

УДК 336.14.352

**ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ РОЗШИРЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ
МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ****О. Л. Шелест, О. О. Сидоренко**

Харківський торговельно-економічний інститут
Київського національного торговельно-економічного університету
пров. О. Яроша 8, м. Харків, 61045, Україна. E-mail: ashelest1973@gmail.com

У статті проаналізовано модель розподілу зобов'язань між державним та місцевими бюджетами, яка потребує реформування. У результаті досліджень виявлено сталу тенденцію до зростання питомої ваги трансфертів у доходах місцевих бюджетів, що свідчить про регулюючий вплив держави на регіони у бюджетній сфері. Обґрунтовано, що на сучасному етапі розвитку економіки України на перший план виходить питання децентралізації бюджетної системи країни. Реформа місцевого самоврядування повинна забезпечити децентралізацію, делегування повноважень із центру регіонам.

Ключові слова: бюджет, доходи, трансферти, дотації, субвенції.

**ФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УСЛОВИЯХ РАСШИРЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ
ПОЛНОМОЧИЙ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ****А. Л. Шелест, О. А. Сидоренко**

Харьковский торгово-экономический институт
Киевского национального торгово-экономического университета
пер. О. Яроша 8, г. Харьков, 61045, Украина. E-mail: ashelest1973@gmail.com

В статье проанализирована модель распределения обязательств между государственным и местными бюджетами, которая нуждается в реформировании. В результате исследований выявлена устойчивая тенденция к росту удельного веса трансфертов в доходах местных бюджетов, что свидетельствует о регулирующем воздействии государства на регионы в бюджетной сфере. Обосновано, что на современном этапе развития экономики Украины на первый план выходит вопрос децентрализации бюджетной системы страны. Реформа местного самоуправления должна обеспечить децентрализацию, делегирование полномочий из центра регионам.

Ключевые слова: бюджет, доходы, трансферты, дотации, субвенции.

АКТУАЛЬНІСТЬ РОБОТИ. Впродовж тривалого часу в Україні залишається нерозв'язаною проблема взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами, що є особливо актуальним в умовах фінансової нестабільності і масштабних делегувань центральною владою повноважень органам місцевого самоврядування. Для ефективного управління соціально-економічними процесами необхідно здійснити перехід до побудови такої моделі міжбюджетних відносин в Україні, яка б визначала головні критерії розмежування повноважень за доходами і видатками між органами влади і управління різних рівнів, сприяла б поліпшенню якості життя населення.

Концептуальні підходи до формування системи міжбюджетних відносин та розподілу трансфертів, питання бюджетного регулювання, ефективного функціонування системи публічних фінансів досліджували такі вітчизняні учені-фінансисти, як С. Юрій, В. Опарін [10], М. Кульчицький [5], О. Василик, Ц. Огонь, В. Федосов, А. Гальчинський [4] О. Авраменко, В. Шара та інші.

Незважаючи на значну кількість наукових публікацій у зазначеному напрямі, окремі аспекти цієї багатопланої проблеми залишаються дискусійними й потребують подальшого вивчення. Найбільш актуальним є систематизація поглядів на економічний зміст міжбюджетних відносин, організацію фінансового забезпечення місцевого самоврядування, реформування вітчизняної

системи міжбюджетних трансфертів. Водночас недостатню увагу приділено розподілу повноважень між рівнями влади та управління, проблемі забезпечення органів місцевого самоврядування бюджетними ресурсами, у тому числі шляхом упровадження оптимальної моделі фінансового вирівнювання.

Широкомасштабна реформа міжбюджетних відносин, розпочата в 2001 р., залишила невирішеними багато проблем, пов'язаних з фінансовим вирівнюванням місцевих бюджетів. Надмірна централізація громадських завдань, нечіткий розподіл функціональних повноважень між рівнями влади, низький фінансовий потенціал місцевих органів влади мали своїм наслідком слабкі стимули щодо зміцнення фінансової бази регіонів. Істотне розширення функцій і завдань місцевого самоврядування за останні роки не привело до відповідного зростання ресурсного потенціалу територій. Тому питання децентралізації управління, як інструменту регулювання міжбюджетних відносин, набуває виняткової актуальності.

Метою роботи є аналіз впливу міжбюджетних відносин на виконання бюджетних повноважень, особливостей функціонування взаємовідносин між бюджетами, ролі і значення фінансового вирівнювання адміністративно-територіальних утворень (на прикладі зведеного бюджету Харківської області).

