

УДК 336.14:352

**Юлія Максимівна ПРОЦЕНКО**

*аспірант кафедри фінансів, Одеський національний економічний університет,  
e-mail: socap.odessa@ukr.net*

**ПРОБЛЕМИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

*Проценко, Ю. М. Проблеми фінансового забезпечення місцевих бюджетів / Юлія Максимівна Проценко // Вісник соціально-економічних досліджень: зб. наук. праць; за ред.: М. І. Зверякова (голов. ред.) та ін. (ISSN 2313-4569). – Одеса: Одеський національний економічний університет. – 2016. – № 2 (61). – С. 213–218.*

**Анотація.** У статті розглянуто проблеми фінансового забезпечення місцевих бюджетів та проаналізовано частку доходів та видатків місцевих бюджетів в доходах/видатках зведеного бюджету України. Проаналізовано розрив між власними та закріпленими доходами місцевих бюджетів. Розглянуто частку міжбюджетних трансфертів в структурі доходів місцевих бюджетів України. Проаналізовано частку власних доходів місцевих бюджетів. Досліджено забезпеченість делегованих повноважень місцевих бюджетів. Запропоновано напрямки вдосконалення фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Обґрунтовано необхідність досягнення фінансової спроможності місцевих бюджетів, що призведе до покращення соціально-економічного стану відповідної території.

**Ключові слова:** власні повноваження; делеговані повноваження; трансферти; децентралізація; централізація; місцеві бюджети; органи місцевого самоврядування; фінансові ресурси; доходи місцевих бюджетів.

**Юлія Максимівна ПРОЦЕНКО**

*аспірант кафедри фінансів, Одеський національний економічний університет,  
e-mail: socap.odessa@ukr.net*

**ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕСТНЫХ  
БЮДЖЕТОВ**

*Проценко, Ю. М. Проблемы финансового обеспечения местных бюджетов / Юлия Максимовна Проценко // Вестник социально-экономических исследований: сб. науч. трудов; под ред.: М. И. Зверякова (глав. ред.) и др. (ISSN 2313-4569). – Одесса: Одесский национальный экономический университет. – 2016. – № 2 (61). – С. 213–218.*

**Аннотация.** В статье рассмотрены проблемы финансового обеспечения местных бюджетов и проанализирована доля доходов и расходов местных бюджетов в доходах/расходах сводного бюджета Украины. Проанализирован разрыв между собственными и закрепленными доходами местных бюджетов. Рассмотрена доля межбюджетных трансфертов в структуре доходов местных бюджетов Украины. Проанализирована доля собственных доходов местных бюджетов. Исследована обеспеченность делегированных полномочий местных бюджетов. Предложены направления совершенствования финансового обеспечения местных бюджетов. Обоснована необходимость достижения финансовой состоятельности местных бюджетов, что приведет к улучшению социально-экономического состояния соответствующей территории.

**Ключевые слова:** собственные полномочия; делегированные полномочия; трансферты; децентрализация; централизация; местные бюджеты; органы местного самоуправления; финансовые ресурсы; доходы местных бюджетов.

**Yulia PROTSENKO**

*Postgraduate Student, Department of Finance, Odessa National Economic University,  
e-mail: socap.odessa@ukr.net*

**PROBLEMS OF THE FINANCIAL SUPPORT OF LOCAL BUDGETS**

*Protsenko, Y. (2016), Problems of the financial support of local budgets. Ed.: M. Zveryakov (ed.-in-ch.) and others [Problemy finansovoho zabezpechennia mistsevukh biudzhetiv; za red. M. I. Zveriyakova (gol. red.) ta in.], Socio-economic research bulletin; Visnik social'no-ekonomichnih doslidzen' (ISSN 2313-4569), Odessa National Economic University, Odessa, No. 2 (61), pp. 213–218.*

**Abstract.** *The problems of financial provision of local budgets are viewed and the share of revenues and expenditures of local budgets in the income/expenditure of the consolidated budget of Ukraine are analyzed in the article. The gap between own and fixed revenues of the local budgets are analyzed. The share of intergovernmental transfers in the revenue structure of local budgets of Ukraine is studied. The share of own revenues of local budgets is analyzed. The availability of delegated powers of the local budgets is researched. The ways of improving financial security of local budgets are suggested. The necessity of achieving financial viability of local budgets, which will lead to the improvement of the socio-economic status of the territory, is grounded.*

**Keywords:** *own powers; delegated powers; transfers; decentralization; centralization; local budgets; local authorities; financial resources; incomes of local budgets.*

