

УДК 332.025.12:631.1  
© 2010

*К. В. Наконечна,*

*кандидат  
економічних наук*

*Національний  
університет біоресурсів  
і природокористування  
України*

## **УПРАВЛІННЯ ФОРМУВАННЯМ І ВИКОРИСТАННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

*Досліджено сучасний стан управління формуванням та використанням місцевих бюджетів України. Обґрунтовано теоретико-методичні засади і практичні підходи до удосконалення процесу управління формуванням та використанням місцевих бюджетів.*

Посилення ролі місцевих бюджетів у загальнодержавному розвитку пов'язане з процесами інтеграції України в європейське та світове співтовариство. Світовий досвід реформ суспільного управління підтверджує ефективність принципів децентралізації та субсидіарності. Відповідно до обраних напрямів зовнішньої та внутрішньої політики в Україні розпочато та перебувають у стадії незавершеності реформи системи державного управління, бюджетної, податкової систем та адміністративно-територіального устрою. Об'єднуючим елементом їх реалізації є місцеві бюджети.

Незважаючи на проголошений принцип самостійності територіальних громад України реальних механізмів для її реалізації вкрай недостатньо. Нагального вирішення потребує низка гострих проблем, що склалися у сфері управління формуванням та використанням місцевих бюджетів, серед яких переважно декларативний характер нормативно-правової бази, високий рівень централізації бюджетного процесу, недостатність власних доходних джерел, неефективна система розподілу загальнодержавних податків, відсутність стимулів у місцевих органах влади до ефективного управління місцевим бюджетом.

Для забезпечення стабільності бюджетної системи законом «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», прийнятим у липні 2010 р., передбачено встановити на постійній основі окремі норми, які щорічно регулювалися законом про державний бюджет.

Зокрема, визначено склад доходів загальнофонду державного бюджету, перелік захищених видатків бюджету, процедуру перерахування дотацій врівнювання місцевим бюджетам, конкретизовано субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам за державними програмами соціального захисту тощо, переглянуто джерела доходів місцевих бюджетів, упорядковано видаткові повноваження місцевих бюджетів.

Віднесено у повному обсязі до доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних відносин, фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності, єдиний податок для суб'єктів малого

підприємництва і плату за землю (які зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування), надходження адміністративних штрафів, плату за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів, автозаправними станціями, заправними пунктами), що стягується виконавчими органами відповідних місцевих рад; податок на нерухоме майно (нерухомість), відмінне від земельної ділянки, у складі місцевих податків і зборів.

Крім того, передбачено узгодження інших законів України зі змінами до Бюджетного кодексу України (зміни до 26 законів, зокрема Цивільного кодексу України, Водного кодексу України, Земельного кодексу України, Господарського кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та інших законодавчих актів).

Однак у цьому документі не враховано механізм розподілу коштів між 12 тис. місцевих бюджетів [9].

**Мета статті** — обґрунтувати теоретико-методичні засади і практичні підходи до вдосконалення процесу управління формуванням та використанням місцевих бюджетів [1].

**Об'єктом дослідження** є бюджетний процес в Україні на місцевому рівні.

**Предмет дослідження** — процес управління формуванням та використанням місцевих бюджетів в Україні.

Сприятливі переходи на європейські стандарти організації суспільного життя в Україні має гарантоване Конституцією та Бюджетним кодексом України право територіальної громади самостійно розпоряджатися власними фінансовими ресурсами [1]. Зокрема, передбачено право затверджувати та контролювати виконання місцевих бюджетів, впроваджувати місцеві податки та збори. Принципи фінансової самостійності також визначено Європейською хартією місцевого самоврядування, що ратифіковано Україною, та іншими нормативно-правовими документами.

