

УДК 336.14

DOI: <https://doi.org/10.32782/2224-6282/167-4>

Денищенко Л. В.

старший викладач,

Східноукраїнський національний університет  
імені Володимира ДаляORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8160-7343>

Denyshchenko Liudmyla

Volodymyr Dahl East Ukrainian National University

## ПИТАННЯ НАПОВНЕННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО ФОНДУ ЯК ВАЖЛИВОГО СКЛАДНИКА ДОХОДНОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Спеціальний фонд місцевого бюджету – це джерело коштів громади, які призначені для фінансування заздалегідь визначених напрямів та проєктів. Після впровадження реформи місцевого самоврядування ця частина бюджету громади отримала велике значення для її розвитку, адже вона фінансує місцеві проєкти, що поліпшують умови життя мешканців, реалізують стратегічні плани. Керівні органи громад приділяють спеціальному фонду недостатньо уваги, не розуміючи можливості збільшення коштів у ньому. Це призводить до зменшення можливостей громади вирішувати власні проблеми та працювати над стратегічними цілями. У статті розглянуто структуру спеціального фонду місцевого бюджету, джерела його наповнення та визначено шляхи збільшення коштів, що можуть бути отримані. Підкреслено важливість співробітництва бізнесу, органів місцевого самоврядування та громади заради загального розвитку.

**Ключові слова:** місцевий бюджет, суспільні кошти, органи місцевого самоврядування, податки, трансфер.

## THE ISSUE OF FILLING THE SPECIAL FUND AS AN IMPORTANT COMPONENT OF THE REVENUE SIDE OF LOCAL BUDGETS IN TERMS OF FINANCIAL DECENTRALIZATION

The introduction of local government reform in Ukraine, part of which is financial (fiscal) decentralization, the functioning of local budgets has forced to significantly change the approaches of local governments to the management of community funds. Despite the clear provisions of local government reform, local councils have a number of problems with filling the revenue side of local budgets, leading to inefficient and underutilized use of community funds. A number of Ukrainian scholars pay attention to local finances, but the issues of filling and using local budgets are mainly considered in terms of articles of the general fund, while the special fund is characterized by funds coming to specific purposes and almost unmanageable. The purpose of the study is a detailed consideration of the theoretical foundations of the existence and functioning of a special fund of local budgets, its role and importance in performing the financial functions of the community. The new budget governance mechanism has forced local authorities to step up their efforts to address their own issues and costs, allowing them to keep significant sums at their disposal, which, however, are not sufficient. The opportunity to earn more income has also been offered by the reform of financial decentralization, but it requires cohesion in the community between all its main components: government, business and the population. Finding ways to increase the local budget to finance their own issues requires a constant search for opportunities to generate additional income, sources of use and use of reserves, which is possible, appropriate and increase the efficiency of local budgets. Such possibilities have been identified and described in this study. The share of the special fund of local budgets, as you know, is not the largest, but the work on its replenishment has not only financial but also a certain synergistic effect in the community, promotes cohesion and motivation for further social and economic development. Unfortunately, among the management of these institutions and local self-government there is often no desire to consider the possibility of finding their own reserves for the implementation of such activities, which significantly reduces the financial capacity of the local budget.

**Keywords:** local budget, public funds, local governments, taxes, transfer.

**JEL classification:** H72, H41, H79, H10, H70

**Постановка проблеми.** Упровадження реформи місцевого самоврядування в Україні, частиною якої є фінансова (фіскальна) децентралізація, функціонування місцевих бюджетів змусило суттєво змінити підходи органів місцевого самоврядування до управління коштами громад. Якщо раніше основними обов'язками виконавчої місцевої було статичне виконання нормативних документів, постанов та наказів у відповідний час та звітування, то сьогодні місцеві бюджети отримали у власне розпорядження збільшені розміри коштів, а місцеве самоврядування – підвищені повноваження щодо їх використання та мотивацію у збіль-

шенні надходжень та ефективності власної діяльності. Незважаючи на чітко визначені положення реформи місцевого самоврядування, місцеві ради мають низку проблем, пов'язаних із наповненням дохідної частини місцевих бюджетів, що призводить до неефективного та неповноцінного використання коштів громади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням місцевих фінансів приділяє увагу низка українських науковців, серед яких – С.В. Алфьоров, А.Ф. Ткачук, Н.В. Васильєва, Н.М. Гринчук, Т.М. Дерун, В.С. Куйбіда, Т.В. Іванова та ін. Але питання з наповнення та використання коштів місцевих бюджетів переважно

розглядаються в розрізі статей загального фонду, тоді як спеціальний фонд характеризується коштами, що надходять на певні цілі й управлінню майже не піддаються. Детального дослідження потребує структура спеціального фонду місцевого бюджету та джерела його наповнення.

