

## ПЛАНУВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

### PLANNING AND FINANCIAL MANAGEMENT OF LOCAL BUDGETS IN A DECENTRALIZED ECONOMY OF UKRAINE

*Стаття присвячено плануванню та управлінню фінансовими ресурсами місцевих бюджетів в умовах децентралізації економіки України. Проаналізовано структуру доходів місцевих бюджетів (в розрізі видів місцевих бюджетів) та структура поточних доходів бюджетів місцевих органів влади в країнах з ринковою економікою за 2015. Звернуто увагу на класифікацію доходів місцевих бюджетів.*

*This article focuses on planning and financial management of local budgets in a decentralized economy of Ukraine. The structure of local budgets (in terms of types of local budgets) and the current revenue structure of local governments in emerging economies by 2015. Attention is paid to the classification of local budgets.*

*Ключові слова: децентралізація, місцевий бюджет, дохід, ринкова економіка, фінансові ресурси.*  
 Key words: decentralization, local budget, revenue, market economy, financial resources.

#### ВСТУП

Організація взаємовідносин між бюджетами різних рівнів має місце у багатьох країнах світу, в тому числі і в Україні. Формування місцевих бюджетів та управління фінансовими ресурсами для економічного розвитку регіонів сьогодні є дуже актуальною проблемою. Соціально-економічний розвиток регіонів, рівень життя населення залежать від наявності фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

Переважає частина державних фінансових ресурсів зосереджується у державному і місцевих бюджетах. В умовах трансформаційної економіки роль бюджету значно зростає, він стає головним інструментом регулювання соціально-економічних процесів. Трансформаційні процеси, які відбуваються в Україні, мають свої особливості й тому, окрім вивчення зарубіжного досвіду, слід шукати свої шляхи подолання дефіциту бюджету й ефективного використання фінансових ресурсів.

Питання регулювання шляхом ефективного використання бюджетних ресурсів займає значне місце в наукових працях зарубіжних та вітчизняних вчених. Серед вітчизняних вчених досліджували теоретичні аспекти бюджету такі, як: Александрова О.М., Бачуріна А.В., Василюк О.Д., Глущенко В.В., Кириленко О.П., Радіонова В.М., Суторміна В.М., Чугунов І.Я., Юрій С.І. та ін.

На сьогодні в Україні гостро стоїть питання вирішення проблем фінансування дефіциту місцевих бюджетів, що пов'язане, перш за все, з відсутністю досконалого механізму регулювання міжбюджетних відносин у країні та ефективної бази формування доходної частини регіональних бюджетів. Гострота проблеми зумовлена незабезпеченістю місцевих бюджетів в Україні фінансовими ресурсами, їх неспроможністю надати мінімальний рівень державних послуг.

Питанням дослідження сутності місцевих бюджетів були присвячені роботи таких авторів, як: С. Буковинський, І. Луїна, С. Бейлі, І. Озерова, Ш. Бланкарт, С. Слухай, О. Василюк, О. Кириленко, У. Еванс, А. Ігудіна, Ф. Фішер, В. Опаріна, І. Руденко, С. Юрій та ін.

#### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Місцеві бюджети — це важлива ланка фінансової системи, яка передбачає розподіл та перерозподіл валового внутрішнього продукту (ВВП) між галузями економіки, вер-

ствами населення й територіями з метою підвищення ефективності економіки та добробуту громадян. Відносини розподілу відображають частку держави у створеному ВВП, яку вона отримує у формі непрямих податків. Відносини перерозподілу відображають формування фондів за рахунок оподаткування доходів юридичних і фізичних осіб.

Економічна сутність місцевих бюджетів виявляється у формуванні грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих рад народних депутатів, розподілі та використанні цих фондів і фінансуванні утримання й розвитку соціальної інфраструктури місцевого господарства. Дохідна частина місцевих бюджетів складається з доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, та доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Доходи між основними ланками бюджетної системи України розподіляються згідно із загальнодержавним законодавством, усередині ланки — згідно з рішеннями місцевих органів влади.

У багатьох країнах місцеві бюджети при формуванні своїх поточних доходів значною мірою залежать від трансфертів із бюджету центральної адміністрації. До таких країн належать Нідерланди, Італія, Ірландія, Канада та Португалія. У них трансферти складають відповідно від 80 до 62 % поточних доходів. Трансфертне фінансування місцевих бюджетів з боку центральної адміністрації свідчить про інтенсивний перерозподіл національного доходу через бюджетні канали з метою усунення диспропорцій у розвитку регіонів. У цих країнах всі основні податки надходять до бюджету центральної адміністрації, місцеве ж оподаткування ледве перевищує 10 % поточних доходів. Головним питанням регіональної економічної політики, що стоїть на порядку денному у країнах з трансфертним фінансуванням територій, є питання підвищення ефективності бюджетного перерозподілу, а також зниження фінансової залежності місцевих органів влади від "центру" і посилення їх податкової автономії.

