

8%D0%BD%D0%B0%20%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D1%96%D1%97%2012.pdf, (Accessed 10.01.2014)

6. Pryimak, P. (2010), "Analysis of the economic and mathematical models of the banking system", *Formuvannia rynkovoї ekonomiky v Ukraini*, issue 22, pp. 264-268.

7. State Statistics Service of Russian Federation (2000), "Methodology IDEF0 functional modeling", available at: <http://www.nsu.ru/smk/files/idef.pdf>, (Accessed 10.12.2013)

8. Khailuk, S.O. (2012), "The formulation of the complex model criteria's of the banking system's efficiency's evaluation", *Visnyk Universytetu bankivs'koi spravy Natsional'noho banku Ukrainy*, no. 2 (14), pp. 260-263.

9. Integration definition for function modeling (IDEF0) / National Institute of Standards and Technology (U.S.). – Gaithersburg, MD : Computer Systems Laboratory, National Institute of Standards and Technology ; Springfield, VA : For sale by the National Technical Information Service, 1993. – 116 p. – (Federal information processing standards publication, 183).

УДК 336. 1:352

Гончар Г.П.,  
к.е.н., доцент кафедри фінансів та банківської справи  
Чортківський навчально-науковий інститут підприємництва і бізнесу,  
Тернопільський національний економічний університет

## РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

Honchar H.P.,  
cand.sc.(econ.), assistant professor of the department  
of finance and banking  
Chortkivskiy Educational and Research Institute for  
Entrepreneurship and Business  
Ternopil National Economic University

## REFORMING THE ORGANIZATION AND FINANCIAL SUPPORT OF MUNICIPAL FINANCES IN UKRAINE

**Постановка проблеми.** Здійснювана в сучасній Україні модернізація методів державного та муніципального управління, перехід на програмний бюджет в секторі публічних фінансів надають особливу соціально-економічну значимість питань підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами локальних територій.

У сучасній ситуації щодо проблеми формування та раціонального використання фінансових ресурсів місцевого самоврядування існує багато інформації, в основному, в негативному контексті. Будь-яка з причин викликає, зрештою, невдоволення населення муніципального утворення кількістю і якістю послуг у різних сферах, оскільки саме фінансова забезпеченість визначає наповнюваність місцевого бюджету, обсяги та умови фінансування муніципальних потреб.

