

УДК 336. 027

*Власюк Н. І.,
natalilty1706@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-9463-5626,
Researcher ID: F-1812-2019,
к.е.н., доц., доцент кафедри фінансів, кредиту та страхування, Львівський торговельно-економічний університет, м. Львів*

*Чуй І. Р.,
irina_chui@ukr.net, ORCID ID: 0000-0002-8795-4514,
Researcher ID: E-9653-2019,
к.е.н., доц., доцент кафедри фінансів, кредиту та страхування, Львівський торговельно-економічний університет, м. Львів*

*Ковенська О. А.,
o_kovenska@meta.ua, ORCID ID: 0000-0003-4384-1742,
к.е.н., доцент кафедри економіки та менеджменту, Дрогобицький державний педагогічний університет імені Івана Франка, м. Дрогобич*

ПРОБЛЕМИ ЗБАЛАНСУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

***Анотація.** Обґрунтовано теоретико-методичні підходи та сформовано рекомендації щодо збалансування місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації. Зокрема, виділено основні методи збалансування місцевих бюджетів на базі доходів та видатків, проаналізовано місце міжбюджетних трансфертів у формуванні доходної бази територіальних одиниць та рівень збалансування місцевих бюджетів у 2014-2018 рр., а також визначено основні напрями покращення збалансування місцевих бюджетів у контексті нарощення їхніх власних фінансових ресурсів. Визначено, що збалансований бюджет – це бюджет, в якому надходження поточного періоду відповідають сумі витрат цього ж періоду, тому збалансування бюджету є найбільш відповідальним етапом формування бюджету. Міжбюджетні трансферти не повинні слугувати основним інструментом, а мають лише доповнювати методи балансування. Проведені розрахунки засвідчують, що бюджетна реформа децентралізації відбувається у правильному напрямку, і переформатування системи міжбюджетних трансфертів в Україні у 2015 році вже дало свої позитивні результати. Проте далеко не усі проблеми ще вирішені: міжбюджетні трансферти все ще залишаються основним і найвагомим інструментом фінансової підтримки розвитку територій. Зроблено висновок, що для кращого функціонування системи інструментів та методів збалансування місцевих бюджетів необхідно законодавчо закріпити стабільні нормативи відрахувань по загальнодержавних податках, створити прозору та об'єктивну процедуру виділення трансфертів.*

Ключові слова: місцеві бюджети, збалансування, трансферти, органи місцевого самоврядування, децентралізація.

*Vlasyuk N. I.,
natalilty1706@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-9463-5626,
Researcher ID: F-1812-2019,
Ph.D., Associate Professor, Associate Professor of the Department of Finance, Credit and Insurance, Lviv University of Trade and Economics, Lviv*

*Chui I. R.,
irina_chui@ukr.net, ORCID ID: 0000-0002-8795-4514,
Researcher ID: E-9653-2019,
Ph.D., Associate Professor, Associate Professor of the Department of Finance, Credit and Insurance, Lviv University of Trade and Economics, Lviv*

*Kovenska O. A.,
o_kovenska@meta.ua, ORCID ID: 0000-0003-4384-1742,
Ph.D., Associate Professor of the Department of Economics and Management, Drohobych Ivan Franko State Pedagogical University, Drohobych*

PROBLEMS OF BALANCING LOCAL BUDGETS OF UKRAINE

Abstract. *Theoretical and methodical approaches have been substantiated and recommendations for balancing local budgets in terms of financial decentralization have been formed. In particular, the main methods of balancing local budgets on the basis of revenues and expenditures are highlighted, the place of interbudget transfers in the formation of the revenue base of territorial units and the level of local budgets balancing in 2014-2018 are analyzed, as well as the main directions of improving the local budgets balancing in the context of increasing their own financial resources. It is determined that a balanced budget is a budget in which current period receipts correspond to the sum of expenditures in the same period, so balancing the budget is the most important stage in budgeting. Interbudget transfers should not serve as a major tool, but should only complement balancing methods. The calculations show that the budgetary reform of decentralization is going in the right direction, and the reformatting of the system of interbudget transfers in Ukraine in 2015 has already yielded positive results. However, not all problems are resolved yet: interbudget transfers remain the main and the most important tool for territorial development financial support. It is concluded that for better functioning of the system of tools and methods of local budgets balancing it is necessary to legislate stable norms of deductions on national taxes, to create transparent and objective procedure of transfers rendering.*

Keywords: local budgets, balancing, transfers, local governments, decentralization.