**Мета статті** полягає у детальному розгляді теоретичних основ існування та функціонування спеціального фонду місцевих бюджетів, його ролі та вазі у виконанні фінансових функцій громади, фактичної динаміки надходжень та повноти використання впродовж дії фіскальної децентралізації в Україні з метою пошуку шляхів збільшення його використання на місцевому рівні.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно з реформою, ефективність та платоспроможність громади залежать від рівня усіх видів надходжень до її бюджету та, відповідно, їх кількості на одного жителя [1]. Це стимулює громаду швидше та якнайбільше наповнювати свій бюджет, учитися самозабезпеченню та економності витрат. Шість років упровадження реформи показали моральну неготовність більшості керівництва місцевого самоврядування швидко та свідомо перейти до запропонованих принципів управління ресурсами, що привело до гальмування реформи і неотримання запланованих результатів у межах громади, району, області та держави у цілому. Досить часто громади створювалися з порушенням рекомендацій її розробників та уряду, після чого звинувачуючи їх у помилковості. Сьогодні після проведення адміністративно-територіального перерозподілу територій громад та районів, отримання перших результатів фінансової діяльності громад можна зробити перші висновки про структуру джерел та динаміку наповнення місцевих бюджетів у нових умовах, з'ясувати та охарактеризувати основні тенденції змін. Уважаю таку діяльність необхідною для пошуків більш ефективних способів роботи громади з бюджетом у майбутні періоди.

Для виконання фінансових обов'язків у громаді її фінансові органи використовують кошти, що надходять до місцевого бюджету з різних джерел та з різними умовами використання. Дохідна частина місцевого бюджету складається з двох основних частин: загального та спеціального фондів. Найбільша частина коштів, що надходить, акумулюється у загальному фонді. Цей фонд формується з податкових та неподаткових надходжень, прибутків комунальних підприємств громади та використовується фінансовими органами громади згідно з визначеною стратегією та складеним бюджетом на власний розсуд. Питанням загального фонду приділено багато уваги науковців, що досліджують ефективність місцевої фінансової політики. Це абсолютно обґрунтовано як його питомою вагою у структурі бюджету, так і можливостями вдосконалення інструментів та принципів управління.

Спеціальний фонд місцевого бюджету найчастіше розглядається як складова частина місцевого бюджету, що існує та акумулює кошти для використання на заздалегідь визначені цілі без можливості будь-яких можливостей самостійного впливу, а отже, без пошуку будь-яких шляхів підвищення ефективності. Фактичні доходи загального та спеціального фондів місцевих бюджетів України за 2020 р. представлено в табл. 1.

Передумовою появи у 2000 р. спеціальних фондів бюджетів стало запровадження казначейського нагляду з боку держави за використанням державних коштів на місцевих рівнях. Тобто на загальнодержавному рівні з'явилися певні сумніви щодо величин, доцільності та напрямів використання коштів «на місцях» [3]. Використання спеціального фонду мало на меті зменшити неефективність використання коштів, з одного боку, та надання місцевим бюджетам додаткового фінансового ресурсу, але з умовою цільового використання – з іншого. Таким чином, використання «спеціальних» коштів передбачалося на місцевих рівнях, але закладалися вони у державний бюджет.

Законодавство не визначає поняття «спеціальний фонд бюджету», але надає такий перелік його надходжень, що розміщений у табл. 2.

Не менш уважно необхідно розглядати власні надходження бюджетних установ, адже вони на відміну від загального фонду займають перше місце за обсягом надходжень та близько 80% неподаткових надходжень місцевих бюджетів. Бюджетні установи в основній діяльності, що фінансується за рахунок коштів загального фонду бюджету, мають право здійснювати господарську діяльність та надавати платні послуги, що дозволені законодавством та визначені в установчих документах, тощо. Такі доходи повинні надходити до спеціального фонду.

Окреме джерело, що формує спеціальний фонд бюджету громади, – цільові фонди. Органи місцевого самоврядування можуть створювати їх для залучення коштів, що будуть витрачені на вирішення певних її потреб. У такі фонди можуть надходити кошти благодійних внесків та допомоги від населення і підприємств, інших залучень та надходжень.

Отже, розглянувши призначення та джерела надходження спеціального фонду місцевих бюджетів, можна дати йому обґрунтоване визначення. Спеціальний фонд місцевого бюджету – це грошові кошти, що надходять до місцевого бюджету та мають заздалегідь визначене конкретне призначення згідно з чинним законодавством, або кошти, що є прибутком від господарської діяльності та платних послуг бюджетних установ громади, коштів від благодійності на певні цілі.

