

## ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

### PROBLEMS OF FORMATION AND USE OF LOCAL BUDGETS

**Татарин Н.Б.**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри державних та місцевих фінансів,  
Львівський національний університет імені Івана Франка

**Муляр В.І.**

студентка,  
Львівський національний університет імені Івана Франка

*У статті висвітлено питання розмежування доходів і видатків між державним та місцевими бюджетами, складання місцевих бюджетів в сучасних умовах та проблеми їх горизонтального фінансового вирівнювання. Також проведено аналіз механізму функціонування і виконання місцевих бюджетів та розробка конкретних пропозицій щодо його вдосконалення.*

**Ключові слова:** бюджет, формування, використання, місцеві бюджети, податки, удосконалення, фінансове вирівнювання.

*В статье рассмотрены вопросы разграничения доходов и расходов между государственным и местными бюджетами, составления местных бюджетов в современных условиях и проблемы их горизонтального финансового выравнивания. Также проведены анализ механизма функционирования и выполнения местных бюджетов и разработана конкретная предложения по его совершенствованию.*

**Ключевые слова:** бюджет, формирование, использование, местные бюджеты, налоги, совершенствование, финансовое выравнивание.

*The article highlights the issue of demarcation of income and expenses between the state and local budgets, drafting local budgets in the present conditions and problems of horizontal fiscal equalization. Also, the analysis of the functioning and performance of local budgets and develop concrete proposals for improvement.*

**Keywords:** budget, formation, use, local budgets, taxes, improvement, financial equalization.

**Постановка проблеми.** Сьогодні з особливою гостротою постає проблема вироблення дієвого механізму, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітко розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади, а тому і видатків кожного виду бюджету, а що найголовніше – доходів між різними ланками бюджетної системи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми формування та використання коштів місцевих бюджетів перебувають в центрі уваги багатьох науковців, а саме О.Д. Василика, Л.А. Дробозіної, О.П. Кириленко В.М. Опаріна, О.Р. Романенка та інших. Рівень дослідження цієї теми показує, що окремі аспекти формування та використання місцевих бюджетів досі залишаються невирішеними, тому є потреба в подальшому вивченні проблеми.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). На основі викладеного можна сформулювати завдання статті, які полягають в дослідженні економічного змісту місцевих бюджетів та їх ролі у соціально-економічних процесах,

розгляді процесу складання, затвердження та виконання місцевих бюджетів, дослідженні проблем формування і використання коштів місцевих бюджетів, розробленні пропозицій щодо вдосконалення наявного механізму функціонування місцевих бюджетів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Провідне місце в системі регулювання економіки держави, створення сприятливого фінансового середовища для швидкого розвитку ринкових відносин, забезпечення макроекономічної рівноваги в економіці належить бюджету. Він є невід'ємною частиною ринкових відносин і одночасно важливим інструментом реалізації державної політики.

Місцеві бюджети є основним каналом доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва, що спрямовуються на суспільне споживання. Через місцеві бюджети суспільні фонди споживання розподіляються в територіальному і соціальному розрізах. Разом з іншими ланками бюджетної системи місцеві бюджети є одним з головних інструментів ре-

лізації на практиці програми економічного і соціального розвитку як регіонів, так і країни загалом [1].

Важливою передумовою побудови демократичної держави є фінансова незалежність органів місцевого самоврядування. Фінансовий бік незалежності місцевих органів влади є визначальним, адже від фінансових можливостей залежать в кінцевому підсумку їх реальні владні функції.

Механізм перерозподілу бюджетних коштів між різними ланками бюджетної системи, що діяв раніше, не відповідав принципам самостійності та фінансової незалежності місцевих органів влади. Переважали здебільшого адміністративні методи управління, внаслідок чого відносини між центральними та регіональними органами влади мали адміністративний характер.

Ступінь фінансової незалежності місцевих органів влади характеризує незалежність держави загалом, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян. Держава не може успішно розвиватись та економічно процвітати, не даючи гарантій фінансової незалежності місцевим органам влади. Фінансову незалежність місцевого самоврядування треба розглядати насамперед як економічний простір для його діяльності у межах певної території на принципах економічної ефективності та економічної доцільності.

