

СЕКЦІЯ 6
ГРОШІ, ФІНАНСИ І КРЕДИТ

УДК 336.1:352

DOI: <https://doi.org/10.32840/2522-4263/2020-5-25>**Коцюрубенко Г.М.***кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів**Одеського національного економічного університету***Маринов Д.М.***магістр**Одеського національного економічного університету***Kotsiurubenko Ganna***Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor,
Associate Professor of Department of Finance
Odessa National Economic University***Marynov Dmytro***Master Student**Odessa National Economic University***АНАЛІЗ СТАНУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ
У ПРОЦЕСІ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ****ANALYSIS OF THE STATE OF LOCAL BUDGETS
IN THE PROCESS OF FINANCIAL DECENTRALIZATION IN UKRAINE****АНОТАЦІЯ**

На сучасному етапі розвитку України найбільш актуальним стає питання соціально-економічного розвитку регіонів, яке неможливе без зміцнення фінансової незалежності цих регіонів. Перелік проблемних аспектів щодо фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування щороку збільшується. Постійна нестача фінансових ресурсів, а також нестабільність дохідних джерел місцевих бюджетів та їх висока залежність від міжбюджетних трансфертів зумовили розпочати реформування місцевої влади в Україні. У статті проаналізовано місцеві бюджети України. Розглянуто проблемні аспекти функціонування місцевих бюджетів. Виділено проблемні аспекти функціонування місцевих бюджетів як вагомого складника економічного зростання території, а саме недостатність обсягів формування достатньої фінансової бази за рахунок як власних надходжень, так і міжбюджетних трансфертів. Нерозвиненість інфраструктури регіональних фондів ринків та відсутність дієвого механізму фінансування регіональних цільових програм економічного розвитку не дають змоги залучати інвестиційні ресурси для побудови економіки інноваційного типу на місцях. Запропоновано стратегічні орієнтири розвитку місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації в Україні.

Ключові слова: місцеві бюджети, органи місцевого самоврядування, фінансова децентралізація, фінансові ресурси, доходи та видатки місцевих бюджетів.

АННОТАЦИЯ

На современном этапе развития Украины наиболее актуальным является вопрос социально-экономического развития регионов, которое невозможно без укрепления финансовой независимости этих регионов. Проблемы финансового обеспечения органов местного самоуправления ежегодно увеличиваются. Постоянная нехватка финансовых ресурсов, а также нестабильность доходных источников местных бюджетов и их высокая зависимость от межбюджетных трансфертов об-

условили начало реформирования местной власти в Украине. В статье проанализированы местные бюджеты Украины. Рассмотрены проблемные аспекты функционирования местных бюджетов. Местные бюджеты являются весомым фактором экономического роста, основной проблемой функционирования является формирование достаточной финансовой базы за счёт собственных поступлений и межбюджетных трансфертов. Неразвитость инфраструктуры фондовых рынков и отсутствие действенного механизма финансирования региональных целевых программ экономического развития не позволяют привлечь инвестиционные ресурсы для построения экономики инновационного типа на местах. Предложены стратегические ориентиры развития местных бюджетов в условиях финансовой децентрализации в Украине.

Ключевые слова: местные бюджеты, органы местного самоуправления, финансовая децентрализация, финансовые ресурсы, доходы и расходы местных бюджетов.

ANNOTATION

At the present stage of Ukraine's development, the issue of socio-economic development of the regions becomes the most relevant, which is impossible without strengthening the financial independence of these regions. Problems of financial support of local governments are increasing every year. The constant lack of financial resources, as well as the instability of local budget revenues and their high dependence on intergovernmental transfers have led to the start of local government reform in Ukraine. The article analyzes the local budgets of Ukraine. Problematic aspects of functioning of local budgets are considered. Local budgets are an important factor in economic growth, the main problems of functioning are the formation of a sufficient financial base through both own revenues and intergovernmental transfers. The underdeveloped infrastructure of regional stock markets and the lack of an effective mechanism for financing regional targeted economic development programs does not make it possible to attract invest-

