

РОЗДІЛ 7. ГРОШІ, ФІНАНСИ І КРЕДИТ

ОЦІНКА ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ПРИКЛАДІ БЮДЖЕТУ МІСТА ТЕРНОПОЛЯ

EVALUATION OF FORMATION AND USE OF FINANCIAL RESOURCES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES ON THE EXAMPLE BUDGET OF TERNOPIL CITY

У статті розглянуто процес формування та використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування в Україні на прикладі бюджету міста Тернопіль. Авторами проаналізовано теоретико-практичні засади акумулювання і розпорядження фінансовими ресурсами на рівні місцевих бюджетів в умовах децентралізації з урахуванням внесених змін до бюджетного законодавства та визначено їхню динаміку. Метою дослідження є аналіз фінансових аспектів формування та розподілу коштів місцевих бюджетів в Україні, вивчення особливостей формування та розпорядження фінансовими ресурсами органами муніципальної влади, а також визначення тенденцій розподілу доходів між окремими ланками бюджетної системи України та впливу цього розподілу на показники діяльності органів місцевого самоврядування. Визначено низку напрямів модернізації системи формування та використання фінансових ресурсів органами правління на місцях.

Ключові слова: фінансові ресурси, органи місцевого самоврядування, децентралізація, місцевий бюджет, формування ресурсів, розподіл доходів.

В статье рассмотрен процесс формирования и использования финансовых ресурсов

органами местного самоуправления в Украине на примере бюджета города Тернополь. Авторами проанализированы теоретико-практические основы аккумулирования и распоряжения финансовыми ресурсами на уровне местных бюджетов в условиях децентрализации с учетом внесенных изменений в бюджетное законодательство и определена их динамика. Целью исследования является анализ финансовых аспектов формирования и распределения средств местных бюджетов в Украине, изучение особенностей формирования и распоряжения финансовыми ресурсами органами муниципальной власти, а также определение тенденций распределения доходов между отдельными звеньями бюджетной системы Украины и влияния этого распределения на показатели деятельности органов местного самоуправления. Определен ряд направлений модернизации системы формирования и использования финансовых ресурсов органами правления на местах.

Ключевые слова: финансовые ресурсы, органы местного самоуправления, децентрализация, местный бюджет, формирование ресурсов, распределение доходов.

УДК 336.14

<https://doi.org/10.32843/bses.56-16>

Жмурко Н.В.

к.е.н., доцент

Львівський національний університет імені Івана Франка

Лотоцька Ю.В.

студент

Львівський національний університет імені Івана Франка

Zhmurko Nataliia

Ivan Franko National University of Lviv

Lototska Julia

Ivan Franko National University of Lviv

Public administration is an important component of the socio-economic system, which in turn is not able to function properly without decentralization of management decisions and distribution by levels of government. Each level of government has the appropriate authority to implement the required amount of material, financial, human and other resources. In Ukraine, at the present stage of formation, there are a significant number of budget problems, without solving which, sustainable development of the state becomes impossible. Territorial communities are directly dependent on the financial support of local self-government, and the main instrument of state regulation of all social and economic processes in the country is the budget. The budget system of Ukraine, which is the main way in which the development and implementation of financial policy of the state. An important component that influences the socio-economic development of the public by the state are budget revenues. That is why we can conclude that this global factor is the financial basis of the state, the composition, forms of mobilization of which depend on the system and methods of management, economic problems to be solved by society over a period of time. The article considers the process of formation and use of financial resources by local governments in Ukraine, namely - on the example of the budget of the city of Ternopil. The authors analyze the theoretical and practical principles of accumulation and disposal of financial resources at the level of local budgets in the context of decentralization, taking into account changes in budget legislation and determine their dynamics. The aim of the study is to analyze the financial aspects of the formation and distribution of local budgets in Ukraine, to study the peculiarities of the formation and management of financial resources by municipal authorities, as well as to identify trends in revenue distribution between the budget system of Ukraine and the impact of local distribution. A number of areas of modernization of the system of formation and use of financial resources by local governments have been identified.