МАТЕРІАЛ І РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕНЬ. Місцеві бюджети є найбільш чисельною ланкою бюджетної системи країни. Вони займають одне з центральних місць в економічній системі кожної держави. У зв'язку з тим, що в них зосереджується значна частина державних фінансових ресурсів, вони відіграють важливу роль у перерозподілі валового національного продукту, фінансуванні державних видатків.

Основними джерелами постійних надходжень місцевих бюджетів є власні та закріплені доходи. Закріплені за регіонами джерела податкових надходжень не дають достатню кількість коштів для виконання бюджетних зобов'язань. При недостатньому обсязі власних доходів видатки місцевих бюджетів забезпечуються за рахунок надання трансфертів із державного бюджету. В даний час трансферти займають важливе місце у міжбюджетних відносинах і відіграють важливу роль у формуванні доходів місцевих бюджетів. Про значний ступінь централізації бюджетної системи свідчить той факт, що останнім часом суттєво посилюється вплив міжбюджетних відносин на доходи і видатки місцевих бюджетів і соціально-економічні процеси в регіонах [8].

Частка бюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів в Україні перевищила 50% та має тенденцію до збільшення. За 2009–2014 рр. вона зростає із 46,7% до 56,4%. На рівні бюджетів органів місцевого самоврядування частка трансфертів у структурі доходів бюджетів перевищує 90%. В таблиці 1 наведено динаміку доходів місцевих бюджетів протягом 2003–2015 рр.

Таблиця 1 – Фінансові ресурси місцевих бюджетів України у 2003–2015 р.р. (сформовано автором на основі [2; 3])

Показник/ Роки	Доходи місцевих бюджетів, млн. грн		
	без урахування міжбюджетних трансфертів	враховуючи міжбюджетні трансферти	трансферти
2003	19 429,3	28 246,0	8816,7
2004	22 577,4	34 306,5	11729,1
2005	22 784,9	39 604,3	16819,4
2006	30 316,2	53 677,3	23361,1
2007	39 865,5	74 015,8	34150,3
2008	58 349,0	103 004,0	44655,0
2009	73 872,1	132 985,7	59113,6
2010	71 035,7	133 215,8	62180,1
2011	80 515,8	158 282,0	77766,2
2012	86 655,3	181 530,3	94875,0
2013	100 813,8	225 273,4	124459,6
2014	105 171,1	221 019,4	115848,3
2015	101 101,1	231 702,0	130600,9

Протягом 2003–2015 років спостерігається стале зростання як загальної суми доходів місцевих бюджетів, так і трансфертів. Але доходи зростали значно повільніше ніж трансферти. Так, якщо доходи, враховуючи міжбюджетні трансферти, за

цей період зросли у 8,2 рази, то трансферти – у 14,8 рази (рис. 1) [2].

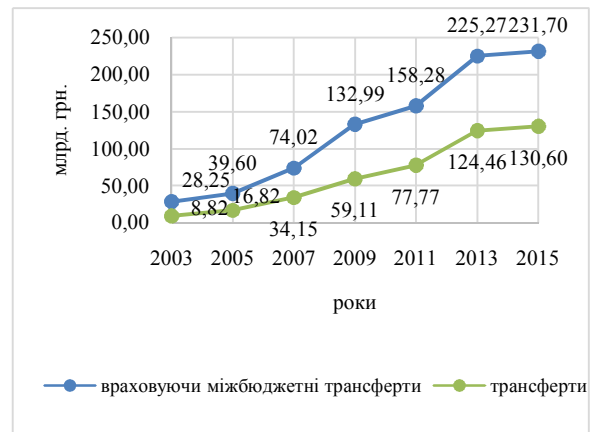


Рисунок 1 – Доходи місцевих бюджетів України за 2003–2015 роки (сформовано автором на основі [2; 3])

Це свідчить про високу централізацію бюджетних коштів на державному рівні. За таких умов неможливі ні бюджетна самостійність, ні якість надання суспільних благ і послуг населенню на місцевому рівні. Держава за рахунок надання міжбюджетних трансфертів гарантує громадянам лише мінімальний законодавчо визначений в країні рівень суспільних послуг.

Таким чином, у зв'язку з відсутністю в бюджеті власних доходів, органи місцевого самоврядування позбавляються можливості запровадити власні надбавки або субсидії населенню територіальної громади і суб'єктам господарювання. Ратифікована Угода про Асоціацію між ЄС та Україною передбачає трансформацію загальнодержавної фіскальної політики, децентралізацію і розширення повноважень місцевих органів влади, формування ефективних механізмів державного регулювання міжбюджетних відносин.