Аналіз структури місцевих бюджетів України (рисунок) свідчить, що вона досить розгалужена і на кожному її рівні відбувається перетин

1 рівень	Республіканський бюджет Автономної Республіки Крим Обласні бюджети Бюджети міст республіканського підпорядкування
2 рівень	Районні бюджети Бюджети міст обласного підпорядкування з районним розподілом Бюджети міст обласного підпорядкування без районного розподілу
3 рівень	Бюджети міст районного підпорядкування Бюджети селищ Бюджети сіл Бюджети районів у містах

### Структура місцевих бюджетів України (джерело: 7, 10).

владних інтересів. Адже відсутність чіткого, законодавчо закріпленого розмежування повноважень між рівнями влади ускладнює міжбюджетні відносини.

Згідно чинного законодавства доходи місцевих бюджетів поділяються на ті, що враховуються (доходи першого кошика) і ті, що не враховуються (доходи другого кошика) при розрахунку міжбюджетних трансфертів. У процесі дослідження з'ясовано, що найбільшу частку в доходах місцевих бюджетів становлять доходи першого кошика.

Ця частка доходів практично не залежить від ефективності діяльності органів місцевої влади. Частка другого кошика в дохідній частині місцевих бюджетів є досить незначною. Тобто обмежено кошти, якими громади можуть розпоряджатися самостійно залежно від пріоритетів розвитку.

Динаміка змін у структурі доходів місцевих бюджетів за 2005—2009 рр. демонструє змен-

шення частки місцевих податків та зборів (з 2% у 2005 р. до 1,1% у 2009) (табл. 1). Надходження від загальнодержавних податків і зборів становлять 50—70%, хоча в країнах з успішною економікою місцеві податки і збори — основне джерело наповнення місцевих бюджетів.

Занадто висока централізація бюджетного процесу не дає змоги органам місцевого самоврядування належно впливати на процес формування та використання місцевих бюджетів, виникає незацікавленість в отриманні додаткових доходів, укорінюється споживацька психологія, зростає кількість дотаційних бюджетів. Зокрема, в 2005 р. 92% були дотаційними, в 2009 р. цей показник уже становить 96,5%.

У 2009 р. 75,4% коштів спрямовувалось до державного бюджету і лише 24,6% — розподілялися приблизно серед 12 тис. місцевих бюджетів (табл. 2). З'ясовано, що бюджетна політика держави щодо управління використанням місцевих бюджетів спрямована в основному на задоволення поточних потреб. Протягом останніх років на соціальні цілі спрямовувалось до 80% видаткової частини місцевих бюджетів, а бюджетні видатки на розвиток територій, які потребують значних фінансових ресурсів, забезпечуються переліком доходів, що становлять у структурі місцевих бюджетів лише 10%.

Згідно результатів дослідження, за останні 5 років частка капітальних видатків скоротилася вдвічі — з 15,5 до 7,5%. Деякі територіальні громади взагалі не мають бюджету розвитку.

Отже, встановлено, що існування дисбалансу між видатками розвитку і споживання унеможлиблює вирішення місцевими органами проблем соціально-економічного розвитку громад.

Дослідження дають підставу стверджувати необхідність вдосконалення існуючих механізмів управління використанням місцевих бюджетів в умовах обмеженості ресурсів.

Для підвищення прозорості та відкритості управління бюджетним процесом пропонуємо

### 1. Структуризація місцевих бюджетів України у 2005—2009 рр. [6]

Показник	Роки				
	2005	2006	2007	2008	2009
Усього бюджетів, що мають відносини з державним бюджетом, з них:	690	690	691	691	691
бюджети-донори, усього	55	41	46	46	24
у т. ч. бюджети:					
міст — обласних центрів	12	10	10	11	4
інших міст	38	27	32	28	17
областей	2	1	1	1	0
районів	2	2	2	5	2
Києва	1	1	1	1	1
Частка бюджетів-донорів у загальній кількості бюджетів, %	8,0	5,9	6,7	6,7	3,5
Частка дотаційних бюджетів у загальній кількості бюджетів, %	92,0	94,1	93,3	93,3	96,5

