

УДК 336.14:352

Татарин Н. Б.
*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри державних та місцевих фінансів
Львівського національного університету імені Івана Франка*

Войтович В. В.
*магістр
Львівського національного університету імені Івана Франка*

Tataryn N. B.
*Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor of State and Local Finance
Lviv National University named after I. Franko*

Vojtovych V. V.
*Master
Lviv National University named after I. Franko*

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК ФІНАНСОВА БАЗА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

LOCAL BUDGETS AS FINANCIAL BASIS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Анотація. У статті розглянуто науково-методичні підходи до формування та використання коштів місцевих бюджетів, що набуває особливої актуальності на шляху євроінтеграції України, оскільки без фінансової самостійності місцевих бюджетів з її численними складниками й урахування податкового потенціалу кожної території побудова й розвиток ефективної національної економіки неможливі. Економічний і соціальний розвиток будь-якої країни багато в чому залежить від розвитку її територій. Це, своєю чергою, вимагає належної фінансової підтримки, яка реалізується через формування місцевих бюджетів. Дедалі більшого значення набувають місцеві бюджети у здійсненні соціально-економічного регулювання, що є вирішальним фактором для їх подальшого розвитку.

Ключові слова: місцевий бюджет, доходи, видатки, кошти місцевих бюджетів, територіальна громада.

Постановка проблеми. Питання місцевих бюджетів набуває особливої актуальності на шляху євроінтеграції України. Становлення місцевих бюджетів багато в чому залежить від правильності, повноти та оптимальності застосування положень Бюджетного кодексу. Крім того, місцеві бюджети стали більш стабільними й передбачуваними, оскільки зменшилася кількість непрофінансованих повноважень.

Економічний та соціальний розвиток будь-якої країни значною мірою залежить від розвитку її територій. Це, своєю чергою, потребує відповідного фінансового забезпечення, що реалізується через формування місцевих бюджетів. Підвищення значення місцевих бюджетів у реалізації соціального й економічного регулювання є визначальним чинником подальшого розвитку країни. Актуальність проблеми формування доходів місцевих

бюджетів і використання їхніх коштів зростає в умовах фінансово-економічної кризи. Забезпечення місцевого самоврядування стабільними та достатніми фінансовими ресурсами є запорукою становлення дієздатної та ефективної місцевої влади. Причому без фінансової самостійності місцевих бюджетів з її численними складниками й урахування податкового потенціалу кожної території побудова та розвиток ефективної національної економіки неможливі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним і практичним аспектам формування та використання коштів місцевих бюджетів присвячено роботи російських і вітчизняних учених, серед яких: В. Андрущенко, С. Буковинський, О. Василік, М. Васильєва, І. Дмитрієва, В. Зайчикова, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, Ц. Огонь, В. Опарін, Д. Полозенко, К. Павлюк, Л. Пав-

лова, В. Родіонова, С. Солянікова, С. Слухай, Л. Тарангул, В. Твердохлебов, В. Федосов, В. Цитович, І. Чугунов, Л. Ходський, С. Юрій. Окремі питання багатогранної проблеми знайшли своє відображення у працях зарубіжних учених: Р. Аграноффа, Р. Бірда, Ш. Бланкарта, А. Вагнера, Р. Гнейста, Ж. Ле Шательє, Р. Масгрейва, А. Сміта.

Метою статті є наукове обґрунтування концептуальних засад удосконалення формування та використання коштів місцевих бюджетів та розроблення методичних і практичних рекомендацій щодо спрямування ресурсів місцевих бюджетів на інноваційно-інвестиційний розвиток територій в умовах реформування міжбюджетних відносин на шляху України до євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз проблем місцевих бюджетів України, а також розгляд теорії та практики побудови бюджетних систем у країнах із ринковою економікою показує, що наявна фінансова самостійність місцевих бюджетів має низку серйозних недоліків. Нині в Україні проблеми, пов'язані з незалежним функціонуванням місцевих бюджетів як самостійних, мають такий вигляд. Недостатність коштів для фінансування розвитку місцевого самоврядування. У бюджетній системі кожної країни місцеві органи влади повинні володіти достатнім обсягом фінансових ресурсів для своєчасного виконання покладених на них функцій та завдань. Формально, відповідно до законодавства України, вони наділені необхідною ресурсною базою, володіють низкою повноважень у частині розпорядження наявними коштами, земельними ділянками, іншими об'єктами комунальної власності. Фактично ж фінансові можливості територіальних громад істотно обмежені, не відповідають установленим нормам забезпечення соціальних гарантій та зумовлюють значні касові розриви під час виконання місцевих бюджетів. При цьому найвагомішим джерелом фінансових ресурсів місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів. Фінансовий потенціал кожного окремого регіону країни формується саме завдяки раціональному управлінню обсягами власних та закріплених джерел доходів.