Найважливішою передумовою існування міжбюджетних відносин є необхідність збалансування усіх бюджетів, а також перерозподіл бюджетних ресурсів усередині бюджетної системи, зумовлений необхідністю проведення фінансового вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів, територіальними розбіжностями доходної бази, гарантуванням державою громадянам усієї країни незалежно від місця проживання одержання однакового обсягу суспільних послуг.

Метою організації міжбюджетних відносин є створення передумов для зменшення диференціації бюджетної забезпеченості територій, проведення вирівнювання фінансового забезпечення місцевого самоврядування, формування місцевими органами влади збалансованих бюджетів. В умовах, коли держава передає значну частину своїх повноважень на виконання місцевим органам влади та забезпечує їх фінансовими ресурсами, матеріальна основа місцевого самоврядування має бути достатньою для забезпечення розвитку

територіальних громад. Метою органів місцевого самоврядування є забезпечення гарантованого рівня надання суспільних благ на всій території країни, а ступінь їх самостійності залежить від особливостей організації системи міжбюджетних відносин. Ефективність відносин між ланками бюджетної системи полягає у сприянні соціально-економічному розвитку територій, у зростанні добробуту населення, а не в рівні збалансування місцевих бюджетів унаслідок бюджетного вирівнювання.

Фінансова незалежність місцевих органів влади має забезпечуватися шляхом зміцнення податкового потенціалу територій, удосконалення планування показників та їх прогнозування на середньострокову перспективу, запровадження системи державного управління регіональним розвитком з урахуванням досвіду відповідно до стандартів регіональної політики європейських держав.

Для зміцнення органів місцевого самоврядування необхідна передача бюджетних повноважень й вирішення питань щодо стабільного та достатнього надходження коштів у місцеві бюджети. Важливим напрямом стратегії держави є скорочення відмінностей у соціально-економічному розвитку регіонів країни, що вимагає трансформації системи управління трансфертними потоками.

Таблиця 2 – Надходження до загального фонду зведеного бюджету Харківської області протягом 2010–2015 рр.

Найменування доходів	Роки					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Всього доходів загального фонду без урахування трансфертів	3651,4	4370,4	5026,6	5110,9	5213,0	7069,4
Надходження трансфертів з державного бюджету	3701,2	4174,2	5383,8	5362,7	5898,9	10474,8
Всього доходів загального фонду з урахуванням трансфертів	7352,6	8544,6	10410,4	10473,6	11111,9	17544,2

У 2010 році показник надходжень до загального фонду бюджету Харківської області без урахування трансфертів в загальній сумі доходів складав 49,7% (3651,4:7352,6), доля трансфертів – 50,3% (3701,2 : 7352,6).

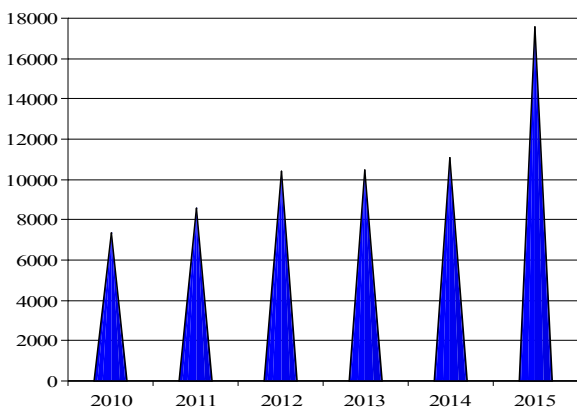


Рисунок 2 – Надходження до бюджету по Харківській області (сформовано автором на основі [3])

На сьогодні в Україні налічується майже 12 тис. місцевих бюджетів. З них дотаційність 5,4 тис. становить 70%, а 0,5 тис. – перевищує 90%. Тому особливо актуальним є питання одночасного проведення адміністративно-територіальної реформи та бюджетної децентралізації. Питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів має стати тенденцією до зростання. Так, у 2005 р. вона складала 43,5%, у 2006 р. – 46,1%, у 2007 р. – 43,4%, у 2008 р. – 44,5%, у 2009 р. – 46,7%, у 2010 р. – 49,1%, у 2014 р. зросла до 56,4%. Такі дані свідчать про залежність місцевих бюджетів від державного.

Отже, чітко прослідковується тенденція до посилення зростання регулюючого впливу держави на регіони у бюджетній сфері [2].

У таблиці 2 наведено динаміку надходжень до загального фонду зведеного бюджету Харківської області у 2010–2015 роках. За період 2010–2015 рр. спостерігається тенденція зростання загальної суми доходів зведеного бюджету Харківської області (рис. 2) [3].