Діяльність щодо управління місцевими фінансами включає наступні функціональні елементи:

1) планування, яке займає важливе місце в управлінні місцевими фінансами, тому що саме у ході планування проводиться аналіз соціально-економічного стану адміністративно-територіальних одиниць, розвитку місцевого гос-

Таблиця 1. Класифікація доходів місцевих бюджетів

Критерії	Характеристика
1	2
За повнотою зарахування доходів до бюджету	Закріплені доходи
	Регулюючі доходи
За розділами відповідно до Бюджетної класифікації	Податкові надходження (податки, збори та обов'язкові платежі)
	Неподаткові надходження (доходи від власності та підприємницької діяльності, надходження від штрафів та ін.)
	Доходи від операцій з капіталом
	Офіційні трансферти (субвенції, дотації, субсидії)
За умовами повернення	Зворотні доходи
	Незворотні доходи
За рівнем централізації	Децентралізовані
	Централізовані
За надходженнями від форми власності	Доходи від державної форм власності
	Доходи від інших форм власності
За методом залучення	Податки
	Збори
	Обов'язкові платежі
	Інші надходження
За частотою появи	Звичайні
	Надзвичайні
За способом зарахування	Загальний фонд
	Спеціальний фонд

подарства, оцінка фінансового стану підприємств комунальної власності; виявляються резерви збільшення фінансових ресурсів, напрямки їх ефективного використання;

2) оперативне управління як комплекс заходів, що проводиться на основі оперативного аналізу конкретної фінансової ситуації. Мета оперативного управління — досягти максимального ефекту при мінімальних затратах шляхом своєчасної зміни фінансових відносин, маневрування фінансовими ресурсами;

3) контроль, який пронизує усі стадії управлінської діяльності і в той же час має велике самостійне значення. В процесі контролю підставляються фактичні результати із запланованими, виявляються резерви.

Бюджетне планування є одним з елементів системи управління місцевими фінансами і невід'ємною складовою бюджетного процесу. На етапі планування здійснюється аналіз й оцінка потенційних фінансових можливостей місцевих органів влади будь-якого рівня бюджетної системи щодо фінансування бюджетних програм у період їх виконання.

Бюджетне планування охоплює сукупність принципів, методів, системи показників та певних заходів, що необхідні для виконання плану, його моніторингу. Безумовно, планування відбувається з урахуванням інституційно-функціональної складової, від якої залежить рівень організації, ефективності та якості планування.

Організація планування бюджетних коштів відбувається на науково обґрунтованих принципах, до яких належать:

— принцип єдності, який має на меті координацію бюджетних відносин на єдиних нормативно-правових засадах;

— принцип збалансування, що полягає у забезпеченні покриття видатків адекватними фінансовими ресурсами, та/або пошук додаткових альтернативних джерел доходів;

— цільовий, результативний та економічний характер бюджетних видатків, що плануються;

— застосування норм, нормативів та стандартів при плануванні бюджетних видатків, а також стійкість фінансових показників (норм, податкових ставок, процедур складання та виконання кошторисів, розписів тощо).

Основними цілями бюджетного планування на багаторічній основі є формування ефективної середньострокової податково-бюджетної стратегії і конкретно, підвищення дисципліни використання державних коштів.

Як відомо, загальні основи бюджетного планування визначаються Конституцією України, а також спеціальним бюджетним законодавством — Бюджетним Кодексом України. У них встановлені повноваження органів державної влади і управління, що стосуються розробки і затвердження бюджету, розподіл функцій між центральними, республіканськими і місцевими органами влади і управління, визначення доходів і витрат кожного з них.

У бюджетному плануванні бере участь весь апарат фінансових органів в центрі і на місцях. Організаційна робота і узагальнення по складанню проекту бюджету виконується управліннями департаменту зведеного бюджету Міністерства фінансів України, вищезгаданими місцевими фінансовими органами.

Процес формування бюджету і приведення його показників до макроекономічних індикаторів розвитку країни складається з трьох етапів, які, слід зазначити, є дещо умовним розподілом процесу формування проекту бюджету на майбутній рік. А детальні етапи і процедури описуються в Плані заходів Міністерства фінансів України по підготовці проекту державного бюджету на майбутній рік.