Таким чином, під фінансовою незалежністю місцевого самоврядування розуміється можливість самостійного вирішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного і соціального розвитку даної території, що входять до компетенції відповідного рівня місцевого управління. Фінансові системи, на яких базуються ресурси, доступні місцевій владі, повинні бути відповідним чином диверсифіковані і життєздатні, щоб давати їм змогу максимально відстежувати реальну еволюцію видатків на виконання своїх завдань [2, с. 76].

Підтримка фінансово слабше забезпеченої місцевої влади має здійснюватися через створення програм фінансового вирівнювання або інших аналогічних заходів, спрямованих на підтримку впливу нерівномірності розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вона змушена нести. Зазначені програми та заходи не повинні обмежувати свободу дій місцевої влади в межах її повноважень.

Місцева влада має бути відповідним чином поінформована щодо того, як здійснюється розподіл ресурсів, що потрапляють у її розпорядження.

За можливості субсидії, що надаються місцевим органам влади, не повинні бути спрямовані на фінансування окремих проектів. Надання субсидії не повинно обмежувати свободу дій місцевої влади в межах її повноважень. Для отримання позик для інвестування капіталу міс-

цева влада мусить мати доступ до національних ринків капіталу у межах, визначених законодавством.

Одна із основних особливостей унітарної держави – концентрація дій регіональних і місцевих органів управління на виконанні базових напрямів економічної політики центру. Але для досягнення єдності цілей переконання і бажання недостатньо; для цього потрібні і відповідні економічні можливості, які залежать від обсягів доходів регіональних бюджетів. Водночас слід зазначити, що розширення прав і обов'язків органів місцевої влади в умовах, що склалися, не завжди відповідає їх економічним можливостям, а питання поповнення доходів місцевих бюджетів, як і раніше, залишаються актуальними.

Прийняті Верховною Радою України Закони «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про бюджетну систему України» визначають, що «місцеві ради народних депутатів у межах своєї компетенції самостійно розробляють, затверджують і виконують бюджети відповідних територій». Здавалося б, що все логічно, але «межі своєї компетенції» так замикаються на рівні Кабінету Міністрів і Верховної Ради України, що ось уже протягом кількох років і держава загалом, і регіони зокрема «звично» затверджують бюджети зі значними запізненнями, а в деяких випадках і наступного року. Немає необхідності говорити про те, як негативно це впливає на розвиток економіки. Але такого стану на регіональному і місцевому рівнях могло б і не бути, якби кожна ланка бюджетної системи мала чітку, визначену законом доходну базу.

Нині, на жаль, наявна система формування коштів місцевих бюджетів має ряд серйозних недоліків:

1) високий ступінь концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань;

2) регулюючі доходи що відіграють домінуючу роль у структурі надходжень до регіональних і місцевих бюджетів, тоді як частка закріплених за територіями податкових платежів низька;

3) практично щорічна зміна видів податків, що зараховуються до місцевих бюджетів;

4) відсутність єдиних та досить стабільних нормативів (наприклад, на кілька років) відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів;

5) відсутність єдиних правил ув'язки доходів місцевих бюджетів і регіональних податкових надходжень, а також науково обґрунтованої методики міжрегіонального перерозподілу доходів.

Сьогодні найбільш проблемним є питання взаємовідносин між бюджетами різних рівнів щодо розподілу між ними доходів і видатків. Особливої уваги заслуговують місцеві податки і збори. Як показали результати досліджень, міс-

цеві платежі не відіграють будь-якого суттєвого значення у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів.

Слід зазначити, що сьогодні триває активна робота з удосконалення чинного законодавства щодо місцевих податків і зборів. За умови впровадження нових і ліквідації наявних малоефективних платежів у розрахунку на рік (за підрахунками Державної фіскальної служби) можна було б досягти подвійного приросту їх надходжень.