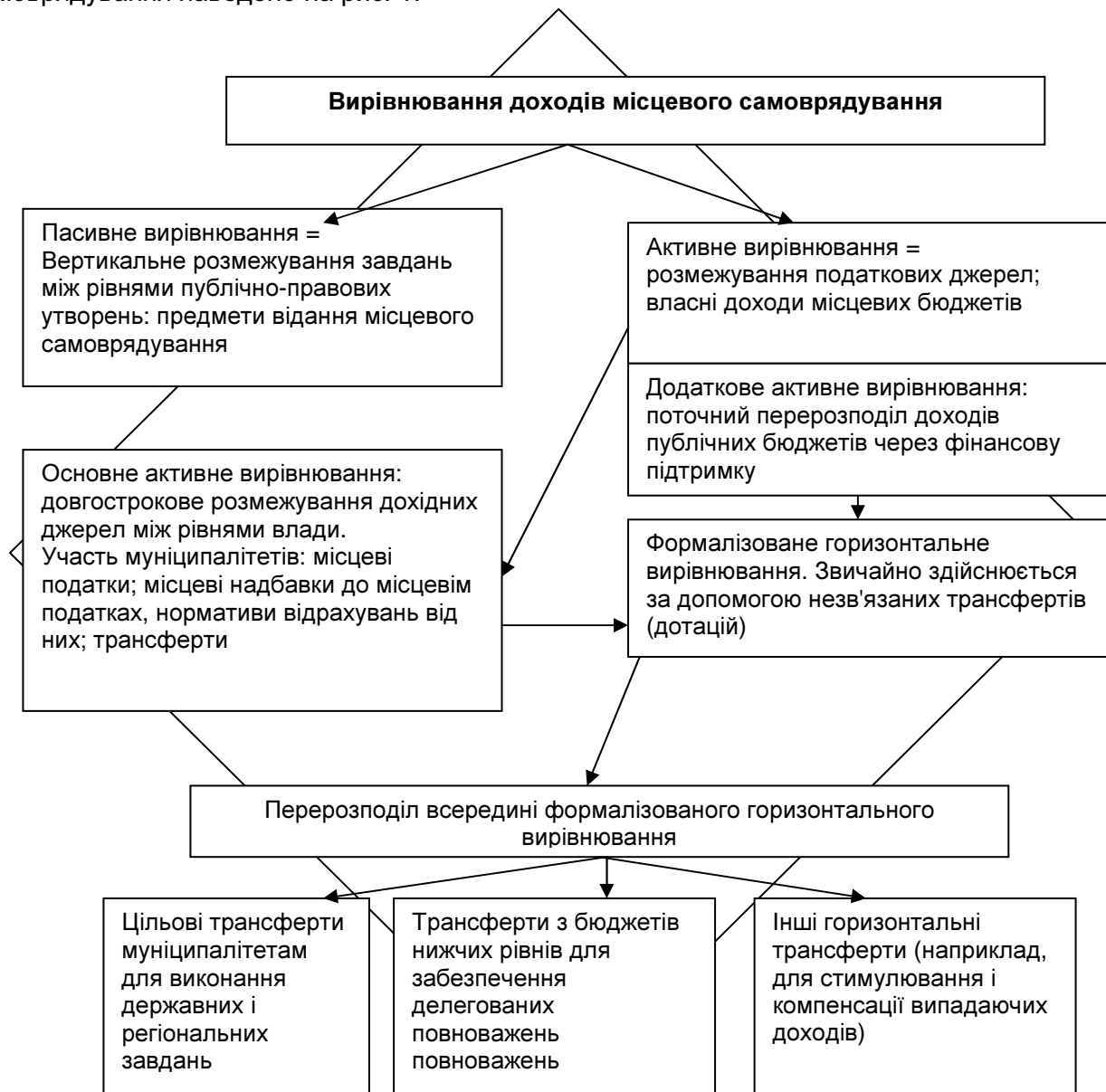
**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми муніципальних ресурсів, зміцнення їх фінансової бази, оптимізації механізму формування місцевих бюджетів, визначення обсягів міжбюджетних трансфертів досліджували такі вітчизняні вчені: І. Боярко, О. Василик, Н. Виговська, А. Горник, Ю. Каспрук, О. Кириленко, О. Люта, А. Маглаперідзе, О. Ніколаєва, Н. Пігуль та ін. Значну увагу у їх наукових здобутках займають дослідження проблем формування доходів місцевих бюджетів, зміцнення податкового потенціалу регіонів, механізмам розрахунку міжбюджетних трансфертів тощо. Однак досліджувана проблема ще

далеко не вирішена, тому вимагає подальшого вивчення, зокрема щодо реформування організації та фінансового забезпечення муніципальних фінансів України.

**Постановка завдання.** Метою статті є розгляд проблем формування доходів місцевих бюджетів та обґрунтування реформування організації та фінансового забезпечення місцевого самоврядування України.

**Викладення основного матеріалу дослідження.** В Україні на сучасному етапі доходи бюджетів значної частини муніципалітетів недостатньо забезпечені власними фінансовими ресурсами, необхідними для модернізації інфраструктури, вирішення завдань соціально-економічного розвитку.

Використання міжбюджетних трансфертів як додаткового джерела доходів також відноситься до фінансової компетенції місцевої влади. Для розуміння їх місця в системі фінансового забезпечення місцевого самоврядування представимо схему напрямків вирівнювання доходів муніципальних утворень. Напрями вирівнювання доходів місцевого самоврядування наведено на рис. 1.



**Рис. 1. Напрями вирівнювання доходів місцевого самоврядування**

Джерело: складено автором на основі джерела [9]

Слід пам'ятати, що міжбюджетні трансферти представляють собою переміщення коштів усередині суспільного сектора економіки. Таким чином, мова йде про фінансові

ресурси, які вже були переміщені з приватного сектора економіки в громадський і повинні бути ще раз переміщені всередині останнього. З іншого боку, трансферти з вищих бюджетів надаються на безоплатній основі подібно до трансфертів з громадського сектору в приватний. Найбільш поширеним аргументом на користь необхідності надання фінансових трансфертів є аргумент про необхідність вирівнювання відмінностей між фінансовим потенціалом та витратними потребами у різних муніципальних утворень [5].

