

МАТРОСОВА

Людмила Миколаївна  
Cafedra.gosfin@gmail.com

УДК 336.143

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ  
БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ

СОЛОВЙОВА

Дар'я Сергіївна  
dashasolovyova1@gmail.comMODERN PROBLEMS OF LOCAL  
GOVERNMENT'S BUDGETS FORMATIONд.е.н., професор,  
Харківський інститут  
фінансів КНТЕУстудент, Харківський  
інститут фінансів КНТЕУ

*У статті проаналізовано механізм формування місцевих бюджетів в Україні, визначено проблеми їх формування, обґрунтовано шляхи реформування місцевих фінансів, що забезпечать децентралізацію та вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів.*

*В статье проанализировано механизм формирования местных бюджетов в Украине, определены проблемы их формирования, обоснованы пути реформирования местных финансов, которые обеспечат децентрализацию и выравнивание социально-экономического развития регионов.*

*The article analyzes the mechanism of formation of local budgets in Ukraine, the problems of their formation are identified, the ways of reforming local finances that will ensure decentralization and equalization of social and economic development of the regions are substantiated.*

**Ключові слова:** місцевий бюджет, Державний бюджет, соціально-економічний розвиток, органи місцевого самоврядування, трансферти, фінансові ресурси, децентралізація

**Ключевые слова:** местный бюджет, Государственный бюджет, социально-экономическое развитие, органы местного самоуправления, трансферты, финансовые ресурсы, децентрализация

**Keywords:** local budget, state budget, social and economic development, local government, transfers, financial resources, decentralization

## ВСТУП

Фінансова система України є складним механізмом, становлення якого відбувається в період фінансової кризи, що потребує реформування й зміни підходу до формування міжбюджетних відносин у країні. Наявність у територіальній громаді фінансових ресурсів, достатніх для вирішення питань місцевого значення, визначає реальність місцевого самоврядування в тій чи іншій країні. Визначальну роль у розвинутих країнах світу відіграє загальнодержавна бюджетна система та власні бюджети органів місцевого самоврядування [14, с. 110].

Вагомий внесок у дослідження проблем формування та регулювання місцевих бюджетів, визначення напрямів вдосконалення видатків місцевих бюджетів внесли вітчизняні науковці-економісти: О. Василик, О. Кириленко, І. Луніна, С. Юрій, В. Опарін, І. Руденко, О. Макаренко, С. Мочерний та ін.. У дослідженнях цих авторів розглянуто питання особливостей формування місцевих бюджетів, налагодження ефективного механізму міжбюджетних відносин як основи фінансового забезпечення стабільності соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Однак, у світі останніх подій, зокрема активного проведення бюджетної децентралізації залишаються недостатньо дослідженими питання подальшого вдосконалення системи забезпечення місцевих бюджетів власними фінансовими ресурсами.

## МЕТА РОБОТИ

Мета статті полягає в аналізі механізму функціо-

нування місцевих бюджетів в Україні, проблем їх формування та виконання на рівні органів місцевого самоврядування, дослідження та обґрунтування шляхів реформування системи державних фінансів, спрямованих на їх децентралізацію та вирівнювання рівня соціально-економічного розвитку регіонів.

## МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною та інформаційною основою статті є нормативно-правові акти, наукові праці, статті, монографії, матеріали періодичних видань, статистичні матеріали Державного комітету статистики та Державної Казначейської служби України. При проведенні дослідження використано методи аналізу, статистично-аналітичний, порівняння та узагальнення.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Останнім часом місцеві бюджети здобувають дедалі більшого значення як за обсягом фінансових ресурсів держави, так і щодо вирішення соціально-економічних проблем регіонів. В свою чергу, доходи місцевих бюджетів є основою фінансової бази органів місцевого самоврядування та вирішальним фактором регіонального розвитку. Наявність доходної бази місцевих бюджетів забезпечує економічну самостійність органів місцевого самоврядування, активізує господарську діяльність, дозволяє розвивати інфраструктуру та фінансовий потенціал регіону, виявляти і використовувати резерви додаткових фінансових ресурсів.

Однією із важливих проблем формування місце-

вих бюджетів є забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та формування міжбюджетних відносин з метою підвищення рівня фінансової самодостатності шляхом посилення бюджетної децентралізації.