Key words: financial resources, local governments, decentralization, local budget, formation of resources, income distribution.

Постановка проблеми. У сучасному світі надзвичайно актуальним та важливим є питання становлення і розвитку місцевого самоврядування. Адже зі здобуттям незалежності Україна практично одразу розпочала перебудову організації місцевого самоврядування, що викликало значну зацікавленість до ролі цього інституту в різні періоди розвитку країни.

Система централізованого управління країною та її економікою загалом була не в змозі забезпечити оптимальну комплексну взаємодію між державними та територіальними інтересами. Внаслідок цього особливої значущості набуло впровадження реформ децентралізації, яка розпочалася у 2014 році.

Реформа децентралізації перебуває на етапі реалізації, тому ще завчасно вважати систему

фінансового забезпечення органів місцевої влади остаточно сформованою. З огляду на це, актуальними залишаються дослідження можливостей подальшого вдосконалення механізмів формування фінансових ресурсів територіальних громад в умовах децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Значний внесок у дослідження різних аспектів управління місцевими фінансами здійснили багато вітчизняних учених, таких як Л.О. Першко, Ю.О. Раделицький, Н.І. Полинюк, М.В. Гаман, Н.Г. Пігуль, Л.С. Ладонько, Н.В. Філіпова та інші. З початку впровадження в Україні реформи децентралізації суттєво змінилася філософія формування та використання фінансових ресурсів місцевого самоврядування, практичні механізми їх реалізації також зазнали відчутних змін, що потребує проведення подальших досліджень.

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз фінансових аспектів формування та розподілу коштів місцевих бюджетів в Україні, визначення тенденцій розподілу доходів між окремими ланками бюджетної системи на прикладі бюджету міста Тернопіль.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Незамінною складовою частиною фінансової системи є бюджетна система України, яка виступає основним способом, за допомогою якого викону-

ється розроблення та реалізація фінансової політики держави.

Вагомим складником, який здійснює вплив на соціально-економічний розвиток громадськості з боку держави, виступають доходи бюджету. Саме тому можна зробити висновок, що цей глобальний чинник є фінансовою базою діяльності держави, склад, форми мобілізації якого залежать від системи та методів господарювання, економічних завдань, які підлягають вирішенню суспільством протягом певного періоду часу.

Завдяки доходам державного та місцевого бюджетів здійснюється забезпечення соціального та економічного розвитку як країни загалом, так і регіональних територій, що сприяє наданню фінансової підтримки населенню. Важливою умовою виконання бюджетом будь-якого рівня цієї ролі є збалансування доходів із видатками, оскільки надмірне перевищення видатків над доходами викликає дефіцит у бюджетах різних рівнів, що призводить до економічної кризи, зростання державного боргу тощо [4, с. 78].

Враховуючи вищесказане, доцільно провести аналіз ефективності формування та використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування на прикладі бюджету м. Тернополя (рис. 1).

Отримані дані свідчать про те, що основними надходженнями до бюджету м. Тернопіль є подат-