Розглянемо стан міжбюджетних трансфертів та місцевих бюджетів в Україні за матеріалами Департаменту з питань бюджетної політики і затверджено постановою Колегії Рахункової палати [4]. У Законі України «Про державний бюджет на 2014 рік» [11] не передбачено принципових змін у частині формування взаємовідносин державного та місцевих бюджетів. За рахунок трансфертів з державного бюджету і доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів та спрямовуються на виконання делегованих державних повноважень, передбачено сформувати понад 80% доходів місцевих бюджетів.

Відповідно до вимог Бюджетного кодексу України, прогнозний обсяг доходів місцевих бюджетів, що враховується при визначенні міжбюджетних трансфертів, розраховано у загальній сумі 74 млрд. 138,9 млн. грн., що на 1 млрд. 494,2 млн. грн., або 2,1% більше ніж обсяг, затверджений на 2013 рік.

Таблиця 1

**Видатки Державного бюджету України на 2013-2014 рік за функціональною класифікацією, млн. грн.**

№ зп	Показники	2013 рік		2014 рік (передбачено законопроектом)		Відхилення			
		всього	у т. ч. загальний фонд	всього	у т. ч. загальний фонд	всього		у т. ч. загальний фонд	
	<b>ВСЬОГО ВИДАТКІВ</b>	419 844	372 283	447 295	401113	27 451	6.5	28 830	7.7
1.	<i>у тяму числі:</i> Загальнодержавні функції	59 979	58 529	70 344	68 446	10 365	17.3	9917	16.9
2.	Оборона	16 186	14 887	15 583	14 216	-603	-3.7	-671	-4.5
3.	Громадський порядок, безпека та судова влада	38 829	33 892	39 253	34 354	424	1,1	462	1.4
4.	Економічна діяльність	42 759	24 994	45 270	27 603	2 511	5.9	2 609	10.4
5.	Охорона навколишнього природного середовища	4 275	1 859	5515	1 484	1 240	29.0	-375	-20.2
6.	Житлово-комунальне господарство	51	48	268	46	217	425.5	-2	-4.2
7.	Охорона здоров'я	12 966	11 655	12 070	11 104	-896	-6.9	-551	-4.7
8.	Духовний та фізичний розвиток	4 597	4 369	5 007	4 726	410	8.9	357	8.2
9.	Освіта	32 495	21 114	32 991	21 522	496	1.5	408	1.9
10.	Соціальний захист та соціальне забезпечення	89 141	88 877	92 637	92 389	3 496	3.9	3 512	4.0
11	Кошти, що передаються до бюджетів інших рівнів	118 566	112 059	128 357	125 223	9 791	8.3	13 164	11.7

Джерело: складено автором на основі [4]

Прогнозний обсяг видатків, що враховується при визначенні міжбюджетних трансфертів, визначено у сумі 134 млрд. 540,0 млн. грн., з них на оплату праці з нарахуваннями працівників бюджетної сфери – 111 млрд. 556,6 млн. грн., або 82,9%, що більше на 7 млрд. 789,0 млн. грн., або 6,1% обсягу видатків, врахованих при затвердженні закону про державний бюджет на 2013 рік. Зростання видатків зумовлено, зокрема, прогнозним підвищенням розміру мінімальної заробітної плати та посадового окладу (тарифної ставки) працівника I розряду Єдиної тарифної сітки [4].

З метою збалансування місцевих бюджетів, Законом України «Про державний бюджет на 2014 рік» [11] передбачено трансферти між державним бюджетом і 694 місцевими бюджетами. При цьому для 667 місцевих бюджетів, або 96,1% передбачено надання з державного бюджету дотації вирівнювання, а для 27 місцевих бюджетів, або 3,9% – передачу коштів до державного бюджету. Загальний обсяг дотації вирівнювання з державного бюджету визначено у сумі 63 млрд. 137,3 млн. грн., що на 7 млрд. 441,9 млн. грн., або 13,4% більше затвердженого показника на 2013 рік. Загальний обсяг коштів, що передається до державного бюджету з місцевих бюджетів, визначено у сумі 2 млрд. 736,2 млн. грн., що на 1 млрд. 147,1 млн. грн., або 72,2% більше показника, затвердженого на 2013 рік.

Загалом у 2014 році планується надати з державного бюджету місцевим бюджетам 19 субвенцій і 6 дотацій на суму 128 млрд. 357,4 млн. грн., що на 9 млрд. 791,2 млн. грн., або 8,3% більше ніж обсяги, затверджені на 2013 рік. При цьому на видатки споживання передбачено спрямувати 125 млрд. 836,3 млн. грн., або 98,0% загального обсягу трансфертів, видатки розвитку – 2 млрд. 521,1 млн. грн., або 2,0% [4].