Погоджуючись із тим, що доходи спеціального фонду становлять близько 10% від загального обсягу місцевих бюджетів та наявність суворих законодавчих положень щодо його використання, вважаю за

Таблиця 1

Фактичні доходи місцевих бюджетів України за 2020 р. (млрд грн)

Показники	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом
Власні доходи	290,1	21,2	311,3
Трансферти з державного бюджету	135,9	24,3	160,2
Разом	426,0	45,5	471,5

Джерело: складено за [2]

Таблиця 2

## Структура надходжень коштів спеціального фонду місцевих бюджетів

Вид надходжень	Найменування бюджету	Обсяг, %
Бюджет розвитку	Відповідний бюджет	100
Кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництв	Бюджет ОТГ	75
Штрафи та інші стягнення за господарську діяльність, що заподіяла шкоду навколишньому середовищу	Бюджет ОТГ	50
Екологічний податок	Бюджет ОТГ	25
Концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, що мають цільові призначення	Відповідний бюджет	100
Відрахування вартості питної води, підприємствами, що реалізують її з відхиленнями від стандартів	Відповідний бюджет	100
Власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок певного бюджету	Відповідний бюджет	100
Цільові та добровільні внески фізичних та юридичних осіб до місцевих фондів охорони навколишнього середовища	Відповідний бюджет	100
Надходження до цільових фондів, створених органом місцевого самоврядування	Відповідний бюджет	100
Субвенції з інших спеціальних бюджетів	Відповідний бюджет	100
Повернення кредитів, що були надані місцевими бюджетами індивідуальним сільським забудовникам, молодим сім'ям та самотнім громадянам, а також платежі за їх використання	Відповідний бюджет	100
Надходження в рамках програм технічної та іншої допомоги і грантів міжнародних організацій	Відповідний бюджет	100

Джерело: складено за [4, ст. 691, 71]

необхідне знайти шляхи збільшення надходжень до цього фонду, що обов'язково збільшить спроможність громади та прискорить її соціально-економічний розвиток.

Згідно з проведеного вивчення поняття та особливостей спеціального фонду місцевих бюджетів, визначено шляхи збільшення його доходної частини, а саме:

Бюджетні установи, що знаходяться та функціонують на території громади мають право вести господарську діяльність та отримувати доходи, у тому числі від здачі в оренду власних приміщень або їх реалізації. Бюджетні установи можуть отримувати кошти від господарсько-виробничої діяльності допоміжних, навчально-допоміжних підприємств, господарств, майстерень; квартирної плати, плати за гуртожитки тощо. Як приклад можна запропонувати створення теплиць для вирощування овочевої продукції для харчування в дитячих та медичних закладах та для реалізації [4, ст. 13]. Також бюджетні установи можуть отримувати гранти для ведення своєї діяльності, благодійні внески та дарунки. Також, згідно із законодавством, професійно-технічні навчальні заклади як бюджетні установи, що знаходяться на території громади, можуть розміщувати тимчасово вільні власні кошти та отримувати від таких фінансових операцій додаткові доходи на користь спеціального фонду місцевого бюджету. Якщо бюджетна установа створює за бюджетні кошти фільми за державним замовленням та їх копії, це теж джерело її доходів, які збільшать спеціальний фонд.

Послуги, що надаються бюджетними установами, зазвичай мають характер основної діяльності. Але якщо розширити їх асортимент, підвищити якість та урізноманітнити, є можливість збільшити власну доходність, а відповідно, і дохідність місцевого бюджету. Як приклад можна запропонувати органам запису активів громадського стану або центрів надання адміністративних послуг розробити та пропонувати крім звичайної реє-

страції певної події урочисті заходи на платній основі, у тому числі виїзні церемонії.

На жаль, серед керівництва цих установ та місцевого самоврядування найчастіше немає бажання розглядати можливості пошуку власних резервів для впровадження такої діяльності. Отже, це важливе завдання для місцевої влади, бізнесових структур, що можуть співпрацювати з бюджетними установами та громадськістю.

Суттєвим резервом отримання додаткових доходів бюджетних установ є отримання плати за оренду майна. Для збільшення рівня доходів від орендних операцій потрібно сформувати повний реєстр об'єктів комунальної власності громади, визначити їх фактичний стан за допомогою розробленої системи оцінок щодо можливості передачі в оренду. Здебільшого вільні приміщення знаходяться не в найкращому стані для можливості використання у комерційній оренді, отже, кошти на ремонтні роботи потрібно знайти в бюджеті розвитку, а ще краще – запропонувати орендоотримувачам фінансувати їх у рахунок орендної плати. Завдяки цим заходам громада отримає відремонтовані та облаштовані приміщення або будівлі та збільшить фінансовий потік від орендних джерел.