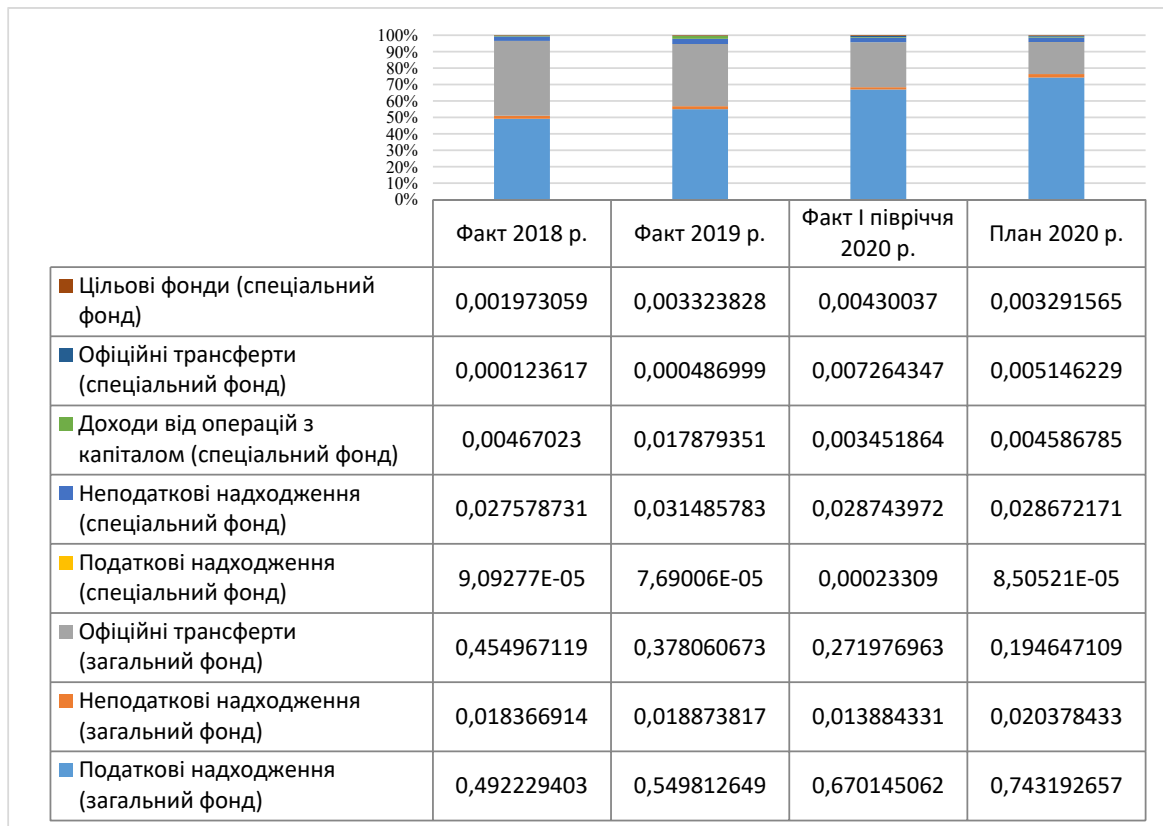


Рис. 1. Структура дохідної частини бюджету м. Тернопіль у 2018–2020 рр.

Джерело: складено авторами на основі [3]

кові надходження та офіційні трансферти, які є складника загального фонду.

Протягом аналізованого періоду спостерігається поступове збільшення частки податкових надходжень та плавне зменшення розміру офіційних трансферт загального фонду. Зменшення офіційних трансферт є позитивним явищем, що свідчить про збільшення частки власних та закріплених надходжень у структурі бюджету, тобто управління використанням бюджетних ресурсів все більше здійснюється органами місцевого самоврядування, а не центральними органами влади.

Що стосується неподаткових надходжень, то у бюджеті м. Тернопіль їхня частка поступово

зростає як у пропорційному, так і в грошовому вираженні, проте такі доходи становлять дуже малу частку в структурі надходжень до місцевого бюджету.

У структурі неподаткових надходжень спостерігається така ситуація: доходи від власності та підприємницької діяльності займають досить незначну частку в цій структурі (близько 30%), проте спостерігається їх зростання протягом аналізованого періоду. Інші неподаткові надходження мають тенденцію до скорочення як в абсолютному значенні, так і в частці (рис. 2).

Основу доходів становить податок із доходів фізичних осіб (рис. 3).