Порівняно з 2013 роком, частка трансфертів, які передбачено спрямувати на видатки розвитку, менша на 1,3 відсоткових пункти. Питома вага запланованої суми трансфертів у прогнозованому обсязі доходів місцевих бюджетів становить 54,0%, що свідчить про значну залежність місцевих бюджетів від отримання трансфертів з державного бюджету.

Законом України «Про державний бюджет на 2014 рік» передбачено надати місцевим бюджетам п'ять додаткових дотацій у загальній сумі 1 млрд. 316,3 млн. грн., що на 4,2 млн. грн., або 0,3% більше затвердженого обсягу на 2013 рік.

Прогнозний обсяг доходів місцевих бюджетів на 2014 рік визначено в сумі 237 млрд. 642,2 млн. грн., у тому числі загального фонду – 215 млрд. 990,5 млн. грн., що більше показників, затверджених планом на 2013 рік, на 7 млрд. 59,3 млн. грн., або 3,1% і 9 млрд. 748,9 млн. грн., або 4,7% відповідно [4]. Власні та закріплені доходи місцевих бюджетів розраховані в сумі 109 млрд. 284,8 млн. грн., або 6,6% ВВП, що на 171,4 млн. грн., або 0,2% менше обсягів, затверджених планом на 2013 рік. У законопроекті передбачено, що частка власних та закріплених доходів місцевих бюджетів у загальній сумі доходів місцевих бюджетів наступного року становитиме 46,0%, що на 1,5 відсоткових пункти менше, порівняно з планом на 2013 рік (рис 2).



**Рис. 2. Структура доходів місцевих бюджетів у 2010 – 2014 роках**

Джерело: [4]

Основними дохідними джерелами місцевих бюджетів традиційно залишилися: податок на доходи фізичних осіб – 65,1% обсягу власних і закріплених доходів, або 71 млрд. 133,8 млн. грн., що більше запланованих обсягів 2013 року на 481,3 млн. грн., або 0,7%; - плата за землю – 11,7%, або 12 млрд. 826,0 млн. грн, що менше на 1 млрд. 995,4 млн. грн, або 13,5%; єдиний податок – 6,5%, або 7 млрд. 148,5 млн. грн., що більше на 1 млрд. 530,0 млн. грн.,

або 27,2%; власні надходження бюджетних установ – 6,4%, або 7 млрд. 32,8 млн. грн., що більше на 1 млрд. 797,9 млн. грн., або 34,3 відсотка [4].

Аналіз сформованих джерел доходів місцевого самоврядування дозволяє відзначити, що їх сучасна структура не відповідає критеріям розмежування доходів між публічно-правовими утвореннями: фактично закріплені доходи місцевого самоврядування недостатні для здійснення завдань суспільного характеру, здійснюваних на місцевому рівні; відсутня реальна самостійність органів місцевого самоврядування у визначенні структури власних доходів; не дотримується принцип одержуваних вигод, так як плата за муніципальні бюджетні послуги (комунальні платежі, місцеві податки) стягується не в еквіваленті її надання.

Муніципальні фінанси складаються з позабюджетних муніципальних фондів, коштів місцевих бюджетів, муніципальних та державних цінних паперів, які належать органам місцевого самоврядування та інших грошових коштів, які знаходяться в муніципальній власності. Головною роллю у формуванні муніципальних фінансів відіграє їх основа, тобто місцеві бюджети, які виступають грошовим фондом формування та використання грошових ресурсів відповідних рівнів управління державними структурами. В зв'язку з цим очевидним стає той факт, що муніципальні фінанси не повинні обмежуватися фінансовими ресурсами, що надходять у безпосереднє розпорядження муніципалітету, тобто коштами, отриманими від держави, або такими, що формуються за рахунок діяльності органів місцевого самоврядування, позиковими коштами. Муніципальні фінансові ресурси, які органи місцевого самоврядування можуть залучити з метою розвитку, значно більші бюджетних коштів муніципалітету. Сучасні економічні теорії включають в них кошти підприємств та організацій, заощадження населення, кошти некомерційних, неурядових організацій, кошти господарюючих суб'єктів – нерезидентів, що функціонують (проживають) в межах означеного регіону. Саме в такому контексті і повинно розглядатися поняття муніципальних фінансів.