JEL Classification: H72

DOI: <https://doi.org/10.36477/2522-1205-2019-58-17>

Постановка проблеми. Ефективна організація відносин у бюджетній системі є одним з найважливіших і найскладніших завдань державних фінансів в кожній країні. Основними проблемами взаємовідносин між державним бюджетом і бюджетами органів місцевого самоврядування є перерозподіл бюджетних ресурсів, зумовлений об'єктивними відмінностями в рівнях соціально-економічного розвитку окремих територій і необхідністю фінансового вирівнювання з метою забезпечення конституційних гарантій населенню незалежно від місця його проживання.

Європейський вектор розвитку України означає, в тому числі, й наближення до європейських стандартів бюджетної забезпеченості, фінансової децентралізації, удосконалення принципів складання та виконання місцевих бюджетів.

Разом із тим, сьогодні процес формування місцевих бюджетів характеризується здебільшого недостатністю власних доходів та тенденцією до зростання обсягів міжбюджетних трансфертів, що апіорі обмежує фінансові можливості місцевих органів влади для концентрації ресурсної бази і належного соціально-економічного розвитку територій, зокрема інвестиційного та має наслідком неповне задоволення колективних потреб територіальних громад.

Стан формування та використання місцевих бюджетів істотно залежить від вирішення проблем збалансованості бюджетів, які є наслідком невирішених питань у галузі фіскального федералізму. Бюджетна фінансова децентралізація, що проводиться в Україні, включає удосконалення системи збалансованості місцевих бюджетів. З огляду на це вирішення проблем покращення збалансування місцевих бюджетів є вкрай актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасний стан та проблеми збалансування місцевих бюджетів в Україні розглядалися у працях

таких українських вчених, як С. Буковинський, О. Василик, А. Єпіфанов, О. Кириленко, І. Луніна, І. Чугунов, В. Швець, С. Слухай, К. Павлюк, В. Федосов та ін. Здебільшого наукові роботи орієнтовані на виявлення загальних тенденцій місцевих бюджетів, їх формування та виконання. Проте питання збалансування місцевих бюджетів в контексті розширення інструментарної бази досліджувалося досить вузько. Більш детального вивчення потребують проблеми формування місцевих бюджетів у контексті проведення фінансової децентралізації та реформування міжбюджетних відносин.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження механізму збалансування місцевих бюджетів в Україні через призму застосування системи сучасних інструментів та методів, оцінювання рівня збалансування місцевих бюджетів України за 2014-2018 рр., а також окреслення шляхів покращення збалансування місцевих бюджетів у контексті проведення фінансової децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Бюджетний кодекс серед одинадцяти принципів побудови бюджетної системи України називає принцип збалансованості – повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період [1].

Збалансований бюджет – це бюджет, в якому надходження поточного періоду відповідають сумі витрат цього ж періоду, тому збалансування бюджету є найбільш відповідальним етапом формування бюджету. В цьому напрямку Бюджетним кодексом України передбачено удосконалення системи збалансованості місцевих бюджетів, яка включає дві складові.

Перша стосується збалансування доходів, який передбачає розподіл надлишкових доходів бюджетів територій з вищою за середню податко-

забезпеченістю між територіями з нижчою за середню податкозабезпеченістю. Причому трансфертні платежі надаються територіям з чітко визначеними напрямками їх витрачання, яке буде забезпечувати цільове використання коштів.

Друга складова збалансування бюджетів стосується видаткової частини. Дуже важливим при збалансуванні видатків місцевих бюджетів є облік структурних витрат територій.