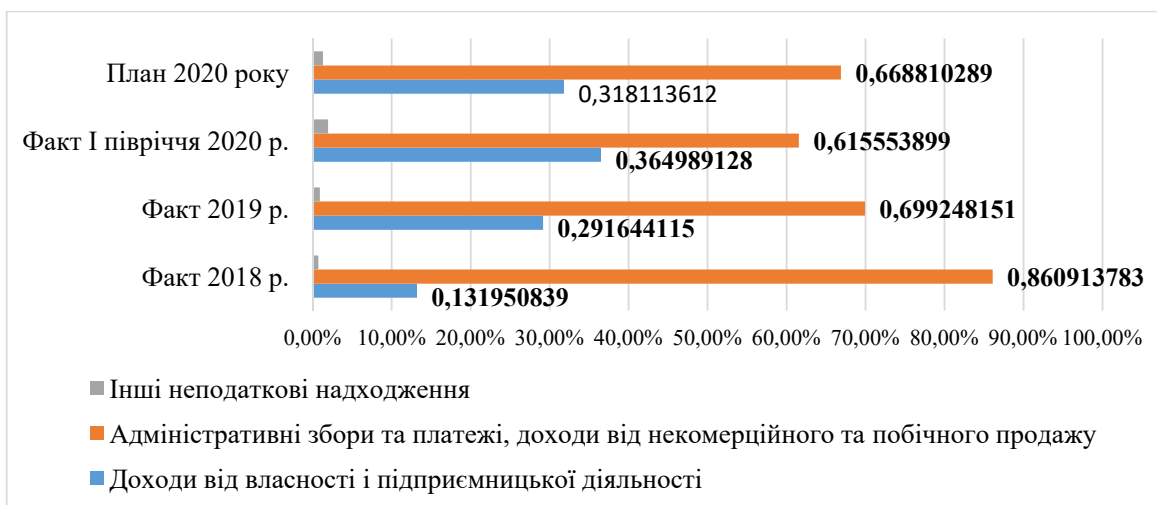


Рис. 2. Структура неподаткових надходжень бюджету м. Тернопіль за період 2018 – I кв. 2020 рр.

Джерело: складено авторами на основі [3]

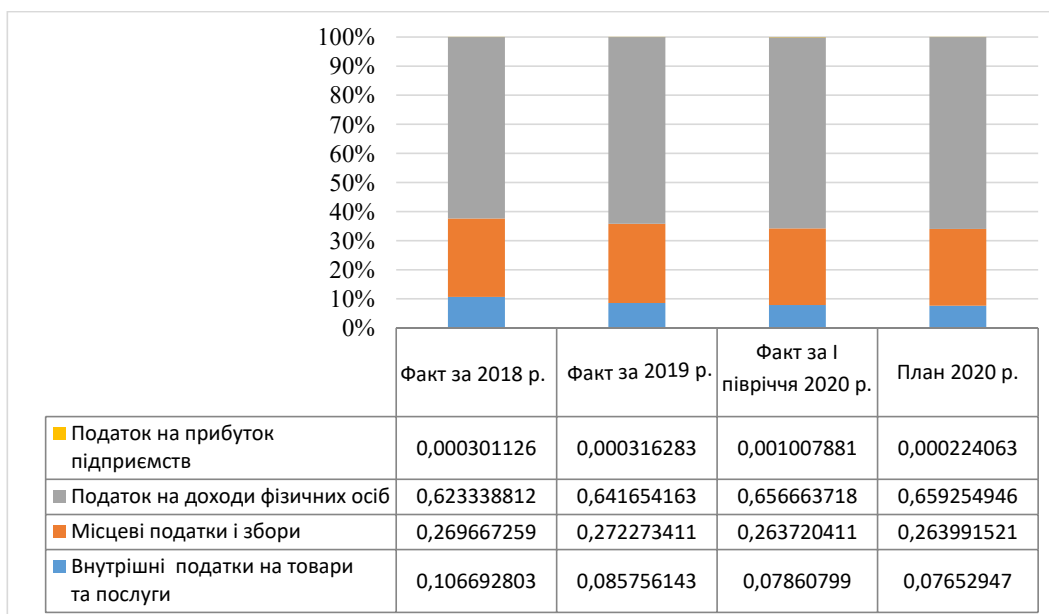


Рис. 3. Структура податкових надходжень до Загального фонду бюджету м. Тернопіль за 2018 – I півріччя 2020 рр.

