження, трансферти, доходи від операцій з капіталом.

Лисничук О.А., Дудченко В.М.

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЛАСТНОГО БЮДЖЕТА В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНРАЛИЗАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ЧЕРНИГОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

В статье рассмотрено формирование доходов областного бюджета Черниговской области в условиях децентрализации. Определены принципы формирования местных бюджетов в Украине. Изучены вопросы, касающиеся реформирования местного самоуправления и влияние бюджетной децентрализации на эффективность бюджета. Исследованы источники наполнения местного бюджета. Проанализирована динамика поступлений и

расходов областного бюджета в условиях децентрализации 2015-2020 годы. На основе проведенного исследования были определены как положительные черты децентрализации, так и отрицательные для данной области.

Ключевые слова: децентрализация, местные бюджеты, территориальные общины, налоговые и неналоговые поступления, трансферты, доходы от операций с капиталом.

Lisnichuk O., Dudchenko V.

PECULIARITIES OF FORMATION OF THE REGIONAL BUDGET IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION (ON THE EXAMPLE OF THE CHERNIGIV REGION)

The article considers the formation of regional budget revenues of Chernihiv region in the context of decentralization. The principles of formation of local budgets in Ukraine are outlined. The issues of local self-government reform and the impact of budget decentralization on budget efficiency have been studied. Sources of filling of the local budget are investigated. The dynamics of revenues and expenditures of the regional budget in the conditions of decentralization in 2015-2020 is analyzed. Based on the study, both positive and negative features of decentralization were identified for this area.

Keywords: decentralization, local budgets, territorial communities, tax and non-tax revenues, transfers, revenues from capital transactions.

Постановка проблеми. Сучасне реформування місцевого самоврядування та бюджетна децентралізація спонукали до процесів, які спрямовані на введення фінансової самостійності громад. Передусім це сприяє зростанню дохідної бази місцевих бюджетів, тому що тільки за наявності певної бази достатнього фінансування органи місцевого самоврядування можуть забезпечити повноцінне виконання покладених на них повноважень та функцій.

Важливим індикатором доходів місцевих бюджетів є соціально-економічний стан розвитку регіону, що впливає на рівень життя територіальних одиниць та розвиненості економіки. Питання, щодо проблем формування місцевих бюджетів в умовах реформування залишається актуальним та необхідним для подальшого підвищення якості життя населення та розвитку територіальних одиниць.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Питанням, які пов'язані з формуванням місцевих бюджетів та їхнього розвитку, займалися такі вітчизняні вчені як О.А. Ліснічук[6], А.В. Нечипоренко[4], С.О. Осипенко[10], Г.П. Гончар[1], І.В. Супрунова[3] та ін.

Мета статті полягає в дослідженні та аналізі механізму формування місцевих бюджетів на прикладі обласного бюджету Чернігівської області та впливу реформування бюджетної децентралізації на ефективність виконання бюджету.

Виклад основного матеріалу. Правовою основою формування місцевих бюджетів є Бюджетний та Податковий кодекси України, Закон України «Про Державний бюджет» на відповідний рік, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні». Матеріальну та фінансову автономію органів місцевого самоврядування можна окреслити як їх право володіння та розпорядження коштами і майном для здійснення своїх функцій і повноважень. Місцеві бюджети відіграють важливу роль у фінансовому забезпеченні діяльності органів місцевого самоврядування та в практичній реалізації їх функцій. Вони є основою фінансової незалежності та самостійності місцевих органів влади[1].

Місцеві бюджети - це сукупність економічних відносин, які виступають як інструмент розподілу та перерозподілу ВВП та національного доходу. В сучасних умовах розвитку країни в цілому та окремих її регіонів місцеві бюджети мають стабілізуючу роль та впливають на соціально-економічний розвиток кожного регіону, а також на проведення економічних реформ [2].

Держава коригує бюджетні взаємовідносини, регулює проходження бюджетних потоків та забезпечує управління внутрішньобюджетних взаємовідносин та економічних процесів, здійснюючи процеси формоутворення бюджетних відносин.

На рис.1 ми можемо побачити на яких принципах формуються місцеві бюджети в Україні.



Рис. 1 Принципи формування місцевих бюджетів в Україні

Джерело складене автором на основі [3].