ment resources to build an innovative economy on the ground. Strategic guidelines for the development of local budgets in terms of financial decentralization in Ukraine are proposed. In modern realities, when there are radical changes in the functioning of local budgets, caused by the introduction of budget decentralization and strengthening the financial autonomy of local government budgets, the question arises about the ability of the latter to effectively influence, the economic system. The amount of financial resources of local authorities is influenced by the following factors: proper distribution of powers between state and local authorities; distribution of revenue sources, powers and functions of state and local budgets; tax system (state and local taxes and fees); inter-budgetary relations and the procedure for providing transfers from the state budget to local ones; fines and financial penalties; proceeds from the lease of communal property; condition of business entities that are part of the local economy; the state of the financial market and the ability of local authorities and businesses to raise additional funds and search for alternative sources of local budget revenues.

Key words: local budgets, local governments, financial decentralization, financial resources, revenues and expenditures of local budgets.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. На сучасному етапі розвитку економічних відносин в Україні значно збільшується роль місцевого самоврядування в соціальному, економічному та фінансовому розвитку територій. Це викликає необхідність збільшення та укріплення фінансової бази місцевих органів влади, а також вирішення низки проблем, які пов'язані зі збільшенням ресурсів територіальних громад.

У розпорядженні органів місцевого самоврядування знаходяться певні грошові кошти та фонди, що в сукупності утворюють фінансові ресурси, які формуються у процесі розподілу, перерозподілу та використання валового внутрішнього продукту держави. Від обсягів фінансових ресурсів, які знаходяться у розпорядженні місцевого самоврядування, залежить виконання завдань та функцій, що покладені на місцеві органи влади.

Найбільш вагомим фондом фінансових ресурсів місцевого самоврядування сьогодні є місцеві бюджети, які відіграють важливу роль в економічній системі держави. Саме в них зосереджена значна частина фінансових ресурсів. У бюджетній системі країни місцеві бюджети відіграють значну роль у перерозподілі валового національного продукту та фінансуванні потреб і послуг, що фінансуються та забезпечуються за рахунок держави [1, с. 5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спираються автори. Дослідженню окремих аспектів процесу функціонування місцевих бюджетів присвячено роботи таких науковців, як С.І. Юрій, І.С. Волохова, І.О. Луніна, Н.Б. Татарин, О.Ю. Матвеева, М.О. Слатвінська, О.Є. Дахнова, В.В. Валігура, А.В. Руснак та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Існуючої тенденції до посилення ролі місцевих бюджетів України як інструменту соціально-економічного розвитку, функціонуван-

ня місцевих бюджетів у контексті розвитку за умов фінансової децентралізації є сьогодні дуже актуальним питанням та потребує постійного дослідження. Протягом останніх років у системі функціонування місцевих бюджетів України виникли проблеми науково-методичного супроводу процесів реформування, а саме тих, що пов'язані із забезпеченням фінансової спроможності місцевих бюджетів у реалізації місцевого самоврядування, серед яких передусім – мобілізація надходжень до бюджетів та ефективне використання бюджетних видатків об'єднаних громад.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті – здійснити аналіз джерел формування доходів місцевих бюджетів та провести моніторинг видаткової частини місцевих бюджетів; на основі проведеного дослідження стану та структури місцевих бюджетів запропонувати стратегічні орієнтири розвитку місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Місцеві бюджети прийнято розглядати як фонди фінансових ресурсів, які призначені для реалізації завдань і функцій, покладених на місцеві органи влади. Також місцеві бюджети розглядають як складник бюджетної системи, що є основою фінансової бази діяльності органів місцевого самоврядування, за рахунок якої забезпечується фінансування економічного та соціального розвитку, що здійснюється органами влади на відповідній території.

Отже, місцеві бюджети розглядаються як наслідок економічної та фінансової діяльності територіальної громади, оскільки через них утворюються та використовуються регіональні фонди грошових коштів і по їх стану можна визначитися щодо виконання основних показників діяльності господарства громади. Відповідно до цього, через місцеві бюджети забезпечується контроль над станом виробництва в регіоні, що є важливим економічним важелем регіонального розвитку, а це, своєю чергою, надає бюджету вагомого значення економічної категорії, через яку відображаються реальні економічні відносини [2, с. 160].