Джерело: складено авторами на основі [3]

Протягом аналізованого періоду спостерігається поступове збільшення обсягу надходжень від сплати ПДФО. Передусім це зумовлено легалізацією виплати зарплати, наявністю позитивних тенденцій зростання величини доходів низькооплачуваних верств населення, що супроводжується підвищенням мінімальних соціальних гарантій та зростанням заробітної плати загалом.

Наступними за обсягом надходжень доходів у структурі бюджету м. Тернопіль є місцеві податки та збори, а саме єдиний податок, який вважається найвагомим серед місцевих податків та зборів.

Протягом 2018 – I кварталу 2020 рр. спостерігалася тенденція до зростання надходжень зі сплати єдиного податку, що може пояснюватися в основному збільшенням кількості працюючих фізичних осіб та суб'єктів малого і середнього бізнесу.

Отже, проаналізовані дані свідчать про те, що відбувається зниження рівня фінансової централізації органів місцевого самоврядування, в тому числі й завдяки прийняттю низки законодавчих актів, норми яких передбачають зростання фінансової незалежності органів місцевої влади.

Що стосується видатків бюджету м. Тернопіль, то варто зазначити, що за допомогою них здійснюється підтримка галузей виробництва, стимулювання інноваційного розвитку, забезпечення соціального захисту місцевого населення (табл. 1).

Протягом 2018–2019 рр. спостерігається тенденція до зростання загального обсягу видатків, однак на 2020 р. заплановане їх зменшення, в основному через значне скорочення величини видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення місцевого населення.

Основними статтями видатків бюджету м. Тернопіль протягом 2018 – I кварталу 2020 рр. було фінансування освіти, соціальне забезпечення протягом 2018–2019 рр. та діяльність, що стосується житлово-комунального господарства (рис. 4).

Видатки на охорону здоров'я мають тенденцію до зменшення, що пов'язано зі зниженням пріоритетності здоров'я протягом аналізованого періоду через необхідність обслуговування боргу, субсидії та пенсійні витрати, поточний конфлікт. Ці витрати з бюджету є значно нижчими, ніж ті, які передбачені Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення».

Видатки на економічну діяльність мають тенденцію до зростання, проте у загальній структурі видатків є незначними – 6,54% у 2018 р., 10,23% у 2019 р. та 10,29% у I кварталі 2020 р.

Що стосується видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, то більша їх частина фінансується за рахунок субвенцій, для яких передбачено індивідуальний порядок розрахунку потреб у фінансуванні. Серед видатків цього спря-

Таблиця 1

Функціональна класифікація видатків за період 2018 – I кв. 2020 рр. (тис. грн.)

Статті видатків згідно з бюджетною класифікацією	Факт за 2018 р.	Факт за 2019 р.	Факт станом на 01.07.2020 р.	План на 2020 р.	% викон. плану на 01.07.2020 р.
I Загальний фонд					
Державне управління	104 220,4	132 935,2	65 984,3	158 816,6	41,5%
Освіта	766 832,3	873 331,6	485 001,6	981 795,4	49,4%
Охорона здоров'я	268 225,0	248 346,8	105 475,4	163 812,7	64,4%
Соціальний захист та соціальне забезпечення	674 585,0	498 310,1	39 147,0	105 519,7	37,1%
Культура і мистецтво	36 440,9	41 017,1	20 182,2	46 036,8	43,8%
Фізична культура і спорт	32 932,3	36 322,6	17 475,7	42 463,7	41,2%
Житлово-комунальне господарство	127 680,2	150 912,8	58 783,8	169 770,2	34,6%
Інша економічна діяльність	70 799,4	89 468,8	26 860,4	32 260,1	83,3%
Всього по загальному фонду:	2 081 715,5	2 070 645,0	818 910,4	1 700 475,2	48,2%
II Спеціальний фонд					
Державне управління	3 596,0	3 860,7	1 374,9	5 789,2	23,7%
Освіта	79 317,7	102 593,1	36 746,8	120 208,9	30,6%
Охорона здоров'я	18 354,4	15 763,2	24 967,8	42 838,4	58,3%
Соціальний захист та соціальне забезпечення	10 051,9	9 843,8	770,7	1 578,9	48,8%
Культура і мистецтво	10 530,4	13 634,1	5 541,4	11 400,4	48,6%
Фізична культура і спорт	4 279,3	22 718,8	2 497,2	4 766,8	52,4%
Житлово-комунальне господарство	156 720,1	184 166,4	51 388,9	148 565,1	34,6%
Інша економічна діяльність	89 806,4	176 486,6	78 149,1	315 414,3	24,8%
Всього по спеціальному фонду:	372 656,2	529 066,7	201 436,66	650 562,02	31,0%