**JEL classification:** *H720*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Успіхом формування громадянського суспільства як у світі, так і в Україні є проведення дієвих адміністративно-територіальних реформ, які є основним фактором соціально-економічного розвитку відповідних територій. Економічний та соціальний розвиток країн значною мірою залежить від розвитку її територій. Для цього необхідне відповідне фінансове забезпечення місцевих бюджетів. Тому реформи та проведені заходи місцевого самоврядування повинні сприяти створенню такої системи відносин, яка була б здатна повністю забезпечити органи місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, що сприятиме задоволенню потреб територіальних громад, населення та дасть можливість місцевим органам влади повністю реалізовувати свої повноваження. Актуальність проблеми формування дохідної бази місцевих бюджетів на сьогоднішній день зростає в умовах економічної та фінансової кризи. Зміцнення фінансових баз місцевих бюджетів та створення фінансово спроможних територіальних громад є основним фактором побудови ефективної місцевої влади та ефективної економіки в цілому.

**Аналіз досліджень і публікацій останніх років.** Проблеми фінансового забезпечення місцевих бюджетів та зміцнення фінансової бази місцевих органів влади досліджували такі вітчизняні вчені: С. Юрій, О. Кириленко, І. Чугунов, К. Роменська, І. Вахович, Н. Васильєва, В. Пилипів, Л. Тичковська, І. Радіонова, В. Малиновський, С. Шульц, В. Князева, Р. Безсмертний, М. Долішній, П. Жук та ін. М. Артус та К. Павлюк розробили бюджетні концепції та приділяли багато уваги напрямкам удосконалення місцевих бюджетів.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на значні досягнення у сфері дослідження питання функціонування місцевих бюджетів, недостатньо опрацьованою залишається проблема формування місцевих фінансових ресурсів, процесів їх організації та забезпечення стійкості місцевих бюджетів в умовах соціально-економічної нестабільності.

**Постановка завдання.** Метою статті є виявлення проблем фінансового забезпечення місцевих бюджетів та визначення напрямків їх вдосконалення. Для досягнення поставленої мети автором вирішувалися завдання щодо розгляду частки доходів та видатків місцевих бюджетів, дослідження їхнього сучасного стану та виявлення проблемних питань у фінансовому забезпеченні системи місцевого самоврядування; а також надання практичних рекомендацій щодо підвищення рівня фінансової самостійності та розвитку місцевих бюджетів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На сьогоднішній день перше місце в усьому світі посідає питання автономії органів місцевого самоврядування, що передбачає можливість повністю розпоряджатись ресурсами місцевих бюджетів та вирішувати питання та проблеми на місцевому рівні. Це є вкрай актуальним особливо сьогодні, коли у суспільстві жваво обговорюють питання реформи місцевого самоврядування, що передбачає розширення меж економічної самостійності регіонів [1]. Належне виконання функцій та повноважень органів місцевого самоврядування є найбільш важливим фактором для благополуччя населення та розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Важливий фактор ефективності виконання місцевими органами влади покладених на них функцій та завдань – це забезпечення ресурсами територіальних громад, перш за все, фінансове

забезпечення. Адже саме фінансово спроможні територіальні громади позитивно впливають на соціальний та економічний розвиток регіонів. Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економічним, ефективним витрачанням коштів та їх належним обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб.

На сьогодні головною характерною рисою місцевого самоврядування залишається відсутність належного фінансового забезпечення. Негативним моментом є те, що за період 2010–2015 рр. спостерігається тенденція до зниження частки податкових надходжень у структурі джерел місцевих бюджетів України з 42,2% до 37% та збільшення втрат надходжень місцевих бюджетів через надання податкових пільг [2, с.98].

Таким чином, на сьогодні потреби місцевого самоврядування часто не співвідносяться з критерієм фінансової достатності. Наявні фінансові ресурси місцевих бюджетів не дозволяють органам місцевого самоврядування самостійно, без державної підтримки, здійснювати свої повноваження в межах Конституції і законів України.

Відомо, що в доходах зведеного бюджету України вагому частку займають доходи місцевих бюджетів [3, с.74–78].

Частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 1992 р. складала 47,6%, у 2015 р. – 22,2%. Частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету України – 39,3% і 56,1% відповідно.

За останні 13 років спостерігаються суттєві зміни частки доходів та видатків місцевих бюджетів у доходах/видатках зведеного бюджету України, не враховуючи міжбюджетні трансферти. Частка доходів місцевих бюджетів скоротилася на 25,4 п.п., а частка видатків, навпаки, збільшилася на 16,8 п.п., що свідчить про скорочення джерел доходів місцевих органів влади, як власних, так і закріплених, про збільшення соціальних потреб населення та збільшення проблем на місцях [4, с.95].