**2. Динаміка частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті за 2005–2009 рр. [7]**

Вид бюджету	Роки				
	2005	2006	2007	2008	2009
	<i>Доходи</i>				
Державний бюджет	77,4	76,8	73,0	75,2	75,4
Місцеві бюджети	22,6	23,2	27,0	24,8	24,6
	<i>Видатки</i>				
Державний бюджет	63,2	58,7	57,3	59,0	58,6
Місцеві бюджети	36,8	41,3	42,7	41,0	41,4

**3. Розрахунок фінансового результату від впровадження податку на нерухоме майно залежно від загальної площі об'єкта оподаткування [10]**

Місячний прожитковий мінімум, діючий для працездатної особи на 1 січня 2010 р. ( $D_{\min}$ ), грн	Площа об'єкта оподаткування (S), м <sup>2</sup>			
	300—350	351—400	401—500	501 і більше
	Ставки податку (T(Y)), %			
	0,5	1,0	1,5	2,0
869,00	1303,50—1520,75	3050,19—3476,00	5227,04—6517,50	8707,38

інформацію про стан його виконання, що оприлюднюється, надавати в зрозумілій, простій для сприйняття кожного користувача формі. Це дасть можливість критично оцінювати власний потенціал та стимулювати громаду до зміцнення власної фінансово-матеріальної бази. З цією метою вважаємо також доцільним використання сучасних інформаційних технологій.

Доцільно вдосконалити механізм проведення громадських слухань шляхом закріплення відповідних норм у статутах міських громад. Потрібно закріпити право ініціювати громадські слухання не лише за міським головою, а й міською громадою. Побудова слухань має базуватися не на схваленні готового проекту рішення, а на слуханнях щодо альтернатив [5]. Така форма проведення слухань має змінити позицію населення зі споживацької до активної і дієвої.

Дослідження джерел формування місцевих бюджетів України показало недоцільність застосування заміни місцевих податків міжбюджетними трансфертами. Тому для зміцнення фінансово-матеріальної бази міських бюджетів пропонуємо механізм надходження до міських бюджетів податку на нерухоме майно. Оскільки

при введенні податку можливі складності щодо оцінки майна, то пропонується встановлення диференційованої ставки податку, розмір якої збільшуватиметься відповідно до збільшення розміру сукупного майна з урахуванням прожиткового мінімуму для працездатної особи на 1 січня поточного року.

Отже, пропонується застосування формули (1) розрахунку податку на нерухоме майно:

$$T = S \times (D_{\min} \times T(Y)), \quad (1)$$

де T — сума податку на нерухоме майно, грн; S — загальна площа об'єкта оподаткування, м<sup>2</sup> — база оподаткування, яку визначають на підставі даних органів, які здійснюють державну реєстрацію прав на нерухоме майно;  $D_{\min}$  — сума місячного прожиткового мінімуму, діючого для працездатної особи на 1 січня звітного податкового року, грн; T(Y) — ставка податку, %.

Крім розрахованого економічного ефекту, введення податку на нерухоме майно матиме також соціальний ефект як засіб проти спекуляцій на ринку нерухомості та забезпечення незахищених верств населення доступним житлом (табл. 3).

**Висновки**

Доцільним є введення до системи місцевого оподаткування екологічних податків. Вважаємо за необхідне внести зміни до нормативів розчеплення загальнодержавних податків. Отже, в перспективі місцеві податки і збори мають стати надійним інструментом регулювання економічного розвитку території. Для відкритості, інформаційної повно-

ти та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування запропоновано впровадження єдиної системи управління бюджетом. Це підвищить ефективність управління видатками, дасть можливість здійснювати посилені та прозоріший моніторинг і контроль на всіх стадіях бюджетного процесу [6].