Джерело: складено авторами на основі [3]

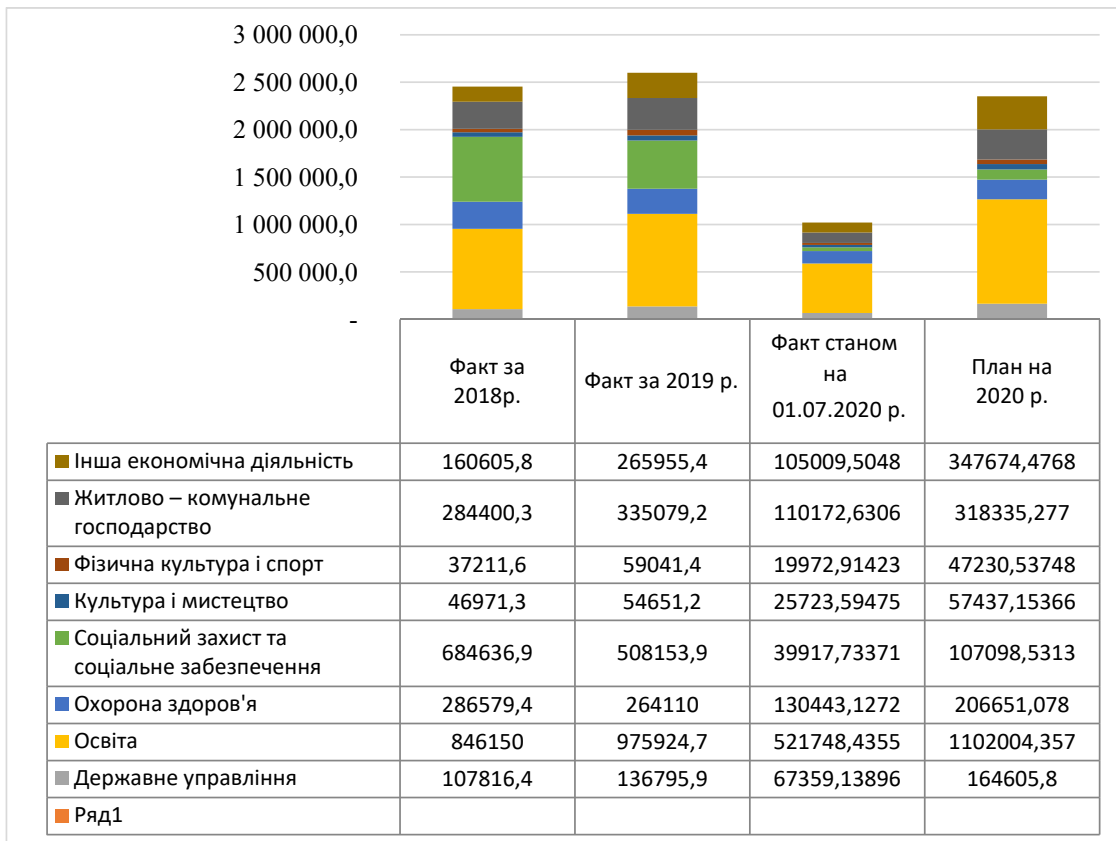


Рис. 4. Динаміка показника структури видатків бюджету м. Тернопіль за функціональною класифікацією протягом 2018–2020 рр.