Станом на 01.01.2016 р. закріплені доходи місцевих бюджетів склали 28% від загальної суми доходів місцевих бюджетів, водночас власні доходи склали всього 6,2%. Такий розрив між власними та закріпленими доходами призводить до суттєвого збільшення трансфертів з державного бюджету. Важливою проблемою наразі залишається втручання органів державної влади в проблеми місцевих органів влади, що відбувається через надання міжбюджетних трансфертів.

Така залежність місцевих бюджетів від трансфертів з Державного бюджету в Україні щороку зростає. Якщо в 2010 році вона складала 49,1%, то в 2015 році вже збільшилась до 57%, тобто за останні 5 років зросла на 7,9 в.п., що свідчить про послаблення впливу місцевого самоврядування (рис. 1).

За 2015 рік місцевими бюджетами було отримано значну суму трансфертів, у розмірі 174195,7 млн. грн., із яких дотація – 5261,9 млн. грн., соціальна субвенція – 63 298,2 млн. грн., освітня субвенція – 44085,3 млн. грн., медична – 46 177,0 млн. грн., на підготовку кадрів – 5486,1 млн. грн. Проте цілі, на які виділялися кошти, не були повністю досягнуті через недосконалу систему розподілу та неефективний контроль за використанням міжбюджетних трансфертів [5, с.65–67]. Отримання загальних міжбюджетних трансфертів є вигідним для територіальних одиниць, але не стимулює органи місцевого/регіонального самоврядування до розвитку власної доходної бази [6, с.307]. Необхідно удосконалити систему розподілу міжбюджетних трансфертів, які надаються місцевим бюджетам через введення соціальних стандартів.

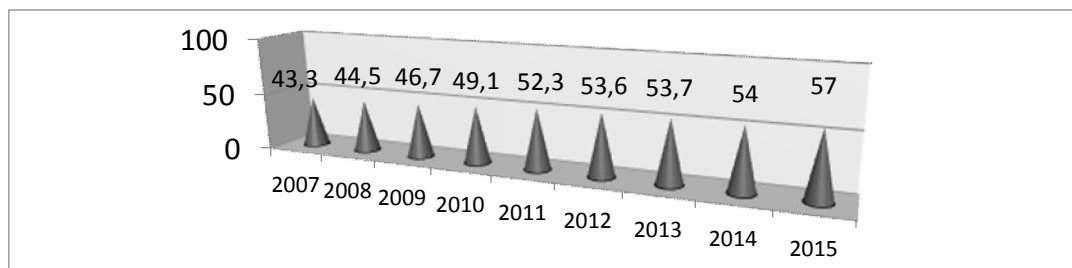


Рис. 1. Частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів України за період 2007–2015 рр., % [7]

Що стосується делегованих повноважень, то держава останні 4 роки на 20% не додає коштів місцевим органам влади на їх належне виконання (рис. 2).

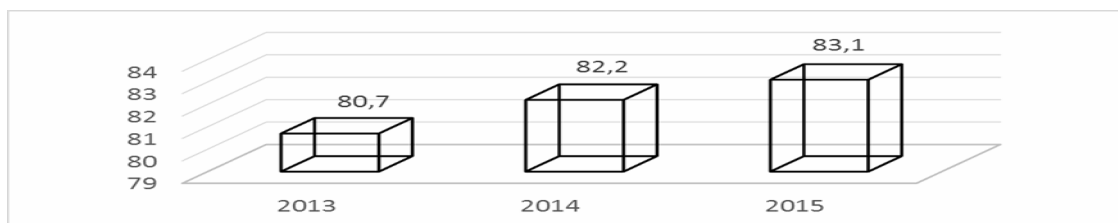


Рис. 2. Забезпеченість делегованих повноважень місцевих бюджетів, % [7]

Варто зазначити, що серед країн Європи частка витратів місцевих бюджетів на виконання власних повноважень, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню, є найменшою (рис. 3). Із рис. 3 видно, що місцеві органи влади не мають достатніх ресурсів для виконання власних повноважень, що призводить знову ж таки до використання міжбюджетних трансфертів [8, с.42].