Формування фінансово забезпечених органів місцевого самоврядування є одним із найголовніших складників повноцінного розвитку України в умовах бюджетної децентралізації, тобто стабільних джерел для ефективного виконання власних повноважень та оперативного вирішення завдань соціально-економічного характеру на рівні територіальної громади.

Одним із найголовніших досягнень процесу фінансової децентралізації в Україні є збільшення частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України. До початку реформи місцевого самоврядування близько 70% фінансових ресурсів зосереджувалося в державному бюджеті, інші 30% – у місцевих бюджетах, що позитивно впливало на розвиток територіальних громад.

Починаючи з 2014 р. спостерігається поступове збільшення частки власних доходів загального фонду місцевого бюджету у ВВП. Так, у 2019 р. частка власних доходів загального фонду місцевого бюджету становила 6,8%, що на 0,2% більше, ніж у 2018 р. У цілому з 2014 до 2018 р. дана частка зростає на 1,7%. За прогнозом Міністерства фінансів України на 2020 р., доходи місцевого становитимуть 6,7%. Дані показники свідчать про те, що власні доходи загального фонду місцевого бюджету займають невелику частку у ВВП, але з кожним роком ця частка зростає, передусім це пов'язано з початком процесу фінансової децентралізації в Україні (рис. 1).

Протягом 2019 р. надходження власних доходів до загального фонду місцевих бюджетів України (доходи без урахування міжбюджетних

трансфертів) становили 275,2 млрд грн, що на 28,8 млрд грн, або на 10,5%, більше, ніж у попередньому році.

Від початку фінансової децентралізації доходи місцевих бюджетів стрімко зростають: якщо у 2014 р. їх обсяг становив 68,6 млрд грн, то за п'ять років, за даними Міністерства фінансів, очікується, що зростуть більше ніж у чотири рази та за підсумками 2019 р. становитимуть 304,1 млрд грн. Такий зріст власних доходів місцевого бюджету став можливим завдяки реалізації заходів щодо залучення резервів їх наповнення та підвищення ефективності адміністрування податків та зборів, що в першу чергу залежало від розширення повноважень та підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів (рис. 2).

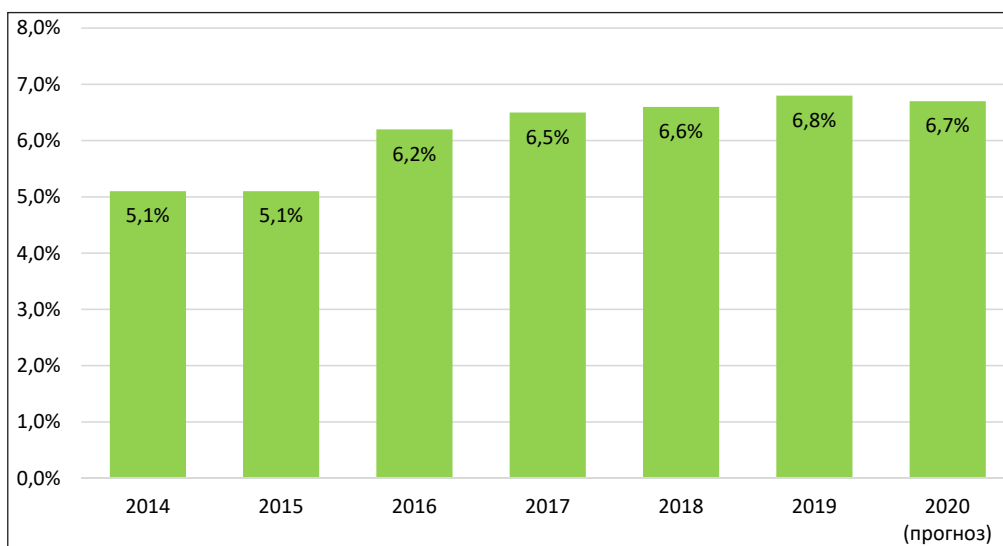


Рис. 1. Частка власних доходів загального фонду місцевих бюджетів у ВВП за 2014–2020 рр., %