Збалансування місцевих бюджетів шляхом перерахування дотацій має низку недоліків, основними з них є:

- виконання бюджетів нижчого рівня залежить від бюджетів вищого рівня;

- впевненість отримання доходів від державного бюджету не стимулює органи місцевого самоврядування по залученню власних доходів, особливо при великому рівні дотацій [3].

Міжбюджетні трансферти не повинні слугувати основним інструментом, а мають лише доповнювати методи балансування.

Саме тому необхідно дотримуватися наступних дій у вирішенні питань балансування бюджетів з урахуванням можливих ситуацій.

Крок 1. Органи місцевого самоврядування складають прогноз загальних податкових доходів місцевих бюджетів:

1. Прогноз місцевих (власних) податків та інших обов'язкових платежів, що формують дохідну частину місцевого бюджету.

2. Прогноз загальнодержавних податків і інших обов'язкових платежів, що збираються на цій території.

3. Прогноз доходів, що передаються, якщо такі мають місце.

Крок 2. Органи місцевого самоврядування розраховують прогноз загальних витрат місцевих бюджетів:

1. Розраховується сума власних та закріплених за місцевими бюджетами витрат.

2. Розраховується сума витрат місцевих бюджетів, які фінансуються бюджетом вищого рівня - субвенціями.

Крок 3. Балансування місцевих бюджетів:

Варіант 1. Можливі ситуації і методи балансування місцевих бюджетів за такими показниками:

- сума власних, закріплених за місцевими бюджетами;

- прогнозна сума місцевих (власних) доходів місцевих бюджетів. Якщо ж цих заходів недостатньо, бюджету території виділяється фінансова допомога (субвенції, дотації) (рис. 1).

Варіант 2. Можливі ситуації і методи балансування місцевих бюджетів за такими показниками:

- сума власних і закріплених за місцевим бюджетом видатків;

- прогнозна загальна сума доходів місцевих бюджетів (рис. 2).

Якщо методи, які наведені у другому варіанті, не забезпечують збалансованості місцевого бюджету, тоді бюджету нижчого рівня виділяється фінансова допомога у вигляді субвенцій і дотацій бюджетом вищого рівня. Субвенції мають строго цільове призначення, дотації носять безоплатний характер і надаються для покриття різниці між видатками і доходами місцевого бюджету. Для щоквартального і щомісячного балансування місцевих бюджетів також можуть надаватися бюджетні позики.