До основних джерел доходів місцевих бюджетів належать податкові надходження (загальнодержавні податки, які, згідно із законодавством, закріплені за місцевими бюджетами, місцеві податки та збори, а також відрахування від загальнодержавних податків), кошти, отримані від власних засобів муніципального утворення, які створюються за рахунок діяльності підприємств та організацій, що знаходяться у власності територіальних громад, та оплата за послуги, які надають органи місцевого самоврядування, а також місцеві позики. Співвідношення цих основних джерел у структурі місцевих фінансів визначає ступінь самостійності місцевих бюджетів.

Однак протягом багатьох років в Україні існують проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів, серед них – брак коштів органів місцевої влади та нестабільність надходжень. Постійна нестача фінансових ресурсів у органів місцевого самоврядування та нестабільність їхніх доходних джерел стали проблемою справді загальнодержавної ваги. Як наслідок, на місцях не вирішуються першочергові проблеми громадян, не забезпечується належне фінансування економічного й соціального розвитку відповідних територій, їх благоустрій, управління комунальним господарством освіти, охорони здоров'я, погіршується стан доріг тощо [1].

Негативними факторами, що впливають на динаміку надходжень до місцевих бюджетів, є зниження темпів соціально-економічного розвитку країни, зростання безробіття, загострення інфляційних процесів, девальвація

національної валюти, що спостерігалися останнім часом у державі. У разі збереження прискорених темпів зростання видатків на фінансування бюджетної сфери, що знаходяться в компетенції органів місцевої влади, проблема нестабільності надходжень є дуже гострою.

Через постійну нестачу ресурсів органи місцевої влади мають ще одну проблему – це висока частка міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів. Надходження місцевих бюджетів наполовину складаються з трансфертів із державного бюджету, через що органи місцевого самоврядування втрачають реальну здатність здійснювати управління соціально-економічним розвитком територій. Високий рівень дотаційності місцевих бюджетів і залежність територіальних громад від розподілу по вертикалі не дають можливості самостійно здійснювати бюджетний процес на місцевому рівні і посилюють централізацію бюджетних ресурсів. Упродовж 2012–2015 рр. спостерігалася стійка тенденція до зростання питомої ваги міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України – від 44,5% у 2012 р. до 49,7% у 2015 р. [4]. Постійне зростання офіційних трансфертів та загальнодержавних податків у доходах місцевих бюджетів не тільки роблять місцеву владу повністю залежною від дій та рішень центрального уряду, але й суперечить європейським та загальносвітовим тенденціям розвитку місцевого самоврядування. Також знижується ініціативність у мобілізації коштів та пошуку власних резервів наповнення місцевих бюджетів.

Висока частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів свідчить про посилення централізації бюджетних ресурсів. Сьогодні вкрай важливими є питання децентралізації бюджетної системи України, адже фінансова децентралізація – одна з найважливіших умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади.

В ідеалі 90–95% усіх місцевих проблем мають вирішуватися на рівні територіальної громади, однак сьогодні нічого не може бути реалізовано вчасно та якісно з однієї причини: у нашій державі більша частина ресурсів акумулюється в державному бюджеті. За даними Державної казначейської служби України, до місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) у 2015 р. надійшло 153,2 млрд. грн., без урахування міжбюджетних трансфертів надійшло 72,6 млрд. грн., а обсяг міжбюджетних трансфертів становив 79,7 млрд. грн. Частка доходів місцевих бюджетів у структурі доходів зведеного бюджету України є надзвичайно низькою, у 2015 р. вона становила 23,4% [2]. Це свідчить про високу залежність ресурсів місцевої влади від державних коштів і про їх низьку автономію.

Самостійність бюджетів можлива лише за наявності достатніх власних дохідних джерел. Як свідчить досвід економічно розвинених країн, частка власних доходів у бюджетах органів самоврядування повинна становити принаймні 40%. В Україні ж спостерігається негативна тенденція до зменшення частки власних доходів у структурі доходів місцевих бюджетів (в останні роки цей показник не перевищує 5%) і, як результат, збільшення кількості дотаційних бюджетів. Недостатність власних стабільних доходів значно обмежує вплив місцевих органів влади на соціально-економічний розвиток територій.

Таким чином, потужніша економічна база формується у тих областях, де зосереджено більше платників податку на доходи фізичних осіб. Вагомим джерелом надходжень до місцевих бюджетів є плата за землю (його частка у доходах місцевих бюджетів у 2015 р. становила 18,7%). Проте зростання надходжень від неї стримується став-

ками орендної плати, розмір яких не відповідає ринковим умовам і давно не змінювався [3].