Функціонування місцевих бюджетів в Україні забезпечене законодавчою базою, зокрема Бюджетним кодексом України, щорічними законами про Державний бюджет України, Податковим кодексом України, Законом України «Про місцеве самоврядування в

Україні». Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає визначення місцевому самоврядуванню, закріплює його принципи, основним з яких є принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування. Проте, окрім визначення поняття місцевого бюджету, закріпленого на законодавчому рівні, існують також інші інтерпретації цієї категорії. Порівняння різних наукових підходів щодо визначення поняття «місцевий бюджет» наведено у табл. 1.

Таблиця 1

**Порівняльний аналіз наукових підходів щодо визначення поняття «місцеві бюджети»**

Джерело (автор)	Визначення поняття «місцеві бюджети»	Основна характеристика місцевих бюджетів
Бюджетний Кодекс України [1]	Місцеві бюджети – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування.	Територіальна категорія
І.Л. Сазонець, Т.В. Гринько, Г.Ю. Придатко [9]	Місцеві бюджети – фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань та функцій, що покладаються на органи місцевого самоврядування. Як складова бюджетної системи держави і основа фінансової бази діяльності органів місцевого самоврядування місцеві бюджети забезпечують необхідними грошовими засобами фінансування заходів економічного та соціального розвитку, які здійснюються органами влади та управління на відповідній території.	Фінансова категорія
О.С. Близнюк, Н.Л. Губернська, О.А. Музика, Р.А. Усенко [6]	Місцевий бюджет – це правовий акт, згідно з яким виконавчі органи влади отримують легітимне право на розпорядження певними фондами грошових ресурсів; Місцевий бюджет – це план (кошторис) доходів і видатків відповідного місцевого органу влади чи самоврядування; Місцевий бюджет – це економічна категорія, закономірний атрибут будь-якої самостійної територіальної одиниці, наділеної відповідним правовим статусом	Правова, фінансова та економічна категорія
Т.М. Рева, К.Ф. Ковальчук, Н.В. Кучкова [7]	Місцеві бюджети – сукупність економічних відносин, які сприяють територіальному перерозподілу ВВП і національного доходу країни та забезпечують створення фінансової бази місцевих органів влади	Фінансово-економічна, територіальна категорія
О. О. Сунцова [10]	Місцеві бюджети – сукупність економічних (грошових) відносин, що виникають у зв'язку з утворенням і використанням фондів грошових засобів місцевих органів влади у процесі перерозподілу національного доходу з метою забезпечення розширеного відтворення та задоволення соціальних потреб суспільства	Соціально-економічна, грошова категорія
О. П. Кириленко [3]	Місцеві бюджети в Державних фінансах – складова бюджетної системи, інструмент реалізації загальнодержавних програм; джерело фінансування Державних видатків та інструмент фінансового вирівнювання; місцеві бюджети в місцевих фінансах – фінансова база місцевого самоврядування, фінансові плани територіальних формувань, джерело утримання місцевого господарства; місцеві бюджети в економічній системі держави – інструмент перерозподілу ВВП, Державного регулювання на макрорівні, регіональної політики.	Фінансова, економічна, адміністративна, регулятивна категорія

Таким чином, існує безліч підходів до визначення поняття «місцеві бюджети». Автори розглядають це поняття у декількох аспектах: як правовий акт, план доходів і видатків, економічну категорію (О.С. Близнюк, Н.Л. Губернська, О.А. Музика, Р.А. Усенко); Т.М. Рева у визначенні місцевих бюджетів підкреслює економічну роль місцевого бюджету в суспільному розвитку; О.П. Кириленко підходить до визначення поняття «місцеві бюджети» крізь призму функцій, які вони виконують у Державних, місцевих фінансах та у економічній системі держави. Таке повне розкриття сутності охоплює всю систему функцій місцевих бюджетів і вичерпно їх характеризує. Проте, місцевий бюджет як категорія потребує структуру-

вання для визначення його змісту.

Фінанси місцевих органів влади як система включають кілька основних взаємопов'язаних структурних елементів. Це доходи, видатки, способи формування доходів, інститути, суб'єкти та об'єкти системи та відносини між ними. Головною частиною доходів місцевих бюджетів в Україні є Державні податки, що зараховуються до бюджету відповідного рівня згідно з нормативами відрахувань або закріплюються за Державним та місцевими бюджетами. Місцеві бюджети є автономними і не входять до складу бюджетів вищих рівнів. На рис. 1 представлено загальну схему місцевих бюджетів України.



Рис. 1. Загальна структура місцевих бюджетів [1]

Перелік доходів за видами місцевих бюджетів закріплено у ст. 64-69 Бюджетного кодексу України. Видатками бюджету є кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків при цьому не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надлишків сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування [11].