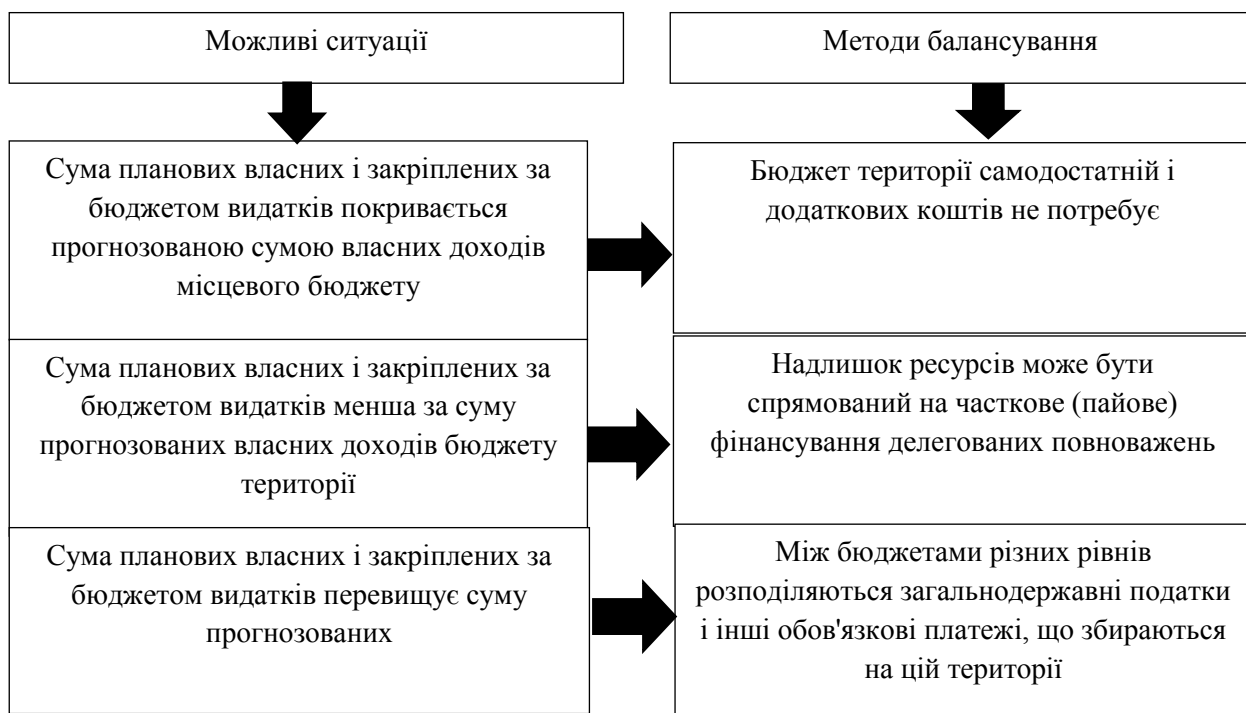


Рис. 1. Методи балансування місцевих бюджетів (варіант 1) [2]

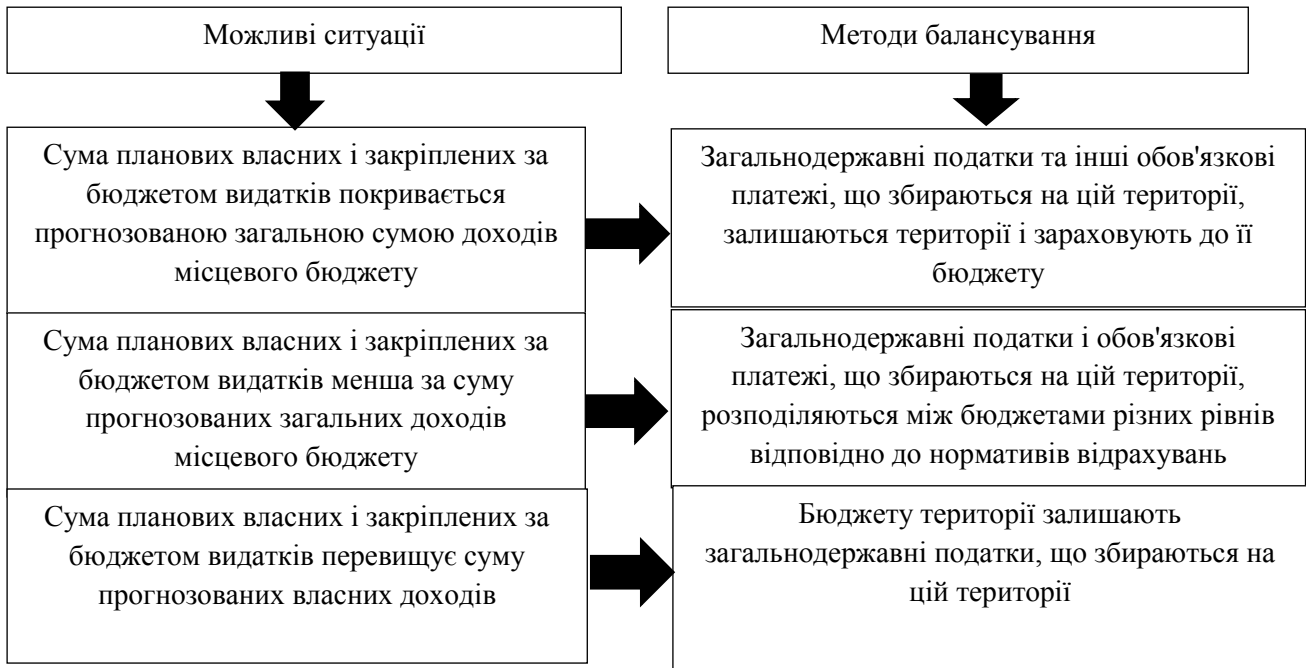


Рис. 2. Методи балансування місцевих бюджетів (варіант 2) [2]

Варіант 3. Можливі ситуації і методи балансування місцевих бюджетів за такими показниками:

- загальна сума видатків місцевого бюджету;
- прогнозна загальна сума доходів бюджету території (рис. 3).