Незважаючи на велике різноманіття місцевих податків у розвинутих країнах вирішальне фіскальне значення (насамперед на муніципальному рівні) мають тільки деякі з них, перш за все помайнові податки. Це не дивно, оскільки оподаткування майна гарантує стабільне надходження доходів до бюджету. Крім того, податок на майно, використовуючись для фінансування державних послуг у конкретному регіоні, врешті-решт сприяє підвищенню ринкової вартості цього майна. Тим самим він забезпечує взаємозв'язок між сплаченими податками і одержаними благами, що є важливим принципом організації ефективної системи оподаткування. Нарешті, до позитивних рис цього податку слід віднести те, що нерухомість не може бути переміщена, а тому, як правило, можливі міжрегіональні відмінності в його ставках не викликають небажаних наслідків. Водночас організувати ефективне помайнове оподаткування не просто. При цьому обов'язково виникають технічно складні проблеми повного охоплення об'єктів оподаткування, точної оцінки їх вартості та дійового механізму стягнення податків. Крім того, слід враховувати, що, за свідченням американських вчених, податок на майно не користується популярністю, оскільки ним оподатковується така форма матеріальних цінностей, яку можна приховати.

В Україні ситуація ускладнюється слабкою розвиненістю ринку нерухомості, відсутністю необхідних інформаційно-довідкових систем, які б характеризували оподатковане майно, відсутністю досвіду оцінки і переоцінки вартості об'єктів, високими темпами інфляції та іншими факторами. Все ж таки майно є найперспективнішим об'єктом для розвитку місцевого оподаткування.

Одним із додаткових джерел доходів органів місцевого самоврядування міг би стати випуск облігацій. Світова практика доводить, що доцільно використовувати подібне джерело у випадках, коли існують потенційні можливості використання такого виду доходів для фінансування видатків на капітальні вкладення.

З метою вивільнення коштів із місцевого бюджету на дотації житлово-комунальному господарству можливим було б застосування місцевими органами влади концесій – контрактів про надання суспільних послуг з умовами про інвестування капіталу. При цьому місцевим

органам влади можна передати право встановлювати і збирати плату за користування або мито, оплачені за послуги. Оскільки договори про концесію охоплюють дуже тривалі періоди (щонайбільше 35 років), потрібні чітке регулювання щодо якості надання послуг і договір про закінчення двох контрактів.

Найкращі приклади концесій – це підприємства інфраструктури (зокрема, готелі) та комунаційні споруди. Коли уряд має право і повноваження забезпечити послугами, але йому часто бракує фінансових ресурсів для капіталовкладень та надання послуг, як у секторі водопостачання або утилізації відходів, то підписують договори про концесію. Таким способом переваги ефективних прибуткових організацій вдається поєднати з державною відповідальністю за надання послуг [2, с. 55].

Для стимулювання місцевих органів влади стосовно поновлення частин своїх бюджетів та проведення активної інвестиційної діяльності на місцях вже сьогодні повинні бути переглянуті відповідні статті законів, що регламентують правила формування та виконання місцевих бюджетів, деякі з них не відповідають принципам самостійності та фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

Важливо зазначити, що реформування системи формування місцевих бюджетів повинно ґрунтуватись лише на тих заходах, які б заохотили місцеві органи влади до пропорційного виконання як державного, так і місцевих бюджетів. Тільки такі заходи дадуть ефект. Одним із таких методів могло б бути запровадження порядку здійснення видатків державного бюджету шляхом використання поточних надходжень у регіонах для здійснення поточних видатків державного бюджету. Інакше кажучи, для виконання функцій органів влади України слід залишати у регіонах певну частку коштів державного бюджету без їх спрямування до центру та у зворотному напрямку. Реалізація запропонованого методу дасть змогу вдосконалити чинну систему здійснення видатків державного бюджету, підвищити оперативність і ефективність управління наявними фінансовими ресурсами держави та зацікавити місцевих керівників у збільшенні надходжень до державного бюджету. Особливе значення цей підхід матиме для фінансування соціальних потреб, оскільки буде усунуто різницю у відповідальності місцевого керівництва за виконання фінансового плану органів управління держави та місцевих органів. Стосовно відповідальності органів влади перед громадянами акцент буде зміщено у регіони, що відповідає елементарній логіці.

Формування регіонального бюджету на основі зазначеного принципу тісніше пов'яже його з результатами економічного розвитку регіону, дасть змогу вже на етапі бюджетного планування зіставляти розмір територіальних доходів із доходами регіонального бюджету,

планувати видатки бюджету, визначати напрями виявлення резервів в регіональній економіці. Підвищуються зацікавленість і відповідальність місцевих органів влади за кінцеві результати економічного розвитку території.