Кожен принцип є по-своєму особливий і важливий для функціонування місцевих бюджетів. На основі принципу єдності бюджет забезпечується єдиними грошовою системою, правовою базою, веденням звітності та порядком виконання бюджетів. Повноваження щодо здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень на бюджетний відповідний період. Самостійність бюджету закріплюється відповідними джерелами доходів правом органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів самостійно відповідними радами і незалежно один від одного розглядати та затверджувати бюджети. Відповідно до затверджених правил, бюджет має формуватись на реальних показниках соціального та

економічного розвитку держави - це принцип обґрунтованості. Принцип ефективності полягає у складанні і виконанні бюджетів при використанні мінімальних обсягів бюджетних коштів, щоб досягти заплановані дії. А також кожен учасник бюджетного процесу несе за свої дії відповідальність на кожній стадії бюджетного процесу.

Бюджетна децентралізація – це розподіл місцевих фінансових ресурсів для підтримки соціальних сфер та розвитку пріоритетної регіональної інфраструктури з метою створення належного ринкового та інвестиційного середовища. Економічні і соціальні реформи стали підґрунтям та поштовхом до незначних позитивних зрушень у регіональному розвитку. Проте основною позицією регіонального розвитку повинна бути фінансова децентралізація.

Реформа бюджетної децентралізації є основною умовою децентралізації влади, становлення результативної системи місцевих фінансів і, що найважливіше, дієвим організаційно-економічним засобом державного регулювання регіонального розвитку країни. Реформування бюджетної системи шляхом децентралізації стимулює регіони до фінансової автономії, пошуку додаткових фінансових джерел на місцях, а також активізації збільшення власного потенціалу регіонів, ефективного і цільового використання бюджетних коштів, збалансування потреби на фінансові ресурси з реальними можливостями регіонів[4].

Розвиток територіальних громад (далі - ОТГ), завдяки реформуванню, відбувається в умовах організаційно-економічних та структурних змін, а також адаптації до вже реалізованих. Децентралізація має на меті зростання обсягу обов'язків та повноважень для надання послуг населенню, виявлення та застосування потенціалу розвитку обласної територіальної громади з метою збереження її дієздатності. При розширенні повноважень розробляються та впроваджуються механізми щодо досягнення ефективної роботи управлінців, унеможливлення корупції та забезпечення інтересів територіальної громади.

Оптимізація кількості громад відбувається шляхом їх укрупнення. Наслідком цього є скорочення видатків на утримання адміністративного апарату. Укрупнення відбувається тільки з урахуванням об'єктивних критеріїв та думки громадськості, воно має створити базис для ефективності та посилення результативності фінансової політики у сфері доходів і видатків, а також максимальне задоволення запитів та потреб споживачів суспільних благ.

ОТГ мають змогу отримати фінансування з державного фонду (1 % від прогнозованого обсягу доходів державного бюджету України), а також новоутворені територіальні громади мають право на отримання субвенції для створення і формування власної інфраструктури.

В Чернігівській області при реформуванні утворилось 57 об'єднаних громад та 5 районів. Формування бюджетів ОТГ мають свої особливості. Зокрема до них зараховується 60 % податку на доходи фізичних осіб. Раніше цей податок спрямовувався до районного бюджету. Бюджет ОТГ контактує із державним. Кошти від останнього надходять на казначейські рахунки ОТГ, зокрема державна субвенція на розвиток інфраструктури, що передбачено виключно ОТГ. Державна субвенція розраховується за формулою на територію та сільське населення [5].

Одним з основних досягнень реформи децентралізації, на користь місцевого самоврядування, фінансових повноважень являються значне розширення права місцевих органів влади та надання їм повної бюджетної самостійності; розширення джерел наповнення бюджету; запровадження механізму бюджетного регулювання; запровадження нової трансфертної політики.

Бюджетна децентралізація потрібна для фінансової самостійності органів місцевого самоврядування та підвищення ефективності розв'язання завдань, що були передані на локальний (місцевий) рівень, покращення надання послуг і максимального їх наближення до населення, вдосконалення

системи управління. Фінансова незалежність досягається шляхом акумуляції фінансових ресурсів на даному владному етапі.