Для отримання коштів від указаних джерел бюджетним установам потрібно підвищувати якість надання послуг, популяризувати свою діяльність у громаді, приймати участь у проектній діяльності серед національних та міжнародних грантових організацій та фондів заради фінансування потрібних громаді цільових заходів. Надходження до спеціального фонду від грантів та благодійних внесків в останні роки набувають уваги місцевої влади. Проектна діяльність органів місцевого самоврядування, участь депутатів та працівників державних служб популяризує їхню діяльність, збільшує повагу та довіру до влади у суспільства та бізнесу, а отже, обов'язково сприятиме «детінізації» підприємництва та підвищенню участі мешканців у діяльності

на благо громади. Благодійні концерти, марафони, ярмарки – надзвичайно потужний інструмент задля згуртованості, визначення спільних цілей та пошуку найраціональніших шляхів досягнення. Залучення до співпраці волонтерів завжди сприяє відданій праці небайдужих членів громади виключно для підвищення її добробуту. Але потрібно вказати, що діяльність із залучення грантів та коштів від благодійників потрібно здійснювати під постійним громадським контролем та публічною звітністю по всіх витратах, а місцевій владі потрібно слідкувати за законністю кожного заходу з залучення та витрачання всіх сум.

**Висновки.** Отже, новий механізм бюджетного врядування змусив громади активізувати діяльність із вирішення власних питань та витрат і дав їм змогу залишати у своєму розпорядженні значні суми для цього, які все

ж таки не є достатніми. Можливість отримувати більші доходи теж запропонувала реформа фінансової децентралізації, але це потребує згуртованості в громаді між усіма основними її складниками: владою, підприємництвом та населенням. Пошук шляхів збільшення місцевого бюджету для фінансування власних питань потребує постійного пошуку можливостей отримання додаткових прибутків, джерел залучень та використання резервів, що є можливим, доцільним та підвищить ефективність використання коштів місцевих бюджетів. Питома вага коштів спеціального фонду місцевих бюджетів, як відомо, не є найбільшою, але робота над його поповненням має не тільки фінансовий, а й певний синергетичний ефект у громаді, сприяє згуртованості та мотивації до подальшого суспільного та економічного розвитку.

#### Список використаних джерел:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text> (дата звернення: 15.03.2021).
2. Як виконувалися місцеві бюджети у 2020 році – експертний аналіз. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13249> (дата звернення: 14.03.2021).
3. Лещенко Н. Спецфонд бюджету: коротко про головне. URL: [https://cost.ua/690-special-fund/?fbclid=IwAR0ACfixLYBD\\_EzRiiUKZ0eu2XaEzdHWG1\\_nzaK2BLYcFhjz7Bum9PA5hM](https://cost.ua/690-special-fund/?fbclid=IwAR0ACfixLYBD_EzRiiUKZ0eu2XaEzdHWG1_nzaK2BLYcFhjz7Bum9PA5hM) (дата звернення: 16.03.2021).
4. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 17.03.2021).
5. Алфьоров С.В. Місцеві бюджети розвитку: проблеми функціонування та роль у соціально-економічному розвитку територіальних громад. *Проблеми формування та розвитку інноваційної інфраструктури*. URL: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/31943/1/8-26-27.pdf> (дата звернення: 17.03.2021).

#### References:

1. Konceptsiya reformuvannya miscevoogo samovryaduvannya ta terytorialnoyi organizaciyi vlady v Ukraini. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r. № 333-r. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r#Text> (accessed 15 March 2021).
2. Yak vykonuvalysya miscevi byudzhetny u 2020 roci – ekspertnyj analiz. Available at: <https://decentralization.gov.ua/news/13249> (accessed 14 March 2021).
3. Leshhenko N. Specfond byudzhetu: korotko pro golovne. URL: [https://cost.ua/690-special-fund/?fbclid=IwAR0ACfixLYBD\\_EzRiiUKZ0eu2XaEzdHWG1\\_nzaK2BLYcFhjz7Bum9PA5hM](https://cost.ua/690-special-fund/?fbclid=IwAR0ACfixLYBD_EzRiiUKZ0eu2XaEzdHWG1_nzaK2BLYcFhjz7Bum9PA5hM) (accessed 16 March 2021).
4. Byudzhetnyj kodeks Ukrainy/ # 2456-VI vid 08.07.2010 r. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (accessed 17 March 2021).
5. Alforov S.V. Miscevi byudzhetny rozvytku: problemy funkcionuvannya ta rol u socialno-ekonomichnomu rozvytku terytorialnyh gromad. *Problemy formuvannya ta rozvytku innovacijnoyi infrastruktury*. Available at: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/31943/1/8-26-27.pdf> (accessed 17 March 2021).