У ході перебудови механізму формування бюджетів повинна бути вирішена низка питань, зокрема такі: яка частка бюджетних доходів повинна спрямовуватись до державного бюджету, яка залишатись на місцях; у зв'язку з цим яким повинен бути норматив відрахувань від територіальних бюджетних доходів (що знайде своє відображення у нормах відрахувань від загальнодержавних податків і зборів). Щодо цього можливі такі варіанти.

1. Норматив відрахувань у відсотках від загальної суми територіальних бюджетних доходів встановлюється для регіонального бюджету, а частина коштів, що залишилась, спрямовується до вищестоящих бюджетів.

2. За встановленими нормативами у відсотках від загальної суми територіальних бюджетних доходів кошти спрямовуються до вищестоящих бюджетів, а частина коштів, що залишилась, – до місцевих бюджетів.

3. Для вищестоящих бюджетів встановлюється фіксований норматив (у грошових одиницях) коштів, що перераховується до цих бюджетів, всі інші кошти спрямовуються до місцевих бюджетів.

Необхідно також визначити, єдиний чи диференційовані норматив слід застосовувати. Якщо встановити єдиний для всіх регіонів норматив формування бюджетів, то у зв'язку з різними рівнями економічного і соціального розвитку в деяких регіонах бюджет, сформований по зазначеному нормативу, буде менше досягнутого, а в деяких – більше. Для усунення цих протиріч є декілька шляхів.

1. Можливе виділення із вищестоящих бюджетів дотацій і субвенцій тим регіонам, в бюджеті яких буде недостатньо коштів для фінансового забезпечення нормативів забезпеченості.

2. Для регулювання місцевих бюджетів повинен бути створений фонд міжтериторіального фінансового вирівнювання.

Проблеми місцевих фінансів накопичувались десятиріччями; нині вони перетворились на великий клубок протиріч і невирішених питань за досить значного нестатку фінансових ресурсів як у центрі, так і на місцях. Тому з усією гостротою постало питання про необхідність проведення реформи місцевих фінансів, яка повинна супроводжуватись законодавчим закріпленням прав, повноважень і обов'язків місцевих адміністрацій.

Звичайно, бюджетна реформа не вирішить всіх питань, але проблема ефективного витрачання коштів та зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів йде за нею. Вирішення багатьох проблем щодо формування і використання

коштів місцевих бюджетів значною мірою визначило б розширення економічної самостійності регіонів країни. Однак головним питанням у формуванні фінансів адміністративно-територіальних одиниць залишається об'єктивність у визначенні розмірів їхніх бюджетів з урахуванням науково обґрунтованих нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя. Але, на жаль, в Україні ще немає розроблених нормативів, тому нині фінансове вирівнювання можливо здійснювати з урахуванням середніх по місцевих бюджетах доходів і видатків, а також з урахуванням відносної податкоздатності кожної адміністративно-територіальної одиниці.

Використання щодо місцевих бюджетів району індивідуальних нормативів відрахувань до загальнодержавних податків приводить до того, що в кожному з них залишається різна частина зібраних податків, динаміка доходів у розрахунку на одиницю податкових надходжень є досить суперечливою і важко передбачуваною.

Усі зроблені останніми роками спроби змінити підходи до формування місцевих бюджетів України не торкнулися суті системи бюджетного планування. Суть цієї системи полягає в тому, що витрати місцевих бюджетів визначаються насамперед наявністю об'єктів місцевого господарства, а також закладів і організацій освіти, культури, охорони здоров'я, що перебувають у підпорядкуванні місцевих органів влади. Потім доходи місцевих бюджетів приводяться у відповідність з плановим рівнем їх витрат, причому з великим впливом суб'єктивного фактору [3, с. 65].

Однією із спроб виходу з ситуації, що склалася у фінансовому вирівнюванні місцевих бюджетів, є застосування математичної формули, що дає змогу об'єктивно підійти до визначення обсягів місцевих бюджетів. Зазначена формула, запропонована комісією Верховної Ради України по бюджетній політиці, має такий вигляд [3, с. 67]:

$$G_i = (E / P - R / P_x * F_{ci}) * P_i,$$

де  $G_i$  – дотація місцевому бюджету (+), кошти передані (-);  $E/P$  – середні по місцевим бюджетам району видатки на душу населення;  $R/P_x$  – середні по місцевим бюджетам району доходи на душу населення;  $P_i$  – населення відповідної місцевої Ради;  $F_{ci}$  – відносна податкоздатність кожної місцевої Ради у вигляді коефіцієнту, який показує, як доходи населення кожної місцевої Ради відносяться до показника середніх доходів на душу населення загалом по місцевих Радах.