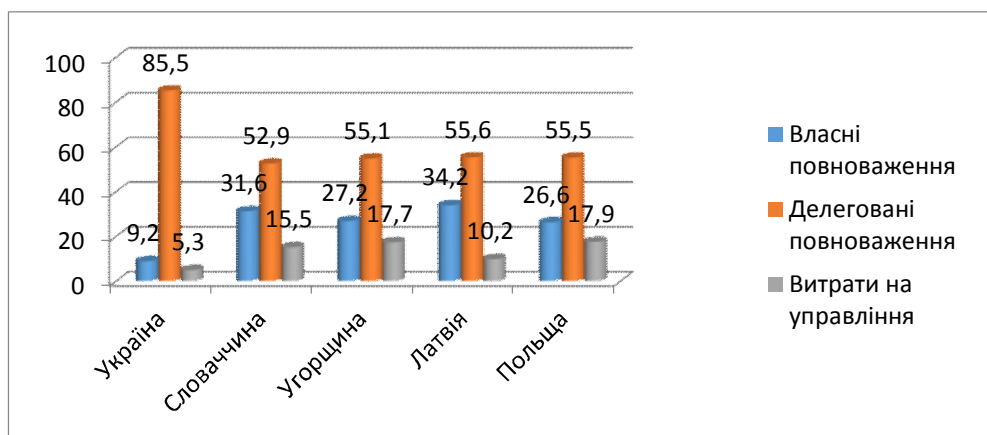


Рис. 3. Частка витратів на виконання власних повноважень в структурі витратів місцевих бюджетів, % [8, с.44]

Як видно із рис. 3, для стабільного виконання делегованих повноважень місцевим органам влади необхідно відволікати більшу частину власних ресурсів, які і без того мізерні. Якщо в 2010 році органи місцевого самоврядування відволікли 25,6% власних ресурсів на виконання делегованих повноважень, то в 2015 році – 38,5%. А враховуючи ще й те, що місцеві бюджети не мають альтернативних джерел доходів, коштів в їх розпорядженні залишається дуже мало. Тому необхідно розширити спроможність місцевих органів влади до залучення альтернативних джерел фінансування (інвестиційних, кредитних, грантових тощо).

Щорічно місцеві бюджети допускають прорахунки в бюджетному плануванні. Для того, щоб виправити такі прорахунки, беруться позики, суми яких щороку зростають, і станом на 01.01.2016 р. сума заборгованості по позиках перевищила 10 млрд. грн.

Отже, місцеві бюджети мають низку проблем щодо фінансового забезпечення:

- 1) невідповідність між завданнями органів місцевого самоврядування і ресурсами, що їм необхідні для виконання поставлених завдань;
- 2) переважання трансфертів над власними фінансовими ресурсами, що з року в рік підсилює залежність місцевих бюджетів від Державного;
- 3) обмеження частки надходжень від місцевого оподаткування;
- 4) відволікання своїх, і без того мізерних, ресурсів на виконання делегованих повноважень [9];
- 5) невиконання з боку держави зобов'язань щодо забезпечення органів місцевого самоврядування достатнім обсягом коштів на виконання делегованих повноважень [10, с.128].

Такі проблеми можна вирішити шляхом удосконалення системи розподілу міжбюджетних трансфертів, які надаються місцевим бюджетам через введення соціальних стандартів і нормативів та чіткий контроль за використанням міжбюджетних трансфертів, шляхом забезпечення в повному обсязі органів місцевого самоврядування ресурсами [11, с.270–291].

**Висновки і перспективи подальших розробок.** На сьогоднішній день фінансове забезпечення діяльності територіальних громад має багато суттєвих недоліків, які негативно впливають на зміни в усіх сферах життєдіяльності територіальної громади. Ці недоліки необхідно усунути шляхом реформування бюджетної системи і удосконалення системи державного управління та місцевого самоврядування, а саме:

- передати органам місцевої влади переважну більшість повноважень місцевого характеру і коштів Державного бюджету у вигляді окремих податків або їх частини. А диференціацію бюджетного ресурсу доцільно буде здійснювати за рівнями бюджетної системи (міські, селищні та сільські бюджети).
- удосконалити систему розподілу міжбюджетних трансфертів;
- переформатувати джерела надходжень до державного та місцевих бюджетів для подолання залежності місцевих бюджетів від державних трансфертів;
- забезпечити в повному обсязі органи місцевого самоврядування ресурсами для виконання делегованих повноважень.

Головне питання залишається в збільшенні фінансових ресурсів та необхідності формування автономних, фінансово спроможних територіальних громад.