Джерелом формування бюджетів різних рівнів є розподіл державних податків і зборів та закріплення конкретних видів за державним та місцевими бюджетами на тривалий час. Це не тільки забезпечує самостійність бюджетів, але й активізує роль їх у проведенні державної політики, дає можливість суб'єктам місцевого самоврядування без втручання центральних органів влади формувати власні фінансові ресурси та складати довгострокові перспективні прогнози соціально-економічного розвитку територіальних громад [6].

Податкові та неподаткові надходження, доходи з капіталом в сукупності формують загальний фонд місцевого бюджету. Відповідно до реформи органи місцевого самоврядування отримали додаткові джерела наповнення місцевих бюджетів. Джерелом податкових надходжень являються доходи від податків, зборів та інших обов'язкових платежів, вони займають значну частку бюджетних доходів. Що стосується неподаткових доходів, то вони відіграють значно меншу роль у складі доходів місцевих бюджетів, ніж податкові. Залежно від видів та методів їх мобілізації вони об'єднуються в п'ять груп:

- 1) доходи від власності та підприємницької діяльності;
- 2) адміністративні збори і платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу;
- 3) надходження від штрафів та фінансових санкцій;
- 4) інші неподаткові надходження;
- 5) власні надходження бюджетних установ[7].

Також одним із важливих джерел доходів являються доходи від операцій з капіталом, вони стягуються до місцевого бюджету неподатковим методом.

Значну частину бюджету становлять доходи від міжбюджетних трансфертів. До них належать кошти, які безоплатно і безповоротно надаються місцевим бюджетам від Державного бюджету або від іншого

місцевого бюджету. Згідно з Бюджетного кодексу України міжбюджетні трансферти поділяються на: дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам, та кошти, які передаються з одного місцевого бюджету іншому місцевому бюджету; інші дотації [8].

Протягом 2015–2020 рр. у структурі доходів Чернігівської області (табл. 1) спостерігається поступове зростання частки податкових надходжень з 9,9 до 16,8 % (крім 2020 р., частка надходжень у цьому році стрімко виросла до 42,7 %).

Таблиця 1

Аналіз динаміки та структури доходів місцевих бюджетів у 2015–2020 рр. (без врахування міжбюджетних трансфертів)

Показники	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Сума, тис. грн	Питома вага, %	Сума, тис. грн	Питома вага, %	Сума, тис. грн	Питома вага, %	Сума, тис. грн	Питома вага, %	Сума, тис. грн	Питома вага, %	Сума, тис. грн	Питома вага, %
Податкові надходження	327 309,7	9,9	446 065,5	10,7	605 640,5	10,5	771 044,1	11,5	827 457,0	16,8	925 894,3	42,7
Неподаткові надходження	20 896,3	0,6	34 038,5	0,8	43 419,3	0,8	38 047,3	0,6	35 501,4	0,7	31 609,1	1,5
Доходи від операцій з капіталом	0,3	0	2,1	0	4,6	0	7,8	0	1,6	0	1,1	0
Разом власних доходів	348 206,3	10,5	480 106,1	11,5	649 064,4	11,3	809 099,2	12,1	862 960,0	17,5	957 503,4	44,2
Офіційні трансферти з Державного бюджету України	2 963 902,1	89,5	3 697 752,7	88,5	5 115 759,8	88,7	5 867 094,4	87,9	4 058 107,6	82,5	1 209 963,4	55,8
Всього доходів	3 312 108,4	100	4 177 858,9	100	5 764 824,1	100	6 676 193,6	100	4 921 067, 6	100	2 167 466,8	100

Джерело: складене автором на основі[9].

Варто відзначити, що розглянувши структуру доходів місцевих бюджетів більш детально за структурою доходів, ми бачимо, що значну частину доходів займають офіційні трансферти. Тобто це свідчить про те, що регіон є фінансово залежним та потребує допомоги у вигляді міжбюджетних трансфертів, але при дослідженні видно, що з кожним роком збільшується частка власних доходів - це є позитивним для бюджету області.

Також можна підкреслити, що саме здійснення видатків на функціонування й розвиток громади є одним із завдань органів місцевого самоврядування, доходи місцевого бюджету є засобом їх покриття. Це означає, що без мобілізації цих надходжень до місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування не зможуть виконувати делеговані їм державою та свої власні повноваження. Тому необхідно забезпечити передачу відповідним місцевим бюджетам додаткового фінансового ресурсу достатнього для якісного надання послуг та забезпечення соціальних гарантій.