Джерело: складено авторами на основі [3]

мування, які розраховуються на основі єдиних формул, більша частина здійснюється за рахунок коштів обласного бюджету. В міському бюджеті м. Тернопіль плануються видатки на утримання територіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів і одиноких непрацездатних громадян та відділень соціальної допомоги вдома, видатки на виконання програм і здійснення заходів стосовно сім'ї, жінок, молоді та дітей і видатки, пов'язані з пільговим медичним обслуговуванням осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Важливою складовою частиною видаткової частини міського бюджету Тернополя є видатки на управління. Протягом аналізованого періоду їхня частка у загальній структурі видатків почала поступово збільшуватися, проте й донині становить не більше 6,6% від загальної суми видатків. Від належного забезпечення управлінської діяльності органів місцевого самоврядування прямо залежить можливість успішно реалізувати управлінські повноваження на місцевому рівні. Пропозиція службовцям органів місцевого самоврядування конкурентної заробітної плати дає змогу залучати успішних фахівців до роботи в органах місцевого самоврядування, істотно підвищити рівень трудової дисципліни, а також мінімізувати

прояви корупційних явищ. Все це в комплексі створює передумови для ефективної організації територіальної громади, стимулювання розвитку соціальної сфери та сприяння розвитку місцевого господарства.

Висновки з проведеного дослідження. Розширення та оптимізація джерел наповнення місцевих бюджетів, збільшення повноважень місцевих органів влади в управлінні фінансовими ресурсами та підвищення їхньої самостійності є надзвичайно важливими завданнями. Їх вирішення сприятиме підвищенню рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування і якісному виконанню покладених на них завдань і функцій.

Аналізуючи вітчизняний досвід організації влади на місцях, бачимо, що Україні на теперішньому етапі суспільно-політичного розвитку необхідна така модель місцевого самоврядування, за якої місцеві органи влади будуть виконувати загальні функції, буде здійснюватися поєднання прямого державного управління на місцях та місцевого самоврядування, місцеві виконавчі органи будуть сформовані міським головою, який як голова виконавчого комітету поєднуватиме колегіальні функції з деякими обов'язками державної адміністрації.

Лише за умови вирішення законодавчих, організаційних проблем місцеві бюджети у майбутньому зможуть мати достатній обсяг коштів на виконання делегованих повноважень, а громадяни країни зможуть нарешті отримати якісні медичні, освітні та інші послуги.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України від 1997 р. № 280/97-ВР. Редакція від 02.04.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D1%80> (дата звернення: 01.08.2020).
2. Офіційний веб-портал Державної казначейської служби України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage> (дата звернення: 05.08.2020).
3. Офіційний веб-портал Тернопільської міської ради. URL: <https://ternopilcity.gov.ua/> (дата звернення: 01.08.2020).

4. Полинюк Н.І., Крупка М.І. Формування ресурсів місцевих бюджетів в Україні. Львів : ЛНУ ім. І. Франка, 2017. 236 с.

REFERENCES:

1. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» / Verkhovna Rada Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 1997 r. № 280/97-VR. Redaktsiia vid 02.04.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. (accessed 01 August 2020).
2. Ofitsiyni veb-portal Derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage>. (accessed 05 August 2020).
3. Ofitsiyni veb-portal Ternopilskoi miskoi rady. URL: <https://ternopilcity.gov.ua/>. (accessed 01 August 2020).
4. Polyniuk N.I. (2017). *Formuvannia resursiv mistsevykh biudzhativ v Ukraini*. [Formation of resources of local budgets in Ukraine]. Lviv Ivan Franko National University of Lviv. (accessed 08 August 2020).