Проблема недостатності фінансових ресурсів на рівні органів місцевого самоврядування та нестабільність їх доходних джерел набула сьогодні загальнодержавного значення. Серед основних недоліків сучасної Державної політики у сфері подолання дисбалансів місцевих бюджетів можна виділити наступні: залежність місцевих бюджетів від рішень Державної влади; високу концентрацію фінансових ресурсів у Державному бюджеті країни; значні витрати на делеговані повноваження в бюджетних витратах місцевих органів влади; неефективну систему формування бюджетів «зверху донизу»; відсутність стабільних джерел доходів місцевих бюджетів; дисбаланс між зобов'язаннями за видатками місцевих бюджетів та дже-

релами їх фінансування; невідповідність реальних потреб місцевих бюджетів у коштах із Державного бюджету; неефективну структуру міжбюджетних трансфертів [4]. Спостерігається також тенденція до постійного зростання частки міжбюджетних трансфертів у структурі доходних джерел місцевих бюджетів на тлі зниження частки місцевих податків і зборів.

За останні роки понад 75 % бюджетних ресурсів зосереджується в Державному бюджеті України, відповідно у місцевих – акумулюється від 20%. У табл. 2 наведені обсяги доходів Зведеного, Державного та місцевих бюджетів України за останні п'ять років. Представлені дані свідчать про те, що останнім часом спостерігається негативна тенденція зменшення частки доходів місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України. Це суперечить необхідності зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування та розширення їх доходної бази. За цим показником ступінь децентралізації бюджетних ресурсів України становить менше, ніж 24 % та не має стійкої тенденції до зміни. У 2013 р. частка доходів місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету України становила 23,8 %, а надалі – лише зменшувалась.

Таблиця 2

Доходи Зведеного, Державного та місцевих бюджетів України за 2012-16 рр. [5]

Показник	2012	2013	2014	2015	2016
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
Доходи Зведеного бюджету України, млрд грн.	445,5	442,8	456,1	652,0	782,9
Доходи Державного бюджету України без урахування трансфертів, млрд грн.	344,7	337,6	355,0	531,5	612,1
Місцеві бюджети без урахування надходжень із Державного бюджету України, млрд грн.	100,8	105,2	101,1	120,5	170,4
Частка доходів Державного бюджету України у ВВП, %	24,4	23,2	22,7	26,9	25,7

Продовження табл. 2

1	2	3	4	5	6
Частка доходів місцевих бюджетів у ВВП, %	7,1	7,2	6,5	6,1	7,2
Частка доходів Державного бюджету України у Зведеному бюджеті України, %	77,4	76,2	77,8	81,5	78,2
Частка доходів місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті, %	22,6	23,8	22,2	18,5	21,8
Частка трансфертів з Державного бюджету України у доходах місцевих бюджетів, %	55,2	52,4	56,4	59,0	53,4
Частка трансфертів з місцевих бюджетів у доходах Державного бюджету України, %	0,4	0,5	0,6	0,6	0,7

Частка ВВП, що розподіляється через Державний бюджет України та місцеві бюджети, показує, яка питома вага всієї сукупності благ та послуг, створених в державі за рік, акумулюється та перерозподіляється через місцеві бюджети. Місцеві бюджети відіграють значно меншу роль у перерозподілі ВВП, ніж Державний бюджет України (табл. 2). У 2013 р. частка ВВП, що розподілялась через місцеві бюджети, становила 7,2 %, а у 2015 р. – 6,1 %; проте, у 2016 р. вона знову зросла, що свідчить про можливість подальшого зростання ролі місцевих бюджетів. В цілому частка доходів місцевих бюджетів у ВВП у 3–3,5 рази нижча, ніж частка доходів Державного бюджету України у ВВП. Це вказує на значну централізацію фінансових ресурсів країни та фінансову залежність місцевих органів влади від рішень уряду держави.

Необхідно зазначити, що частка трансфертів, що передаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам, протягом 2013–15 рр. зросла на 6,6 % і у 2015 р. становила 59 %; проте у 2016 р. вона зменшилась до 53,4 %, що вказує на необхідність подальшої децентралізації бюджетних коштів.