Місцеві бюджети займають не лише важливе місце у бюджетній системі, але й одне з центральних місць в економічній системі кожної держави, їх роль і значення безпосередньо зумовлені типом економічної системи, обраними цілями та пріоритетами суспільного розвитку. Основними складниками багатопланової ролі місцевих бюджетів є те, що вони виступають: важливим чинником економічного розвитку і фінансової стабільності; інструментом макроекономічного регулювання; фінансовою базою місцевого самоврядування; інструментом реалізації державної регіональної політики; планами формування і використання фінансових ресурсів територіальних утворень; основним важелем фінансового вирівнювання; головним джерелом фінансових ресурсів для утримання і розвитку місцевого господарства, вирішення місцевих проблем; місцевим бюджетам належить важлива роль у забезпеченні конституційних гарантій, вирішенні соціальних проблем, піднесенні рівня добробуту населення.

Місцеві бюджети є складовою частиною бюджетної системи України. Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні, міські, селищні, сільські бюджети та бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад. Нині налічується 11 761 місцевий бюджет (без місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим та м. Севастополя) (рис. 1) [5].

Усі місцеві бюджети є самостійними, що забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом місцевих органів влади визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети.

Прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом мають 672 бюджети, у тому числі 24 обласні бюджети, бюджет м. Києва, 173 бюджети міст обласного значення та 474 районні бюджети. Нині в регіонах проводиться робота щодо об'єднання територіальних громад. Кабінетом Міністрів України схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р). Реалізація даної Концепції передбачає створення законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням повноважень та їх ресурсного забезпечення. Також затверджено План заходів реалізації Концепції (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р), яким передбачено конкретні терміни підготовки змін до діючих законодавчих актів та прийняття нових, зокрема Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5].

В Україні основними джерелами наповнення доходної бази місцевих бюджетів є закріплені доходи та офіційні трансферти, тому місцевим органам влади необхідно впливати на розвиток бази надходжень закріплених доходів і збільшення частки власних доходів. Зокрема, забезпечувати: підтримку підприємств, що створюють нові робочі місця й збільшують фонд оплати праці; збільшення можливості впливу органів місцевого самоврядування на наповнюваність місцевих бюджетів; застосування режиму жорсткої економії бюджетних коштів; сприяння розвитку малого та середнього бізнесу; збільшення доходів від міс-



Рис. 1. Структура і склад місцевих бюджетів

цевого господарства та забезпечення прибутковості комунальних підприємств.

Таким чином, недостатність коштів для фінансування розвитку місцевого самоврядування; зростання частки міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів та високий ступінь централізації фінансових ресурсів у державному бюджеті, залежність системи формування та виконання місцевих бюджетів від рішень органів влади потребують внесення змін до нормативно-правової бази, яка регулює ці питання. Перераховані проблеми спричиняють необхідність пошуку способів збільшення доходної бази місцевих бюджетів, її оптимізації, вдосконалення системи формування міжбюджетних трансфертів.

Висновки. Нині у фінансовій політиці України є проблема місцевих бюджетів. Невиконання місцевими органами влади планів відрахувань до державного бюджету створює загрозу як власне фінансовій стабілізації, так і проведенню структурних реформ. Тягар проблем, які нагромадилися, негативно позначається на розвитку регіонів.

Практика, що склалася у формуванні місцевих бюджетів, залишається багато в чому недосконалою, у ній намітились істотні протиріччя. Перш за все, слід відмітити протиріччя між процесами формування місцевих бюджетів і їх виконанням. Дисбаланс між доходною і видатковою частинами бюджетів пояснюється також і тим, що в сучасних умовах відбуваються два протилежних процеси: перший – це спад виробництва, що призводить до скорочення доходної частини місцевих бюджетів, за неконтрольованого росту заробітної плати, що негативно впливає на грошово-кредитну систему, посилюється інфляція і зростають ринкові ціни; другий – необхідність збільшення видатків на соціальні програми за обмеженості бюджетних асигнувань для їх фінансування. У такій ситуації збалансувати доходи і видатки бюджетів і тим самим домогтися фінансової стабільності в регіонах України стає практично нездійсненим завданням.

Практичне дослідження процесу формування місцевих бюджетів довело, що нині місцеві органи влади не володіють достатніми фінансовими ресурсами для орга-

нізації управління економікою і соціальною сферою на своєму рівні. Це зумовлено цілою низкою обставин:

- високими рівнем концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань;

- домінуючою роллю регулюючих доходів у структурі надходжень коштів до місцевого бюджету і низькою частотою закріплених за територіями податкових платежів;

- діючою практикою формування місцевих бюджетів, за якої збережений поки що у своїй основі механізм централізованого встановлення нормативів відрахувань від регулюючих доходів, хоча вони й знаходяться у протиріччі з принципами бюджетної децентралізації;

- тенденцією встановлення видатків униз по бюджетній системі без відповідного підкріплення дохідними джерелами, що призводить до дотаційності багатьох раніше збалансованих місцевих бюджетів.