Однак, в цьому періоді відбулися певні зміни у формуванні структури доходів зведеного бюджету – зменшилася частка податкових надходжень, натомість збільшилася частка трансфертів з державного бюджету (табл. 2).

За результатами роботи 2011 року доля надходжень без урахування трансфертів становила 51,1% (4370,4: 8544,6), доля трансфертів – 48,9% (4174,2 : 8544,6).

У 2012 році доля надходжень без урахування трансфертів – 48,3% (5026,6 : 10410,4), трансфертів – 51,7% (5383,8 : 10410,4).

У 2013 році доля надходжень без урахування трансфертів – 48,8% (5110,9:10473,6), доля трансфертів – 51,2% (5362,7:10473,6).

У 2014 році доля надходжень без урахування трансфертів – 46,9% (5213,0:11111,9), доля трансфертів – 53,1% (5898,9:11111,9).

У 2015 році доля надходжень без урахування трансфертів – 40,3% (7069,4:17544,2), доля трансфертів – 59,7% (10474,8:17544,2).

Таким чином, по надходженнях власних і закріплених доходів зниження в 2015 році в порівнянні з 2010 роком склало 9,4% (49,7% – 40,3%), а по трансфертах – зростання на тому ж рівні – 9,4% (50,3% – 59,7%).

Отже, протягом шести останніх років спостерігається зростаюча залежність зведеного бюджету Харківської області від державних трансфертів (табл. 2) [3].

Головним завданням бюджетної децентралізації є пошук обсягів матеріальних ресурсів, достатніх для забезпечення фінансової незалежності місцевих бюджетів. Місцеві органи влади повинні отримати необхідні обсяги фінансових ресурсів для виконання своїх повноважень щодо забезпечення всіх сторін життєдіяльності і розвитку регіону.

Реформування місцевих бюджетів України повинно забезпечити поступове досягнення територіальної відповідальності між повноваженнями органів місцевого самоврядування щодо доходів та видатків відповідних бюджетів.

Проведення реформи місцевого самоврядування є особливо важливим завданням, яке стоїть на сьогодні перед центральною владою. Вона повинна забезпечити за оновленою системою місцевого самоврядування закріплення достатньої кількості джерел власних фінансових надходжень, децентралізацію, делегування повноважень із центру регіонам.

ВИСНОВКИ. Викладене вище дає підстави стверджувати, що останнім часом зростає залежність місцевих бюджетів від державних трансфертів, модель розподілу зобов'язань між державним та місцевими бюджетами потребує реформування.

Одним з найважливіших питань в умовах євроінтеграції є удосконалення механізму формування і використання коштів місцевих бюджетів, оскільки вони є фундаментом всієї

бюджетної системи країни. Місцеві бюджети повинні займати одне з провідних місць у системі функціонування економіки держави. Кошти місцевих бюджетів необхідно сконцентрувати на вирішенні завдань соціальної спрямованості та безумовного дотримання соціальних норм і гарантій громадян з використанням досвіду країн ЄС.

Чим більшою є частка доходів місцевих бюджетів у ВВП, тим вищий рівень децентралізації в країні. Децентралізація забезпечує ефективніше надання суспільних послуг, оскільки витрати на рівні місцевої влади зменшаться за рахунок скорочення адміністративних витрат і витрат на поточний контроль.

Завдяки сучасним організаційним формам, що реалізуються через створення бюджетів місцевих органів самоврядування, стає можливим використання ресурсів щодо зростання матеріального рівня життя населення та окремих його груп, охорони навколишнього природного середовища, зміцнення науково-технічного потенціалу, розвитку культури території та країни в цілому.

В Україні при нестабільності дохідних джерел місцевих бюджетів загальнодержавного значення набувають питання дефіциту власних ресурсів для фінансування діяльності органів місцевого самоврядування. Тому важливим питанням є посилення ролі місцевих податків і зборів, надходження від яких повинні стати основою дохідної частини бюджетів місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. №2456-VI. (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Офіц. веб-сайт. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Офіц. веб-сайт Міністерства фінансів України. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.
3. Офіц. веб-сайт Харківської обласної державної адміністрації. – Режим доступу: <http://www.kharkivoda.gov.ua>.
4. Гальчинський А. С. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004 – 2015 рр.) «Шляхом Європейської інтеграції» / А. С. Гальчинський, В. М. Геєць. – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.
5. Кульчицький М. І. Теоретико-методологічні основи міжбюджетних відносин: проблеми, тенденції та перспективи розвитку / М. І. Кульчицький // Бізнес Інформ, 2015. – №6. – С. 174–181.
6. Кульчицький М. І. Управління фінансовими ресурсами в умовах застосування програмно-цільового методу бюджетування / М. І. Кульчицький

// Формування ринкової економіки в Україні. – 2013. – Вип. 31. Ч.1 – С. 306–311.