Варіант 4. Дисбаланс місцевого бюджету, що виникає в результаті прийнятих органами державної влади впродовж фінансового року рішень про зміну дохідної або видаткової частин цих бюджетів, може регулюватися за допомогою

взаєморозрахунків між бюджетами вищих та нижчих рівнів.

Варіант 5. В окремі періоди бюджетного року в процесі виконання у бюджеті території може утворитися нестача ресурсів через касовий розрив між доходами та видатками. Для балансування місцевого бюджету можуть виділятися короткострокові бюджетні позики бюджетом вищого рівня на умовах їх погашення до завершення бюджетного року.

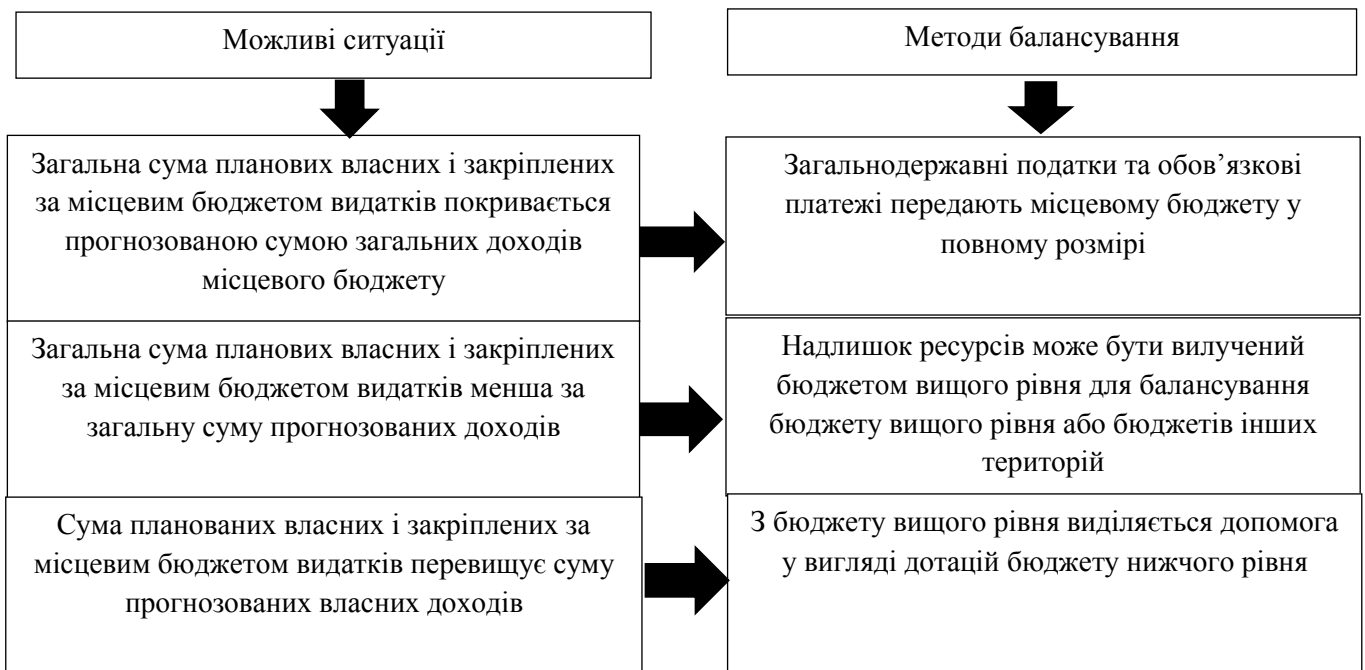


Рис. 3. Методи балансування місцевих бюджетів (варіант 3) [2]