Рис. 2 Видатки загального бюджету Чернігівської області 2015–2020 рр., тис. грн

Джерело: складене автором на основі [9].

Для встановлення рівня щодо виконання видаткової частини бюджету, проаналізуємо бюджет загального обсягу, яким розпоряджається

Чернігівська обласна рада (рис. 2). Як ми бачимо, видатки протягом 2015-2020 рр. мають почергову тенденцію як до збільшення, так і зменшення. 2018 рік є точкою відліку зниження обсягу видатків і становить 6487170,9 тис. грн.

Отже, реформа бюджетної децентралізації була проведена вдало, проте варто зауважити, що навіть маючи ширші повноваження та додаткові джерела фінансування органи місцевого самоврядування так і не почали здійснювати ефективну політику щодо розвитку регіону.

Сучасність вимагає перегляду податкових повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування. Розподіл повноважень не повинен перешкоджати ефективному функціонуванню місцевої фінансової системи. Фінансову стійкість місцевої влади повинні забезпечувати ті види власних та закріплених доходів, через управління б якими органи місцевого самоврядування мали б можливість впливати на економічну кон'юнктуру певної адміністративно-територіальної одиниці з метою стимулювання економічного розвитку території, постійного зростання бази оподаткування місцевих і закріплених загальнодержавних податків та зборів. Саме за таких умов місцеве самоврядування буде забезпечене достатніми фінансовими ресурсами, що дасть змогу підвищити ефективність виконання функцій, що покладені на місцеві органи влади та становитиме фінансову основу забезпечення добробуту громади певної території [10].

Об'єднання територіальних громад в Чернігівській області має низку позитивних наслідків для управління місцевими фінансами:

- зростає спроможність місцевого самоврядування в управлінні фінансовими ресурсами через збільшення можливостей залучати висококваліфікованих фахівців до управлінських структур (кількість яких значно зменшиться);

- зменшується чисельність адміністративного персоналу місцевих рад і обсяг видатків на його утримання;

- підвищується конкуренція населених пунктів у межах об'єднаної територіальної громади, що стимулює детінізацію економіки, зменшення

корупції у сфері формування та використання бюджетних коштів, розподілі земельних ресурсів, управлінні комунальним майном тощо;

– управлінські рішення щодо надання більшої кількості суспільних послуг ухвалює об'єднана територіальна громада, а не районна рада, що сприяє повнішому забезпеченню пріоритетів населення [11].

Також, варто звернути увагу, на саме формування ОТГ Чернігівської області. При формуванні територіальних громад максимально враховували критерії добровільності та спроможності, були проведені консультації на яких кожне місто, село чи селище обирало куди воно хоче приєднатись, що є позитивним. Але з іншої сторони це несе за собою певні проблеми, зокрема, це:

- диспропорційність адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, Чернігівський район має 456 тис. осіб, а Новгород- Сіверський – 65 тис. осіб;
- існування неефективної системи місцевих органів виконавчої влади для управління територіями;
- відсутність установи, яка б виконувала повноваження щодо здійснення нагляду за рішеннями органів місцевого самоврядування;
- недостатній кваліфікація посадових осіб органів місцевого самоврядування для виконання нових функцій;
- високий рівень корупції, що призводить до зростання соціальної напруги, погіршення інвестиційної привабливості територій, зниження ефективності використання ресурсів.

Висновки. Отож, важливою ознакою розвитку фінансової системи є ефективне функціонування місцевих бюджетів. Вдало і повномасштабно проведена реформа бюджетної децентралізації слугує збільшенню фінансового потенціалу регіонів, стимулюванню підприємницької діяльності, що в подальшому сприяє зміцненню економічного потенціалу та забезпечує підґрунтя для росту і розвитку.

Також, важливо зазначити, що місцеві бюджети неможливо збалансувати відповідно лише тих податків, зборів та платежів, які

зараховуються до місцевих бюджетів. Використання міжбюджетних трансфертів є неминучим, але це не означає, що регіон є фінансово неспроможним, а просто це наслідок системи формування бюджетів різних рівнів в Україні.

На прикладі Чернігівської області ми побачили розвиток та формування місцевих бюджетів, провели аналіз надходження до обласного бюджету та наслідки реформування бюджетної децентралізації.