Отже, аналіз проблем функціонування місцевих бюджетів базового рівня бюджетної системи дає змогу зробити висновки щодо здійснення заходів, спрямованих на покращання умов формування місцевих бюджетів. По-перше, необхідно чітко розподілити компетенції щодо розв'язання конкретних завдань між центральними органами влади й органами регіонального та місцевого самоврядування і поступово здійснювати перехід до децентралізації державних фінансів.

По-друге, необхідно вдосконалити механізм міжтериторіального фінансового вирівнювання. Практика показала, що такий метод регулювання місцевих бюджетів, як вилучення надлишків бюджетних коштів до бюджету вищого рівня та застосування індивідуальних підходів

до встановлення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, має багато недоліків: він не тільки негативно впливає на дохідну базу місцевих бюджетів, а й позбавляє місцеві органи влади стимулів до збільшення своїх доходів. Спираючись на зарубіжний досвід, необхідно створити спеціальні бюджетні фонди фінансового вирівнювання територій, а перерозподіл доходів між бюджетами одного рівня доцільно було б здійснювати з урахуванням податкової сили територій та мінімального рівня, до якого повинні вирівнюватися фінансові можливості цих територій. Сьогодні назріла необхідність визначення обґрунтованого нормативу бюджетної забезпеченості кожної області, району, міста з урахуванням економічного, соціального, природного й екологічного стану відповідних територій. Існування таких показників дасть змогу визначити реальний розмір фінансових ресурсів для задоволення необхідних потреб регіонів, а також значно вдосконалити процедуру бюджетного планування.

Вирішення цих та інших проблем стосовно формування і використання місцевих бюджетів значною мірою визначило б розширення економічної самостійності регіонів країни. Адже те, наскільки вони політично незалежні і фінансово забезпечені, справляє істотний вплив на формування демократичних, ринково орієнтованих систем і підвищує шанси на успіх реформ. Для реального забезпечення принципів самостійності в складанні і використанні бюджетів усіх рівнів необхідно, щоб кожна ланка бюджетної системи мала чітку, визначену законом дохідну базу, а взаємовідносини між державним і регіональними бюджетами будувалися з урахуваннями специфіки та перспектив соціально-економічного розвитку регіонів.

Список використаних джерел:

1. Бюджетне забезпечення територіальних громад України: тенденції останніх років // Галузевий моніторинг. – 2012. – № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dialogueauc.org.ua/sites/all/sites/dialogueauc.org.ua/files/files/mon9.pdf>.
2. Міхєєнко Т.В. Формування доходів місцевих бюджетів: теоретичні і практичні аспекти / Т.В. Міхєєнко // Актуальні проблеми економіки. – 2012. – № 12(66). – С. 39–44.
3. Павлюк К.В. Формування доходів місцевих бюджетів / К.В. Павлюк // Фінанси України. – 2013. – № 4. – С. 24–37.
4. Управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів Львівщини: проблеми та напрями підвищення ефективності / І.З. Сторонянська, М.А. Козоріз, С.А. Давимука [та ін.] ; НАН України. Інститут регіональних досліджень ; за ред. д. е. н., проф. І.З. Сторонянської. – Львів, 2013. – 93 с.
5. Фурдичко Л.Є., Гайдис Н. Міжбюджетні відносини в Україні в сучасних умовах / Л.Є. Фурдичко, Н. Гайдис // Регіональна економіка. – 2013. – № 2. – С. 228–229.

Аннотация. В статье рассмотрены научно-методические подходы к формированию и использованию средств местных бюджетов, что приобретает особую актуальность на пути евроинтеграции Украины, поскольку без финансовой самостоятельности местных бюджетов с ее многочисленными составляющими и учета налогового потенциала каждой территории построение и развитие эффективной национальной экономики невозможно. Экономическое и социальное развитие любой страны во многом зависит от развития ее территорий. Это, в свою очередь, требует надлежащей финансовой поддержки, которая реализуется через формирование местных бюджетов. Возрастающее значение местных бюджетов в осуществлении социально-экономического регулирования является решающим фактором для дальнейшего развития.

Ключевые слова: местный бюджет, доходы, расходы, средства местных бюджетов, территориальная община.

Summary. We consider the scientific and methodological approaches to the formation and use of local budgets that are of particular relevance towards European integration of Ukraine. Because without financial independence of local budgets with its many constituents and taking into account the tax potential of each area, the construction and development of effective national economy impossible. Economic and social development of any country depends largely on the development of its territories. This in turn requires appropriate financial support, which is realized through the formation of local budgets. Increasing importance of local budgets in the implementation of social and economic regulation is a decisive factor for further development.

Key words: local budget revenues, expenditures, local budgets, local community.