У перспективах подальших розробок необхідно дослідити вплив системи фінансового забезпечення місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток території шляхом створення сприятливих умов для сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць, а також існує необхідність розроблення теоретико-методологічного підґрунтя імплементації концепції розвитку місцевого самоврядування як автономного інституту.

### **Література**

1. Висновок щодо виконання Державного бюджету України за 2014 р. [Електронний ресурс] // Рахункова палата України, 2014. – Режим доступу: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742473/Bul\\_6\\_mis\\_2013.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742473/Bul_6_mis_2013.pdf).
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 98.
3. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2013 рік // Аналітичне видання Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД). – К., 2013. – 96 с.
4. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2014 рік // Аналітичне видання Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД). – К., 2014. – 105 с.
5. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2015 рік // Аналітичне видання Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД). – К., 2015. – 85 с.

6. Волохова І. С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні: монографія / І. С. Волохова. – Одеса: Атлант, 2014. – 462 с.
7. Місцеві податки та збори [Електронний ресурс] // Аналітичний центр Асоціації міст України. – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/news/mistsevi-podatki-ta-zbori>.
8. Луніна І. І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ / І. І. Луніна // Економіка України. – 2009. – № 3. – С. 41–50.
9. Покатаєв П. С. Формування коштів місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / П. С. Покатаєв. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=564>.
10. Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку: монографія / І. С. Волохова. – Одеса: Атлант, 2010. – 233 с.
11. Ярошевич Н. Б. Шляхи збільшення дохідної бази місцевих бюджетів в Україні / Н. Б. Ярошевич, О. Я. Липа // Науковий вісник НЛТУ України. – 2013. – № 20.13. – С. 270–291.

### References

1. The conclusion concerning the implementation of the State budget of Ukraine for 2014 [Vysnovok shchodo vykonannia Derzhavnoho biudzhetu Ukrainy za 2014 r.], The accountings chamber of Ukraine (2014), available at: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742473/Bul\\_6\\_mis\\_2013.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742473/Bul_6_mis_2013.pdf) (ukr)
2. About local government in Ukraine: Law of Ukraine, No. 280/97-VR, 21.05.1997 [Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy, No. 280/97-VR, 21.05.1997], Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, No. 24, p. 98 (ukr)
3. Budget monitoring (2013), Analysis of budget execution in 2013 [Biudzhetni monitorynh: Analiz vykonannia biudzhetu za 2013 rik], Analytical edition the Institute of Budget and Social and Economic Research (IBSER), Kyiv, 96 p. (ukr)
4. Budget monitoring (2014), Analysis of budget execution for 2014 [Biudzhetni monitorynh: Analiz vykonannia biudzhetu za 2014 rik], Analytical edition the Institute of Budget and Social and Economic Research (IBSER), Kyiv, 105 p. (ukr)
5. Budget monitoring (2015), Analysis of budget execution for 2015 [Biudzhetni monitorynh: Analiz vykonannia biudzhetu za 2015 rik], Analytical edition the Institute of Budget and Social and Economic Research (IBSER), Kyiv, 85 p. (ukr)
6. Volokhova, I. S. (2014), Local finances and prospects for deeper fiscal decentralization in Ukraine: monograph [Mistsevi finansy ta perspektyvy pohlyblennia finansovoi detsentralizatsii v Ukraini: monohrafiia], Atlant, Odessa, 462 p. (ukr)
7. Local taxes and fees [Mistsevi podatky ta zbory], Analytical center of the Association of cities of Ukraine, available at: <http://www.auc.org.ua/news/mistsevi-podatki-ta-zbori> (ukr)
8. Lunina, I. I. (2009), «Local budgets of Ukraine: the search for new approaches for reforming [Mistsevi biudzhety Ukrainy: poshuk novykh pidkhodiv do provedennia reform], Economy of Ukraine, No. 3, pp. 41–50 (ukr)
9. Pokataev, P. S. The formation of local budgets funds [Formuvannia koshtiv mistsevykh biudzhektiv], available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=564> (ukr)
10. Volokhova, I. S. (2010), Intergovernmental relations in Ukraine: current state and prospects of development: monograph [Mizhbiudzhetni vidnosyny v Ukraini: suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku: monohrafiia], Odessa, Atlant, 233 p. (ukr)
11. Yaroshevich, N. B., Lypa, O. Ya. (2013), «Ways to increase the revenue base of local budgets in Ukraine» [Shliakhy zbilshennia dokhidnoi bazy mistsevykh biudzhektiv v Ukraini], Scientific Bulletin NLTU of Ukraine, No. 20.13, pp. 270–291 (ukr)