Проте підкреслимо, що в Україні наразі існує практика запозичень органами місцевої влади, але ринок муніципальних позик не сформовано, він ще лише починає своє становлення. Основними перешкодами його розвитку є недосконалість нормативно-правової бази з питань урегулювання даного виду запозичень, обмежена фінансова незалежність органів місцевої влади, не розробленість процедур банкрутства органів самоврядування, відсутність дієвих ринкових стимулів та конкуренції серед учасників ринку, непрозорість ринку. Саме тому потрібно розробити ефективну державну політику регулювання зазначеного ринку, з врахуванням наявних ризиків та переваг діяльності органів місцевого самоврядування на ринку капіталів, з огляду на існуючий міжнародний досвід.

Узагальнюючи представлені в наукових публікаціях позиції різних вчених, можна виділити наступні теоретико-методологічні підходи до дослідження фінансів муніципальних утворень: територіальний, цільовий, управлінський, розподільний, економічний. Перший підхід заснований на вивченні проблем з точки зору критерію локалізації територіальних факторів, що впливають на їх формування і використання, а також реалізації видаткових повноважень, закріплених за територіальними органами влади й управління. Прихильники цього підходу виділяють набір індикаторів, інтегрованих у факторах (структура економіки, використання економічного потенціалу, рівень життя тощо) і пропонують проводити діагностику фінансового стану території для оцінки виробництва суспільних благ у вигляді питань місцевого значення та інших повноважень. При всій комплексності підходу поза дослідження залишаються технології муніципального фінансового та соціально-економічного планування [1; 8].

Другий підхід базується на розгляді фінансів муніципальних утворень в розрізі цілей використання коштів місцевого бюджету, які відображають: соціальний аспект, що визначає якість життя на території; економічний аспект, що впливає на потенціал муніципальної економіки; стратегічний, стимулюючий інвестиційні потоки території. При цьому не беруться в розрахунок джерела доходів і ресурси надходження коштів до локального фінансового фонду [7, с. 12; 2, с. 180].

Третій підхід полягає в дослідженні форм і методів управління формуванням і використанням фінансів муніципальних утворень. При цьому на перший план висуваються методи бюджетного менеджменту, оцінка результатів виконання місцевого бюджету з позиції пріоритетів місцевого співтовариства. При всій актуальності цих питань поза сферою аналізу

залишаються якісні характеристики фінансів муніципальних утворень, інституційні умови їх реалізації [3, с. 93].

Четвертий підхід заснований на вивченні економічної бази розподілу через механізм фінансів муніципальних утворень. Послідовники підходу розглядають економічний, фінансовий та податковий потенціал як основу розподільчих і перерозподільних процесів, вплив міжбюджетних відносин на фінансову самостійність муніципалітету, пропонують розраховувати муніципальний валовий продукт як базовий показник економічного потенціалу території [6].

І нарешті, п'ятий підхід розкриває методи оцінки ефективності одержуваних вигод від локалізації економічних процесів з позиції всіх учасників бюджетного процесу. Його прихильники доводять залежність витрат місцевого самоврядування на утримання основних об'єктів інфраструктури та розвиток території від розміру муніципалітету, ступеня його урбанізації та залучення в економічні потоки [10].

**Висновки та подальші дослідження.** Як висновки можна виділити положення наукової новизни теорії «фінансів муніципальних утворень» в застосуванні до української практики управління ними, сформулювати низку рекомендацій щодо подальшого реформування організації та фінансового забезпечення місцевого самоврядування України.

1. До формування методів управління фінансами муніципальних утворень на конкретній території слід застосовувати економічний аналіз, так як фінансове забезпечення місцевого самоврядування впливає на процеси соціально-економічного відтворення території.

2. Кількість муніципальних утворень і місцевих бюджетів в Україні має відповідати принципу територіального розселення громадян та оцінці використання ними місцевої інфраструктури. Місцеве самоврядування повинно бути максимально наближене до населення, господарюючих суб'єктів, громадських організацій, які в свою чергу повинні мати можливість впливати на дії органів місцевої влади та оцінювати їх діяльність.

3. Необхідно розробити ефективну державну політику регулювання ринку муніципальних позик із врахуванням наявних ризиків та переваг діяльності органів місцевого самоврядування на ринку капіталів, з огляду на існуючий міжнародний досвід.