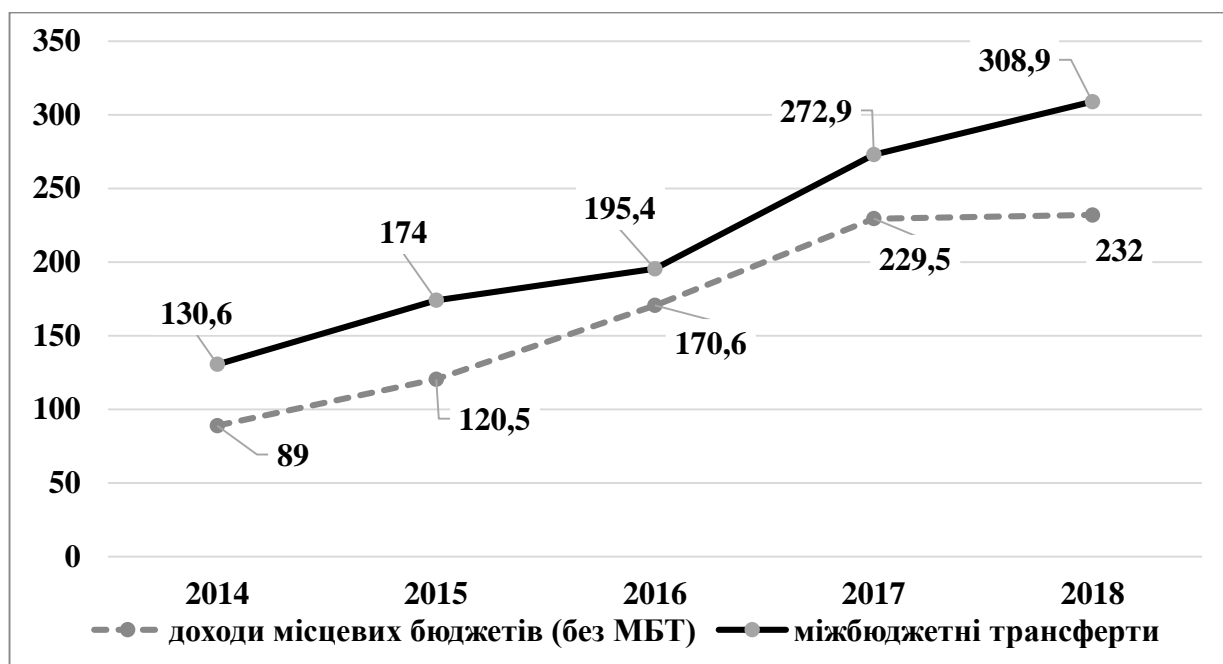


Рис. 4. Динаміка доходів місцевих бюджетів України (без міжбюджетних трансфертів) та міжбюджетних трансфертів за 2014-2018 рр. (розраховано автором за [8])

Оптимальна структура та обсяги доходів і видатків – це один із потужних важелів впливу на економіку. Сьогодні проблеми збалансування місцевих бюджетів пов’язані як з доходами, так і з видатками. Одна з них – проблема вдосконалення управління дефіцитом і профіцитом.

Вирішуючи проблеми збалансування місцевих бюджетів, важливо акцентувати увагу на зміцненні фінансової бази місцевого самоврядування, передусім за рахунок збільшення власних доходів. Разом з тим, як відомо, значну частку у доходах місцевих бюджетів України складають міжбюджетні трансферти.

Рис. 4 характеризує динаміку доходів місцевих бюджетів України (без міжбюджетних трансфертів) та міжбюджетних трансфертів за 2014-2018 рр.

Як показує рисунок, обсяг перерахування міжбюджетних трансфертів із Державного бюджету до місцевих щороку зростає.

Порівняємо темпи зростання доходів місцевих бюджетів та темпи зростання міжбюджетних трансфертів (табл. 1).