7. Шелест О. Л. Роль міжбюджетних трансфертів у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів / О. Л. Шелест, О. О. Сидоренко // Збірник наукових праць «Науковий вісник БДФЕУ. Економічні науки» – Чернівці: БДФЕУ, 2015. – С. 90–94.

8. Касич А. О. Шляхи реформування місцевих бюджетів / А. О. Касич, О. І. Авраменко, В. І. Шара // Вісник КрНУ імені Михайла Остроградського. – 2013. – № 4 (81). – С. 67–77.

9. Авраменко О. І. Сутність та стан пільгового оподаткування в Україні / О. І. Авраменко, В. І. Шара // Вісник КрНУ імені Михайла Остроградського. – 2015. – № 6 (95) част. 2. – С. 109–114.

10. Опарін В. М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): дис...доктора економічних наук: 08.04.01 / Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана. – К., 2006.

FORMATION OF LOCAL BUDGETS IN TERMS OF EMPOWERMENT OF LOCAL AUTHORITIES

O. Shelest, O. Sidorenko

Kharkiv Institute of Trade and Economics of Kyiv National University of Trade and Economics
prov. O. Yarosha 8, Kharkiv, 61045 Ukraine. E-mail: ashelest1973@gmail.com

Purpose. Analyze the impact of intergovernmental relations on execution of budget authorities, the features of functioning of relations between budgets, the role and significance of financial equalization of administrative subdivisions (as an example on consolidated budget of Kharkiv region). **Methodology.** The consideration of views on the economic content of intergovernmental relations, organization of financial support of local governments, reforming of the national system of intergovernmental transfers are the most important. **Results.** One of the important issues in terms of European integration is to improve the mechanism of formation and use of local budgets because they are the foundation of the budget fiscal system of the country. **Originality.** Local governments should take a leading place in the system of the economy of the state. Financial resources of the local budget should be concentrated on solving the social orientated problems and ensured compliance of social norms and guarantees to the citizens in accordance with the experience of the EU countries. Practical value Both the volatility of the local budgets' revenue sources and the lack of own resources which are enough to finance local government are the issues of national importance in Ukraine. Therefore, the important issue is to strengthen the role of local taxes and fees; proceeds from them will be the basis for local budgets. References 10, tables 2, figures 2.

Key words: budget, income transfers, grants, subventions.

REFERENCES

1. "Budget Code Ukraine" (2010), available at: <http://www.zakon.rada.gov.ua>. (October 15, 2016).
2. "The site of the Ministry of Finance Ukraine", available at: <http://www.minfin.gov.ua>. (October 15, 2016).
3. "The site of Kharkiv Regional State administration", available at: <http://www.Kharkivoda.gov.ua>. (October 15, 2016).
4. Kulchytsky, M. I. (2015), "Theoretical and methodological basis of intergovernmental relations: challenges, trends and prospects", *Business Inform*, no. 6, pp. 174-181.
5. Kulchytsky, M. I. (2013), "Financial management in terms of application software Budgeting", *Formation of market economy in Ukraine*, vol. 31, Part 1, pp. 306-311.
6. Shelest, O. (2015), "Role of intergovernmental transfers in the formation of local budget revenues" Proceedings of "Scientific Journal BDFEU. Economics", pp. 90-94.
7. Halchinskii, A.S., Heiets, V. M., et al. (2004), *Strategiia ekonomichnogo i sotsialnogo rozvytku Ukrainy "Shliakhom yevropeiskoi integratsii"* [Strategy for Economic and Social Development of Ukraine "European Integration"], IVTS Derzhkomstatu, Kyiv Ukrainy.
8. Kasich, A. (2013), "Ways to reform local budgets", *Transaction of Kremenchuk Mykhailo Ostrohradskyi National Unsversity*, no. 1 (3), p.p. 75-82.
9. Avramenko, O. (2015), "Convents and state of preferential tahation in Ukraine", *Transaction of Kremenchuk Mykhailo Ostrohradskyi National Unsversity*, no. 6 (95), part 2, pp. 109-114.
10. Oparin, V. M. (2006), "The financial system of Ukraine (theoretical and methoddological aspects)", Thesis abstract for Cand. Sc., (Economy), 08.04.01, Kyiv National economic university, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла 10.09.2016