Джерело: складено за даними [3]

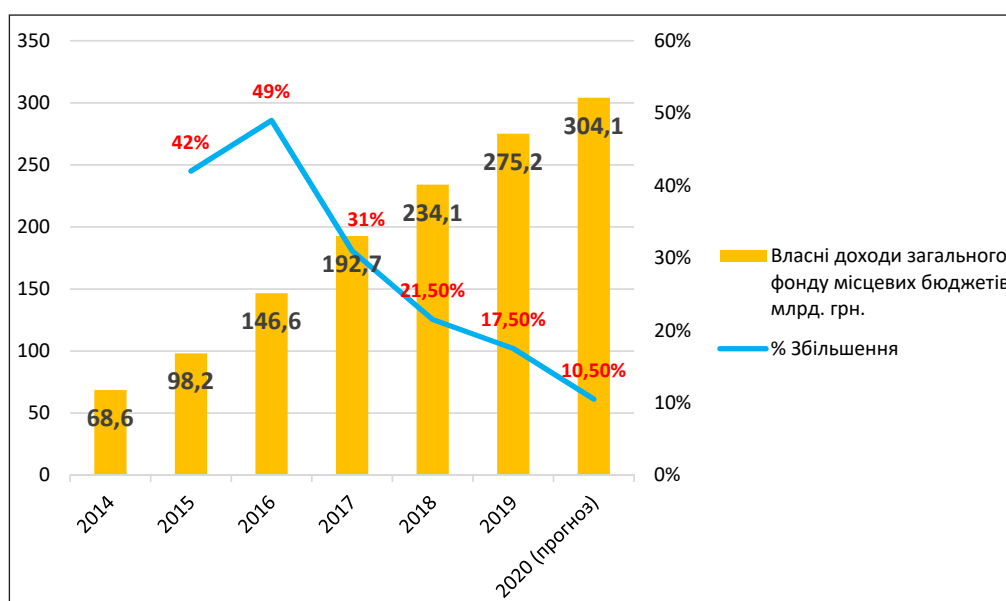


Рис. 2. Власні доходи загального фонду місцевих бюджетів за 2014–2020 рр., млрд грн

Джерело: складено за даними [3]

Проте, незважаючи на тенденцію останніх років до зростання місцевих бюджетів, які переважно формуються за рахунок податкових надходжень, виникають значні труднощі в системі місцевого оподаткування в Україні, що відбиваються на формуванні податкового потенціалу регіонів, провокують виникнення фіскальних дисбалансів, обмежують матеріально-фінансову базу органів місцевого самоврядування і призводять до гальмування соціально-економічного розвитку територій [4, с. 33].

Проаналізуємо структуру надходжень загального фонду місцевого бюджету без урахування трансфертів у 2019 р. Місцеві бюджети, за даними Міністерства розвитку громад та територій України, на 60,2% складаються з ПДФО, на 12,8% – за рахунок єдиного податку, на 11,9% – за рахунок плати за землю, а за рахунок усіх інших надходжень до місцевих бюджетів – на 15,1%. Аналогічною є структура доходів загального фонду міст обласного значення та зведених бюджетів районів.

Що стосується надходжень доходів загального фонду об'єднаних територіальних громад, то в їхній структурі крім податку на доходи фізичних осіб та єдиного податку спостерігається й велика частка акцизного податку. Це пов'язано з тим, що до доходів загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад відносять 100% акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизними товарами та 13,44% акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального (табл. 1).

Формування місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації, зокрема бюджетів об'єднаних територіальних громад, передбачає суттєво новий підхід не тільки до дохідної частини, а й до видаткової, а саме: окрім видатків на здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень, фінансуються видатки, які делегуються державою їм на виконання, у тому числі видатки на утримання закладів бюджетної сфери.

За рахунок нагромаджених у дохідній частині місцевих бюджетів коштів (власних доходів і переданих з держбюджету коштів) органи місцевого самоврядування мають змогу здійснювати видатки на соціальний та економічний

розвиток відповідних територіальних громад, зокрема на: дитячі садки та школи, лікарні та амбулаторії, соціальні допомоги та субсидії населенню, пільговий проїзд окремих категорій громадян, пожежну охорону та муніципальні формування з охорони громадського порядку, розвиток ЖКГ та будівництво доріг і т. п.