### ВИСНОВКИ

Основною проблемою місцевих бюджетів України є високий ступінь централізації бюджетних ресурсів. Для вирішення цієї проблеми необхідно запровадити комплекс заходів щодо бюджетної децентралізації, яка, в свою чергу, включає і податкову децентралізацію. Окрім бюджетної та податкової децентралізації, децентралізація фінансових ресурсів передбачає збільшення частки місцевих бюджетів у перерозподілі ВВП, формування органами місцевого самоврядування умов для стимулювання підприємницької діяльності в регіонах. Важливим питанням є вдосконалення доходної бази місцевих бюджетів. Для зростання доходної бази місцевих бюджетів можна запропонувати такі напрями: збільшення частки власних доходів місцевих бюджетів; збільшення доходів від місцевого господарства, забезпечення прибутковості комунальних господарств; забезпечення економічного і цільового використання бюджетних коштів регіону; ефективний контроль з боку місцевих органів влади за формуванням і використанням коштів місцевих бюджетів тощо.

Таким чином, основними заходами реформування механізму місцевих бюджетів є: формування стабільної нормативно-правової бази в умовах реформування системи міжбюджетних відносин; розширення доходної бази місцевих бюджетів шляхом перерозподілу доходів між Державним та місцевими бюджетами;

розширення переліку місцевих податків і зборів; компенсація втрат надходжень місцевих бюджетів, пов'язаних з наданням державою пільг зі сплати податків; стимулювання соціально-економічного розвитку територій шляхом збільшення інвестиційної спрямованості місцевих бюджетів (збільшення кількості джерел надходжень до бюджету розвитку), удосконалення порядку та умов надання субвенцій з Державного бюджету України місцевим бюджетам; проведення адміністративно-територіальної реформи з урахуванням рівня розвитку інфраструктури конкретних територій, природно-ресурсного потенціалу [13]. Проведення наведених заходів забезпечить місцеві органи влади достатніми обсягами власних ресурсів для вирішення наявних проблем, послідовного розв'язання завдання соціально-економічного розвитку регіонів та подолання дисбалансів місцевих бюджетів.

### Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – С. 572.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 06.10.98р. № 163-14 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.
3. Кириленко О.П. Теоретичні основи формування бюджетної політики [Текст] / О.П. Кириленко // Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку: монографія: в 3-х т. / А.І. Даниленко, О.М. Алимов, О.І. Барановський, І.К. Бистряков; за ред. А.І. Даниленка. – К.: Фенікс, 2016. – Т. 1: Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації. – С. 227–239.
4. Кузькін Є.Ю. Ключові проблеми формування фіскальної спроможності місцевих бюджетів / Є.Ю. Кузькін // Наукові праці НДФІ. – 2017. – № 1. – С. 53–67.
5. Міністерство фінансів України. Офіційний сайт / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua)
6. Місцеві фінанси в Україні: правове регулювання [Текст]: навч. посібник / О.С. Близнюк, Н.Л. Губерська, О.А. Музика, Р. А. Усенко. – К.: Дакор. – 2007. – 316 с.
7. Рева Т.М. Місцеві фінанси [Текст]: навч. посібник / Т.М. Рева, К.Ф. Ковальчук, Н.В. Кучкова – К.: Центр учбової літератури. – 2015. – 208 с.
8. Рябоконт О.О. Стан та перспективи розвитку місцевих бюджетів в Україні / О.О. Рябоконт // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 1. – С. 48–50. – Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua>.

9. Сазонець І.Л. Управління місцевими фінансами [Текст]: навчальний посібник / І.Л. Сазонець, Т.В. Гринько, Г.Ю. Придатко. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 264 с.
10. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: навчальний посібник для ВНЗ / О.О. Сунцова. – К.: Центр учбової літератури, 2016. – 487 с.
11. Теліпко В.Е. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / В.Е. Теліпко, А.С. Овчаренко, С.А. Панасюк. – К.: Центр учбової літератури, 2015. – 480 с.
12. Фурдичко Л.Є. Місцеві бюджети України: їх функціонування, проблеми та шляхи реформування / Л.Є. Фурдичко // Економіка та держава. – 2015. – № 1. – С. 131–136. – Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua/UJRN>
13. Чеберяко О. Актуальні проблеми в сфері формування та виконання місцевих бюджетів / О. Чеберяко, О. Рябоконт // Вісник КНУ ім. Т. Шевченка. Економіка. – 2013. – Вип. 8. – С. 58–61.
14. Черновська М.М. Теоретичні підходи до визначення суті місцевих бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування / М.М. Черновська // Наукові записки [Національного університету «Острозька академія»]. Сер. : Економіка. – 2015. – Вип. 21. – С. 202–205. – Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua/UJRN>