## Бібліографія

1. *Бюджетний Кодекс України* від 21.06.01 р. № 2542—III [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
2. *Висновки* щодо виконання Державного бюджету України за 2006—2009 роки. — К.: Рахункова палата України, 2009 [Електрон. ресурс]: [www.ac-rada.gov.ua](http://www.ac-rada.gov.ua).
3. *Декрет* Кабінету Міністрів «Про місцеві податки і збори» від 20 травня 1993 р. № 56—93 [Електр. ресурс]: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
4. *Закон України* «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» [Електрон. ресурс]: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>.
5. *Латишева В.В.* Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг//Державне будівництво. — 2007. — № 2 [Електрон. ресурс]: [www.nbu.gov.ua](http://www.nbu.gov.ua).
6. *Ливдар М.В.* Програмно-цільовий метод складання бюджету//Галицький економ. вісн. — 2009. — № 2. — С. 109—114.
7. *Новий бюджетний кодекс* від 08.07.2010 [Електрон. ресурс]: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
8. *Осадчук С.В.* Стан та проблеми державного фінансового контролю на регіональному та місцевому рівні//Теоретичні та прикладні питання державотворення. — 2008. — № 3 [Електрон. ресурс]: [www.nbu.gov.ua](http://www.nbu.gov.ua).
9. *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами» від 05.09.2001 р. № 1195 [Електрон. ресурс]: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
10. *Прохорова В.В, Серженко А.А.* Проблеми формування доходів місцевих бюджетів//Економік. протірі. — 2009. — № 24. — С. 90—95.

## ВІСТІ З НАУКОВИХ УСТАНОВ

## ПОГОЛІВ'Я І ПРОДУКТИВНІСТЬ КОРІВ МОЛОЧНИХ ПОРІД У США

В Інституті розведення і генетики тварин УААН узагальнено динаміку поголів'я, молочної продуктивності і складу молока у корів молочних порід, яких розводять у США. Серед них найпоширеніші такі: голштинська (94,5% загального поголів'я підконтрольних порід) і джерсейська (4,9%). За період з 2001 по 2009 р. поголів'я підконтрольних корів зменшилося на 2, зокрема голштинської породи — на 2,7, швіцької — 17,8, гернзейської — 19, айрширської — 33,3, молочної шортгорнської — на 44% (таблиця). За цей період зросло поголів'я корів лише джерсейської породи (на 21,6%).

Динаміка поголів'я і продуктивності  
підконтрольних корів різних порід у США (за матеріалами ICAR)

Порода	Рік	Підконтрольне поголів'я	Продуктивність за 305 днів			
			надій, кг	вміст у молоці, %		вихід молочного жиру і білка, кг
				жиру	білка	
Голштинська	2009	3938546	10403	3,64	3,06	697,0
	2001	4048939	9639	3,64	3,05	644,8
Джерсейська	2009	204826	7419	4,64	3,61	612,1
	2001	168388	6915	4,61	3,59	567,0
Швіцька	2009	13089	8323	4,09	3,39	622,6
	2001	15932	7877	4,00	3,36	582,9
Гернзейська	2009	6184	6891	4,56	3,37	546,5
	2001	11191	6612	4,50	3,37	520,4
Айрширська	2009	5108	6942	3,94	3,17	493,6
	2001	7658	7014	3,88	3,17	494,5
Молочний шортгорн	2009	1972	6001	3,52	3,10	397,3
	2001	3524	7652	3,62	3,16	518,8

Молочна продуктивність корів більшості порід за означений період помітно зростає. Надій за 305 днів лактації корів голштинської породи підвищився на 7,9%, вихід молочного жиру і білка — на 8,1%, у корів джерсейської породи — відповідно на 7,3 і 8, швіцької — на 5,7 і 6,8, гернзейської — на 4,2 і 5,4%. Водночас у корів айрширської породи надій знизився на 1%, вихід молочного жиру — на 1 і білка — на 0,2%, а у найменш чисельного поголів'я молочної шортгорну — відповідно на 21,6 і 23,4% (таблиця).

Ю.П. Полупан, М.С. Гавриленко,  
кандидати сільськогосподарських наук