Із 2014 р. в Україні поступово починається процес зростання власних доходів місцевих органів влади та коштів, переданих із державного бюджету. За рахунок збільшення дохідної частини місцевих органів влади проходить збільшення видаткової частини, що, безсумнівно, показує позитивні тенденції процесу децентралізації в Україні. У 2019 р. частка суми видатків місцевих бюджетів України становила 566,3 млрд грн, що на 0,75% менше, ніж у 2018 р. Зменшення видатків місцевих бюджетів у 2019 р. відбулося за рахунок зменшення міжбюджетних трансфертів на 12,91%, але за рахунок збільшення власних доходів місцевого бюджету на 13,93% видатки приблизно дорівнюють показнику 2018 р.

За даними Міністерства фінансів України, у 2019 р. з державного бюджету України до місцевих бюджетів було перераховано трансфертів на суму близько 260 млрд грн, у тому числі трансфертів із загального фонду – 245,4 млрд грн, з яких: 79,3 млрд грн – на субвенцію соціального захисту; 70,4 млрд грн – на освітню субвенцію; 56,1 млрд грн – на медичну субвенцію та 10,4 млрд грн – на базову дотацію для забезпечення зміцнення податкової спроможності місцевих бюджетів (рис. 3).

У 2019 р. сума видатків місцевих бюджетів України (без трансфертів до державного бюджету) становила 557,5 млрд грн. Видатки на освіту становили 187,1 млрд грн, що на 11,6%, або на 19,4 млрд грн, більше, ніж у 2017 р. Видатки на соціальний захист зменшилися на 31,6% та становили 94,2 млрд грн. До видатків на соціальний захист передусім відносять: програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, сім'ї; програми соціального захисту окремих категорій населення; виплати за пільговий проїзд окремих категорій населення; програми соціального захисту малозабезпеченої категорії учнів професійно-технічних навчальних закладів та інші видатки на соціальних захист,

Таблиця 1

Структура надходжень доходів загального фонду місцевих бюджетів без трансфертів у 2019 р., %

Надходження	Всього по Україні	Міста обласного значення	ОТГ	Зведені бюджети районів
ПДФО	60,2%	72,3%	58,1%	53,2%
Плата за землю	11,9%	12,6%	6,4%	17,3%
Нерухоме майно	1,8%	1,9%	2,1%	1,9%
Єдиний податок	12,8%	13,7%	15,1%	16,4%
Акцизний податок	5,0%	6,1%	14,1%	6,0%
Інші	8,3%	3,3%	4,2%	5,2%

Джерело: складено за даними [3]

які можуть здійснюватися з місцевих бюджетів усіх рівнів.

Видатки на житлове господарство та на програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів збільшилися на 14,4% та становили 34,4 млн грн, до цих видатків відносять: будівництво та реконструкцію водопровідних та каналізаційних очисних споруд, доочищення питної води, модернізацію систем теплопостачання, заміну природного газу альтернативними видами палива, модернізацію та ремонт ліфтового господарства, реконструкцію та ремонт житлових будинків, оснащення житлового фонду будинковими засобами обліку енергоносіїв та споживання води, капітальний ремонт, реконструкцію, будівництво мереж зовніш-

нього освітлення вулиць, капітальний ремонт гуртожитків, що перебувають у власності територіальних громад, упровадження енергозберігаючих технологій та інші видатки житлово-комунального господарства (табл. 2).