Проведені за допомогою цієї формули розрахунки дають змогу привести видатки відповідних місцевих Рад до рівня середніх по місцевих Радах, а також визначити обсяги коштів, що передаються до районного бюджету з урахуванням середніх по місцевих Радах доходів на душу населення та коефіцієнту податкоздатності відповідної Ради.

Звісно, запропонована методика фінансового вирівнювання території має і недоліки.

Головний із них полягає в тому, що розрахунок планових видатків, а отже, і дотації (або коштів переданих), проводиться на основі середніх по місцевих Радах видатків на душу населення. А тому в деяких випадках середні видатки можуть і не відповідати мінімально необхідному рівню для місцевих Рад. Інший недолік полягає в тому, що зазначена методика не має стимулюючих факторів для місцевих Рад щодо поповнення ними дохідної частини своїх бюджетів, оскільки їхні видатки будуть профінансовані на рівні середніх по місцевих Радах.

Для усунення зазначених недоліків під час розрахунків видаткової частини місцевих бюджетів за відповідною методикою до уваги слід брати не середні по місцевих Радах видатки на душу населення, а науково обґрунтований норматив бюджетної забезпеченості. Зрештою, ситуація з інфраструктурою міст та сіл в Україні досить невтішна. При цьому очевидною стала тенденція до різкого скорочення видатків, які можна віднести до інвестиційних.

Нарешті, треба створювати нормативну базу з метою правового оформлення системи фінансового вирівнювання. Вона має чіткіше визначити компетенцію місцевих органів влади та держави, розмежовувати джерела їх доходів. Доцільно було б прийняти спеціальний закон про місцевий бюджет, де були б чітко визначені основні доходи й видатки місцевих бюджетів, порядок їх виконання тощо, рамковий закон про основи надання бюджетних трансфертів. Можливо, необхідні й спеціальні закони де б визначалося, в яких випадках і які види бюджетних трансфертів можуть отримувати місцеві колективи, яка процедура надання їх, контролю за використанням тощо.

Створення мобільної системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів має сприяти збільшенню рівня зростання бюджетних видатків на функціонування й розвиток сфери матеріальних послуг для населення, а також господарської активності районів.

**Висновки.** В результаті проведеного дослідження виявлено, що місцеві бюджети є головним каналом доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва, спрямованих на суспільне споживання. Дослідження процесу формування місцевих бюджетів довело, що нині місцеві органи влади не володіють достатніми фінансовими ресурсами для організації управління економікою і соціальною сферою на своєму рівні.

Аналіз проблем функціонування місцевих бюджетів базового рівня бюджетної системи, а також теорії та практики існування бюджетних систем дає змогу зробити висновки щодо здійснення заходів, спрямованих на покращення умов формування місцевих бюджетів.

По-перше, необхідно чітко розподілити компетенції щодо розв'язання конкретних завдань між центральними органами влади і органами регіонального та місцевого самоврядування, а також поступово здійснювати перехід до децентралізації державних фінансів.

По-друге, необхідно вдосконалити механізм міжтериторіального фінансового вирівнювання.

Таким чином, вирішення цих та інших проблем стосовно формування і використання коштів 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.

Місцева влада часто постає перед необхідністю робити непростий вибір місцевих податків, цілей, на які будуть спрямовані її видатки, та методів управління і стимулювання процесів економічного розвитку. З цієї причини фінансування і формування бюджету місцевої влади є однією з найважливіших сфер державних фінансів, тому потребує свого подальшого дослідження та пошуку нових підходів до реформування.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>.
2. Макогон В.П. Методологічні аспекти формування доходів місцевих бюджетів / В.П. Макогон [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vknteu/2009\\_4/12.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vknteu/2009_4/12.pdf).
3. Унгурян П.Я. Бюджетна децентралізація / П.Я. Унгурян [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tsn.ua/politika/byudzhetna-decentralizaciya-yaku-provodit-uryad-dozvolilanapovnitimiscevi-byudzheti-nardep-422949.html?sw=close>.