### Література

1. Боярко І.М. Місцеві бюджети у забезпеченні соціально-економічного розвитку міста: монографія / І.М. Боярко, О.В. Люта, Н.Г. Пігуль. – Суми: Корпункт, 2012. – 92 с.
2. Василик О.Д. Бюджетна система України: підруч. / О.Д. Василик, К.В. Павлюк – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
3. Виговська Н.Г. Місцеві фінанси як основа розвитку системи горизонтального бюджетного регулювання / Н.Г. Виговська // Економічний вісник Донбасу : Науковий журнал. – 2013. – № 1. – С. 92-96.
4. Висновки за результатами аналізу та експертизи проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2014 рік” підготовлено департаментом з питань бюджетної політики і затверджено постановою Колегії Рахункової палати. [Електронний ресурс]: Режим доступу <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>
5. Горник А.В. Теоретичні аспекти формування ефективних систем міжбюджетних відносин [Електронний ресурс] / А.В. Горник. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/1/11.pdf>
6. Гутаріна С.О. Місцеві фінанси: сучасний стан та перспективи розвитку / С.О. Гутаріна // Культура народів Причорномор'я. – 2007. – № 121. – С. 35-36.
7. Єфремова І.І. Правове регулювання планування та виконання місцевих бюджетів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.І. Єфремова; Національний університет біоресурсів і природокористування України. – К., 2010. – 23 с.
8. Каспрук Ю.В. Вплив ресурсів місцевого бюджету на темпи економічного зростання області / Ю.В. Каспрук // Регіональна економіка. – 2012. – №4. – С. 38-44.
9. Качанова Е.А. Стратегические приоритеты формирования финансов муниципальных образований в условиях реформирования бюджетного устройства: автореф. дис. на соискание наук. степени доктора эконом. наук : 08.00.10 / Е.А. Качанова; Российская

Академия Народного Хозяйства и Государственной Службы при Президенте Российской Федерации – М., 2013. – 46 с.

10. Николаєва О.М. Місцеві фінанси : навч. посіб. / О.М. Николаєва, А.С. Маглаперідзе. – К. : ЦУЛ, 2013. – 354 с.

11. Про Державний бюджет України на 2014 рік: Закон, Бюджет від 16.01.2014 № 719-VII [Електронний ресурс]: Режим доступу <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/719-18>

## References

1. Boiarko, Í.M., Liuta, O.V., Píhul, N.H. (2012) *Mistsevi biudzhety u zabezpechenni sotsialno-ekonomichnoho rozvytku mista* [Local budgets in ensuring of the social and economic development of the city], Korpunkt, Sumi, Ukraine, 92 p.

2. Vasylyk, O.D., Pavlyuk, K.V. (2004), *Byudzhetna systema Ukrayiny* [The budget system of Ukraine], textbook, Tsentr navchalnoyi literatury, Kyiv, Ukraine, 544 p.

3. Vyhovska, N.H. (2013), "Local Finances as the basis for the development of horizontal fiscal adjustment", *Ekonomichnyi visnyk Donbasu*, no 1, pp. 92-96.

4. Department on questions a fiscal policy and it is ratified by resolution of College of the Account chamber (2014), Conclusions on results an analysis and examination of project of Law of Ukraine "About the State budget of Ukraine on 2014", available at: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>

5. Hornyk, A.V. (2007), "Theoretical aspects of effective systems of intergovernmental relations", available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/1/11.pdf>

6. Hutarina, S.O. (2007), "Local finance: current state and development prospects", *Kultura narodov Prichernomoria*, no. 121, pp. 35-36.

7. Yefremova, I.I. (2010), "Legal regulation of planning and implementation of local budgets", thesis abstract of Cand. Sc. (Yuryd.), 12.00.07, *Natsionalnyi universytet bioresursiv i pryrodokorystuvannia Ukrainy*, Kyiv, Ukraine, 23 p.

8. Kaspruk, Yu.V. (2012), "Influence of local government resources on the rate of economic growth of the region", *Rehionalna ekonomika*, no. 4. pp. 38-44.

9. Kachanova, E.A. (2013) "Strategic priorities of forming of finances of municipal educations in the conditions of reformation of budgetary device", thesis abstract of Dr. Sc. (Econ.), 08.00.10, Russian Academy of National Economy and Government Service at President of Russian Federation, Moscow, Russia, 46 p.

10. Nikolaieva, O.M., Mahlaperidze, A.S. (2013), *Mistsevi finansy* [Local Finance], TSUL, Kyiv, Ukraine, 354 p.

11. Verkhovna Rada of Ukraine (2014), "On the State Budget of Ukraine for 2014", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/719-18>