Сума видатків на медицину у 2019 р. порівняно з 2018 р. зменшилася на 4,7% та становила 89,8 млрд грн, а видатки на транспорт та дорожнє господарство зменшилися на 3,8% та становили 40,7 млрд грн. До видатків на транспорт та дорожнє господарство відносять регулювання цін на перевезення пасажирів у пасажирському транспорті, експлуатацію дорожньої системи місцевого значення, а також будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, а також капітальний та

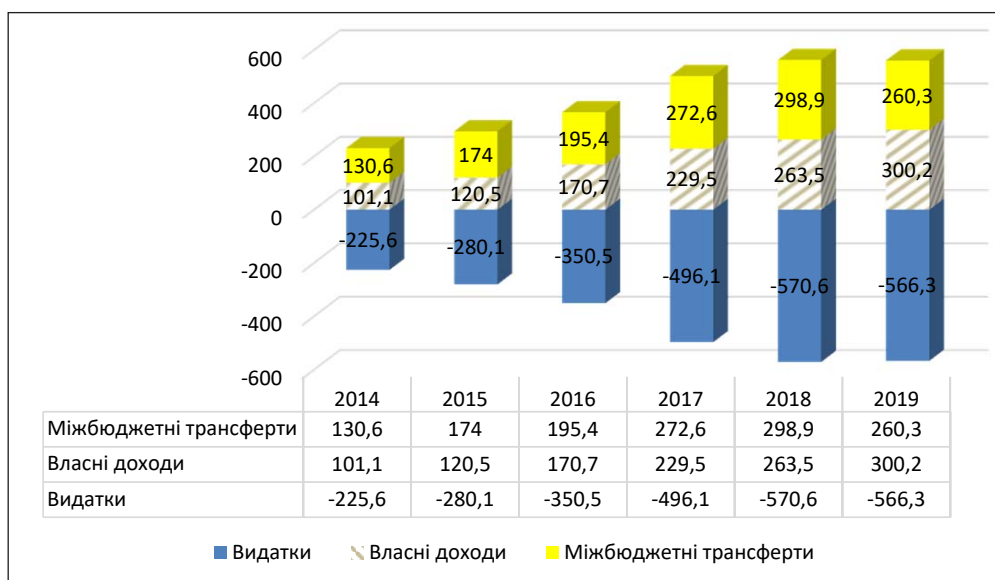


Рис. 3. Доходи та видатки місцевих бюджетів (із трансфертами до державного бюджету) України за період із 2014 по 2019 р., млрд грн

Джерело: складено за даними [5]

Таблиця 2

Структура видатків місцевих бюджетів за функціональною характеристикою (без трансфертів до державного бюджету) з 2014 по 2019 р., %

Видатки	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Освіта	32,0	31,4	27,3	27,9	29,8	33,6
Пенсії	1,8	1,8	1,5	1,4	1,4	1,6
Медицина	20,8	22,2	18,2	17,5	16,6	16,1
Правоохоронні органи	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Транспорт	1,9	3,0	4,0	5,9	7,5	7,3
Відсотки за запозиченнями	0,7	0,6	0,1	0,03	0,1	0,2
Соціальний захист	23,9	25,3	29,3	27,4	24,4	16,9
Чинівницький апарат	4,3	4,8	4,6	4,8	5,0	6,1
Культура та спорт	4,0	5,9	3,4	3,4	3,4	3,9
Комунальне господарство	7,9	5,9	5,1	5,5	5,3	6,2
Сільське господарство	0,05	0,5	0,4	0,4	0,06	0,08
Охорона довкілля	0,4	0,6	0,4	0,5	0,5	0,6
Інші галузі економіки	2,1	3,7	5,6	5,1	6,1	7,3
Всього	100	100	100	100	100	100

Джерело: складено за даними [6]

поточний ремонт вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складниками автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах).

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок в даному напрямку. Фінансова децентралізація є необхідною умовою становлення ефективної системи місцевих бюджетів, вона передбачає активізацію внутрішнього потенціалу розвитку місцевих бюджетів, пошук додаткових власних ресурсів та стимулювання регіонів до фінансової автономії від держави. Аналіз формування доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад показав, що одним із найбільш вагомих досягнень процесу фінансової децентралізації в Україні є збільшення частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України. Позитивним явищем розвитку органів місцевого самоврядування став значний приріст власних доходів місцевих бюджетів, що відбулося завдяки процесу фінансової децентралізації в Україні. Моніторинг видатків бюджетів об'єднаних територіальних громад показав, що в останні роки місцеві бюджети стали більш фінансово забезпеченими, що дало змогу ефективніше здійснювати свої повноваження.