Список використаних джерел

1. Гончар Г.П. Особливості формування доходів місцевих бюджетів. // Гроші, фінанси і кредит. *Інфраструктура ринку* -2020.- 46.- с. 225-232.
2. Круглякова В.В., Назарко Ю.-А.С. Особливості формування місцевих бюджетів в сучасних умовах.// Всеукраїнська науково-практична інтернет-конференція.-2020.- с. 187-188. Режим доступу: (idubgd.edu.ua)
3. Супрунова І.В. Особливості формування місцевих бюджетів. *Місьцеве самоврядування в Україні: теорія та практика*.-2019.- с.181-185.
4. Нечипоренко А.В., Плахотнюк В.В. Особливості формування місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації. *Сучасна фінансова політика України: проблеми та перспективи*. -2019,- с. 119-122.
5. Віктор Литвинчук: «Децентралізація не може тривати вічно, або «Що гальмує реформу на Чортківщині» [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <https://chortkiv.city/read/lyudi/40599/0997415956>.
6. Лісничук О.А., Литовченко Н.А., Формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації [Електронний ресурс]. *Збірник наукових праць Університету ДФС України* – 2018. – № 2 (53) – С. 169-180
7. Лінтур І.В. Можливості оптимізації формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації. *Глобальні та національні проблеми економіки*. -2016.- №4 с. 853-855
8. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (зі змінами та доповненнями від 01.01.2021) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17>
9. Офіційний сайт Департаменту фінансів Чернігівщини. Режим доступу: (cg.gov.ua)
10. Осипенко С. О. Місцеві бюджети в умовах децентралізації фінансових ресурсів: дис. ... кандидата економ. наук: спец. 08.00.08. – М., 2016. – 233 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.dgma.donetsk.ua/docs/nauka/vcheni_rady/12.105.03/35dis1.pdf
11. Нездойминога О. Є. Особливості формування бюджету територіальної громади. *Економіка і суспільство*. -2017.- №11.- с. 443-449.

References

1. Gonchar G.P. Features of local budget revenues. // Money, finance and credit. *Market infrastructure* -2020.- 46.- p. 225-232.
2. Kruglyakova V.V., Nazarko Yu.-A.S. Features of formation of local budgets in modern conditions.// All-Ukrainian scientific and practical. *Internet conference*.-2020.- p. 187-188. Access mode: (ldubgd.edu.ua)
3. Suprunova I.V. Features of local budgets. *Local self-government in Ukraine: theory and practice*.-2019.- p.181-185.
4. Nechiporenko A.V., Plakhotnyuk V.V. Features of formation of local budgets in the conditions of budgetary decentralization. *Modern financial policy of Ukraine: problems and prospects*. -2019, - p. 119-122.
5. Viktor Lytvynchuk: "Decentralization cannot last forever, or" What slows down reform in the Chortkiv region "[Electronic resource]. - Mode of access to the resource: <https://chortkiv.city/read/lyudi/40599/0997415956>.
6. Lisnichuk O.A., Litovchenko N.A., Formation of the revenue side of local budgets in terms of budget decentralization [Electronic resource]. *Collection of scientific works of the University of the SFS of Ukraine* - 2018. - № 2 (53) - P. 169-180
7. Lintur I.V. Opportunities to optimize the formation of local budget revenues in the context of decentralization. *Global and national economic problems*. -2016.- №4 p. 853-855
8. Budget Code of Ukraine from 08.07.2010 № 2456-VI (with changes and additions from 01.01.2021) [Electronic resource]. - Access mode: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17>
9. Official site of the Department of Finance of Chernihiv region. Access mode: (cg.gov.ua)
10. Osipenko S.O. Local budgets in terms of decentralization of financial resources: dis. ... Candidate Economist. Science: special. 08.00.08. - M., 2016. - 233 p. [Electronic resource] - Access mode: http://www.dgma.donetsk.ua/docs/nauka/vcheni_rady/12.105.03/35dis1.pdf
11. Nezdoiminoga O.E. Features of budget formation of the territorial community. *Economy and society*. -2017.- №11.- p. 443-449.

Ліснічук Оксана Андріївна (ORCID ID 0000-0002-2563-0717) - кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів імені Л.Л. Тарангул Університету державної фіскальної служби України (м. Ірпінь).

Дудченко Вікторія Миколаївна – здобувач вищої освіти ННІ фінансів, банківської справи Університету Державної фіскальної служби України (м. Ірпінь).