Рис. 5 характеризує динаміку коефіцієнтів зростання показників.

Таблиця 1

Розрахунок коефіцієнтів зростання доходів місцевих бюджетів України та міжбюджетних трансфертів за 2014-2018 рр.

Показники	Роки					Відхилення (+,-) 2018 від	
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2017
Доходи місцевих бюджетів, млрд грн	89,0	120,5	170,6	229,5	232,0	143,0	2,5
Міжбюджетні трансферти, млрд грн	130,6	174,0	195,4	272,9	308,9	178,3	36,0
Коефіцієнт зростання доходів	-	1,35	1,41	1,34	1,01	-	-0,33
Коефіцієнт зростання міжбюджетних трансфертів	-	1,33	1,12	1,39	1,13	-	-0,26

Джерело: розраховано автором за [8]

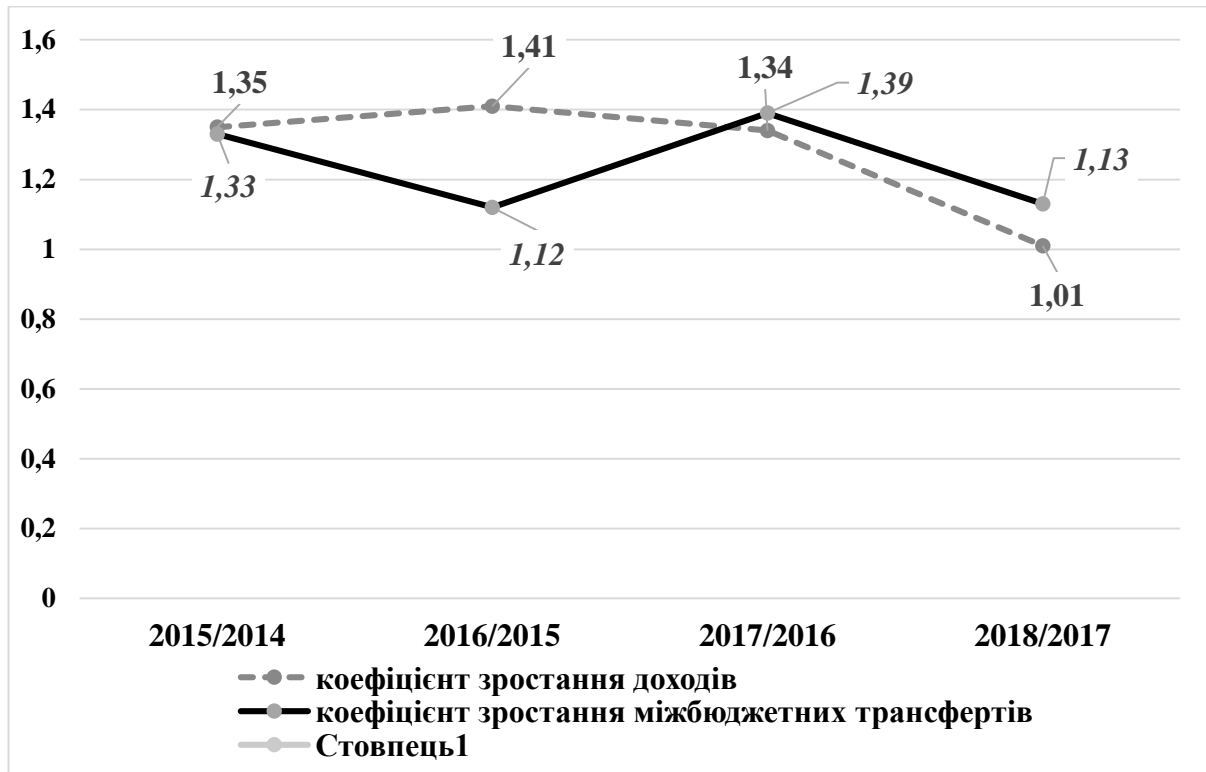


Рис. 5. Динаміка коефіцієнтів зростання доходів та міжбюджетних трансфертів місцевих бюджетів України за 2014-2018 рр.