Окрему увагу слід приділити збільшенню фінансової спроможності місцевих бюджетів через збільшення власних коштів місцевих органів самоврядування та запровадження реалізації політики інноваційно-інвестиційного розвитку територій. Важливими напрямками такого реформування мають стати:

– удосконалення системи планування регіонального розвитку шляхом розроблення методичних рекомендацій щодо проведення моніторингу та оцінки результативності регіональної стратегії в контексті формування та забезпечення фінансової спроможності місцевих бюджетів. Такий підхід має за мету вдосконалити механізм надання місцевим бюджетам субвенцій із державного бюджету України;

– розроблення та формування стратегічної програми розвитку місцевості чи регіону з розширенням повноважень місцевих органів влади щодо надання пільг та преференцій для суб'єктів господарювання з відповідною системою оцінювання співвідношення витрати/прибуток для території, що сприятиме ефективному розподілу фінансових ресурсів держави з урахуванням мережі закладів соціально-культурної сфери тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці, об'єктів інфраструктури та зв'язку, соціальної сфери тощо. Тільки так можна буде забезпечити існування бюджетів розвитку, а не бюджетів, доходи яких тільки покривають видатки на утримання апарату органу місцевого самоврядування.

Лише належний та ефективний розподіл функцій і повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування й органами виконавчої влади на засадах субсидіарності, ефективне та стабільне функціонування органів місцевого самоврядування, забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, мінімізація умов для корупції, безпосередня участь громад у вирішенні питань місцевого значення, ефективність громадського впливу на прийняття рішень органами місцевого самоврядування, організаційна та фінансова самостійність територіальних громад, представницьких органів місцевого самоврядування, наближення їхніх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів можуть забезпечити фінансову спроможність місцевих бюджетів.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Боярко І.М., Люта О.В., Пігуль Н.Г. Місцеві бюджети у забезпеченні соціально-економічного розвитку міста : монографія. Суми, 2012. 92 с.
2. Татарин Н.Б., Войтович В.В. Місцеві бюджети як фінансова база місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Міжнародні економічні відносини та світове господарство»*. 2017. № 11. С. 159–162
3. Децентралізація : офіційний веб-сайт. URL: https://decentralization.gov.ua/law_discussion (дата звернення: 09.10.2020).
4. Слатвінська М.О., Васютинська Л.А. Податкові доміанти збільшення дохідної бази місцевих бюджетів в Україні. *Економіка. Фінанси. Право*. 2016. С. 33–36.
5. Офіційний вебсайт Міністерства фінансів України. URL: <https://www.mof.gov.ua/uk> (дата звернення: 11.10.2020).
6. Ціна держави : вебсайт. URL: <http://old.cost.ua/budget/> (дата звернення: 11.10.2020).

REFERENCES:

1. Bojarko I.M., Ljuta O.V., Pighulj N.Gh. (2012) Miscevi bjudzhetu u zabezpechenni socialjno-ekonomichnogho rozvytku mista: monoghrafija. Sumy, 92 s.
2. Tataryn N.B., Vojtovych V.V. (2017) Miscevi bjudzhetu jak finansova baza miscevogho samovrjaduvannja. *Naukovyj visnyk Uzhghorodskogho nacionaljnogho universytetu. Serija «Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove ghospodarstvo»*, no.11, pp. 159–162.
3. Oficijnyj veb-sajt Decentralizacija Available at: https://decentralization.gov.ua/law_discussion (accessed 9 October 2020).
4. Slatvinsjka M.O., Vasjutynsjka L.A. (2016) Podatkovi dominyanti zbilshennja dokhidnoji bazy miscevykh bjudzhetiv v Ukrajinu. *Ekonomika. Finansy. Pravo*. P. 33–36.
5. Oficijnyj veb-sajt Ministerstva finansiv Ukrainy Available at: <https://www.mof.gov.ua/uk> (accessed 11 October 2020).
6. Cina derzhavy : veb-sajt. Available at: <http://old.cost.ua/budget/> (accessed 11 October 2020).