Планування доходів місцевих бюджетів у середньостроковій перспективі передбачає наступні кроки:

1. Здійснення моніторингу та аналізу надходжень до місцевих бюджетів відповідно до джерел доходів за кілька років Теоретично, чим довшим є період, за який здійснюється аналіз, тим краще для виявлення тенденцій надходжень до бюджету з різних джерел. При цьому важливо привести

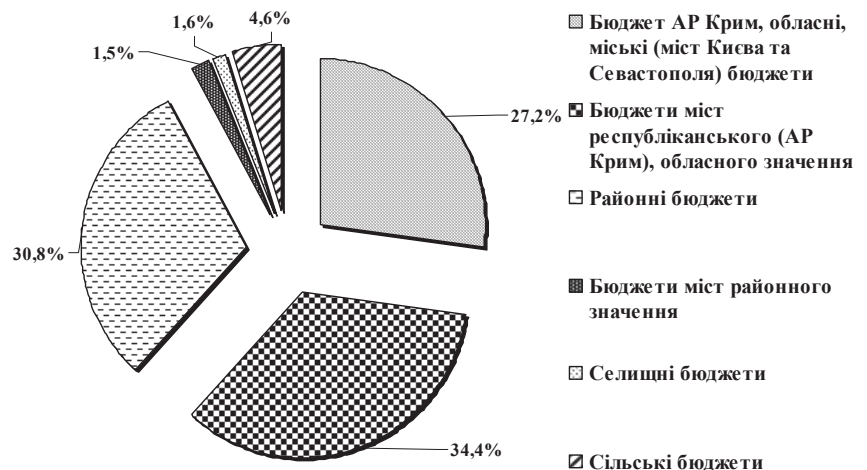


Рис. 1. Структура доходів місцевих бюджетів (у розрізі видів місцевих бюджетів)

**Таблиця 2. Структура поточних доходів бюджетів міст органів влади в країнах з ринковою економікою (у відсотках до поточних доходів), 2015 р.**

Країни	Власні доходи						Регулюючі доходи трансферти від центральної адміністрації
	Доходи від державної власності	Податки			Інші доходи	Власні доходи, всього	
		Прямі	Непрямі	Усього			
Країни з «податковою автономією», вищою за середню (вище 50,2%)							
Ісландія	8,6	50,7	39,8	90,5	0,1	99,2	0,8
США	3,4	79,8	8,8	88,6	0,3	92,3	7,7
Люксембург	1,9	30,4	53,9	84,3	6,9	93,1	6,9
Іспанія	1,9	32,8	43,2	76,0	5,3	83,2	16,8
Австрія	2,2	30,1	42,5	72,6	11,2	86,0	14,0
Швейцарія	4,6	65,6	3,5	69,1	7,9	81,6	18,4
Швеція	2,4	64,3	0,3	64,6	5,8	72,8	27,2
Японія	2,3	26,8	34,6	61,4	0,4	64,1	35,9
Норвегія	1,5	55,2	1,9	57,1	-	58,6	41,4
Німеччина	5,0	24,8	31,4	56,2	6,4	67,6	32,4

базу доходів місцевого бюджету за ряд років у співставні умови з роком, на який здійснюється прогностична оцінка доходів (наприклад, при зміні ставок оподаткування або бази оподаткування змінюються і надходження до бюджету від такого податку).

2. Визначення тенденції поведінки бази оподаткування в умовах поточного року (тобто без змін до податкового законодавства). Це необхідно для визначення альтернативних джерел наповнення доходної частини місцевого бюджету в разі можливих втрат від змін у законодавстві.

3. Врахування змін, що сталися у базі оподаткування, а також у законодавстві щодо цих податків та зборів. Після цього потрібно оцінити законодавчі зміни, які вступають у силу, на який здійснюється прогноз, а також вплив цих змін на середньострокову перспективу в кількісному значенні.

4. Виявлення особливої уваги до надходжень, пов'язаних з комунальною власністю місцевих громад. Оскільки кошти, отримані від приватизації, є одноразовими надходженнями (тобто обмеженими процесом приватизації), вони мають бути залучені до бюджету лише у випадку проведення відповідних видатків з бюджету розвитку.

5. Здійснення середньострокової оцінки дотацій вирівнювання з державного бюджету (з бюджету вищого рівня) або коштів, що передаються до такого бюджету. З цією метою має бути сформована база даних щодо доходів, які враховуються при розрахунку дотації вирівнювання.

## ВИСНОВКИ

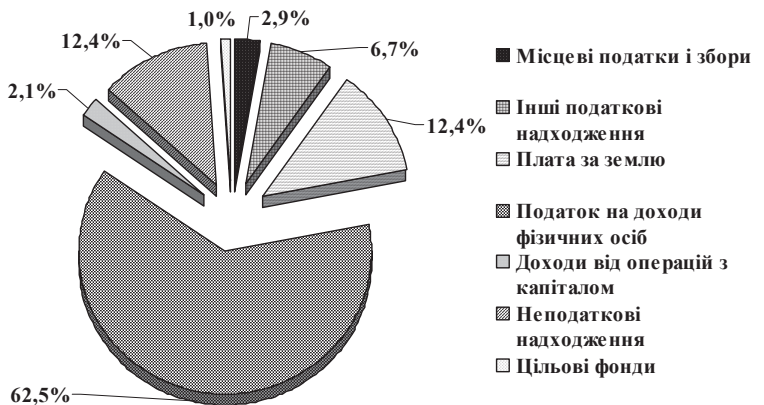
Місцеві бюджети є фінансовою базою органів місцевого самоврядування та вирішальним фактором регіонального розвитку. Наявність місцевих бюджетів закріплює економічну самостійність місцевих органів самоврядування, що передбачено Конституцією та Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", активізує господарську діяльність, дозволяє їм розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, розширювати економічний потенціал регіону, виявляти і використовувати резерви фінансових ресурсів.

З метою забезпечення ефективності управління фінансовими ресурсами необхідно:

- 1) удосконалення законодавчої бази, нормативно-правових актів та інструктивних документів;
- 2) визначення нових стратегічних напрямків процесу управління фінансовими ресурсами;
- 3) проведення заходів, спрямованих на ефективність зовнішнього та внутрішнього фінансового контролю.

Прогноз, планування, виконання, контроль і моніторинг доходів бюджету і чинного законодавства мають відбуватися у межах єдиного механізму формування та функціонування доходів бюджету.

Враховуючи зміни до чинного законодавства у 2015 р., зокрема Податкового та Бюджетного кодексів, можна сказати, що для України це черговий крок на шляху до удосконалення механізмів наповнення місцевих бюджетів та реформування міжбюджетних відносин.



**Рис. 2. Структура доходів місцевих бюджетів за 2015 р.**

## Література:

1. Білик М.В. Сучасні аспекти формування та виконання місцевих бюджетів / М.В. Білик // Економіка. Управління. Інновації. — 2013. — № 1.
2. Бондарчук Т.Г. Доходи місцевих бюджетів в умовах децентралізації / Т. Г. Бондарчук // Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту. — 2015. — № 1. — С. 79—86.
3. Карчевська І.О. Оцінка фінансової децентралізації місцевих бюджетів України / І.О. Карчевська, О.М. Кравчук // Економічний простір. — 2010. — № 35. — С. 110—118.
4. Кириленко О., Малиняк Б., Письменний В., Русін В. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади // Асоціація міст України. — К., ТОВ "ПІДПРИЄМСТВО "ВІ ЕН ЕЙ", 2015. — С. 396.
5. Кондусова Л.Ф., Нескородоєва І.І., Алексєнко І.І., Жижор О.Б., Пелехатий А.О. Управління фінансовими ресурсами місцевого бюджету. — Харків: ХНЕУ, 2011.

## References:

1. Bilyk, M. (2013), "Modern aspects of the formation and execution of local budgets", Economics. Management. Innovation, vol. 1.
2. Bondarchuk, T. G. (2015), "Local Government Revenues under decentralization", Scientific Bulletin of the National Academy of Statistics, Accounting and Auditing, vol. 1, pp. 79—86.
3. Karchevska, I. and Kravchuk, O. A. (2010), "Assessment of financial decentralization of local budgets Ukraine, Ekonomichnyj prostor, vol. 35, p. 110—118.
4. Kirilenko, O. Maliniak, B. Pismenniy, V. and Rusin, V. (2015), Planuvannia ta upravlinnia finansovymy resursamy terytorial'noi hromady [Planning and financial management of the territorial community], AUC Ukraine LLC COMPANY HEY BI EN, Kyiv, Ukraine.
5. Kondusova, L. F. Neskorodyeva, I. I. Alekseyenko, I. I. Zhyhor, O. B. and Pelehatyy, A. O. (2011), Upravlinnia finansovymy resursamy mistsevoho biudzhetu [Financial resources of local government, KhNUE, Kharkiv, Ukraine. *Стаття надійшла до редакції 08.11.2016 р.*