Як показує рисунок, у 2015-2017 рр. темпи зростання доходів місцевих бюджетів переважали темпи зростання міжбюджетних трансфертів, а у 2017 р. тенденція змінилася – темпи зростання міжбюджетних трансфертів стали вищими. Тенденція є негативною та свідчить про те, що далеко не усі проблеми фінансової бюджетної децентралізації вже вирішені.

В табл. 2, що представлена нижче, наведено розрахунок збалансованості місцевих бюджетів України за 2014-2018 рр.

Як показують проведені розрахунки, у 2014 та 2018 роках видатки перевищували доходи, у результаті місцеві бюджети були незбалансованими. Найнижчим коефіцієнт збалансованості виявився у 2014 році. У 2015-2017 рр. ситуація була позитивною. Максимального значення (6,31%)

коефіцієнт збалансованості бюджетів досягав у 2015 році.

Тобто проведені розрахунки засвідчують, що бюджетна реформа децентралізації відбувається у правильному напрямку, і переформатування системи міжбюджетних трансфертів в Україні у 2015 році вже дало свої плоди. Проте далеко не усі проблеми ще вирішені: міжбюджетні трансфери все ще залишаються основним і найвагомішим інструментом фінансової підтримки розвитку територій. В той час як основний акцент має бути зміщений у бік нарощення власних фінансових ресурсів окремих територіальних утворень, що забезпечить їм належний рівень фінансової самостійності та автономії.

Таблиця 2

Збалансованість місцевих бюджетів України за 2014-2018 рр.

Показники	Роки					Відхилення 2018 (+,-) від	
	2014р.	2015р.	2016р.	2017р.	2018р.	2014	2017
Разом доходів, млрд грн	219,7	294,4	366,6	502,4	540,9	321,2	38,5
Разом видатків, млрд грн	223,5	276,9	346,2	490,1	546,2	322,7	56,1
Збалансованість, млрд грн	- 3,8	17,5	20,4	12,3	-5,3	-1,5	-17,6
Збалансованість, %	-1,70	6,31	5,89	2,51	-0,97	0,73	-3,48

Джерело: розраховано автором за [8]

Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі. Таким чином, в Україні постає завдання формування системи інструментів збалансування місцевих бюджетів, які сприятимуть появі стійкої зацікавленості і стимулів органів місцевої влади у проведенні відповідальної економічної і бюджетної політики з метою збільшення обсягу фінансових ресурсів, передусім власних. Для кращого функціонування системи інструментів та методів збалансування місцевих бюджетів необхідно законодавчо закріпити стабільні нормативи відрахувань по загальнодержавних податках, створити прозору та об'єктивну процедури виділення трансфертів, в основу якої має бути покладена ідея стимулювання нарощування доходів, а не перерозподіл ресурсів бюджету, проведення розподілу повноважень по видатках і доходах, виділення обсягів дотацій (трансфертів) та субвенцій згідно з податковим потенціалом місцевого органу влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI: Офіційний текст (редакція від 13.02.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page).
2. Козенко А. О. Особливості збалансування місцевих бюджетів в Україні / А. О. Козенко // Міжнародний науковий журнал “Інтернаука”. Серія: “Економічні науки”. – 2017. - № 2 (2). – С. 40-45.
3. Левчук Н. М. Проблема збалансованого держбюджету / Н. М. Левчук, Т. В. Дудка, Т. М. Пересада, Г. Г. Гайдай // Економіка та управління на транспорті. – К. : НТУ, 2015. – № 4. – С. 21-28.
4. Серьогін С. С. Реформування місцевих фінансів в умовах євроінтеграції / С. С. Серьогін // Аспекти публічного управління. – 2016. – Вип. 30-31. – С. 87-96.
5. Фурдичко Л. Міжбюджетні відносини в Україні в сучасних умовах / Л. Фурдичко, Н. Гайдис // Регіональна економіка. – 2013. – № 2. – С. 228–229.

6. Матеріали експрес-випусків Державного комітету статистики України за 2014-2018 рр. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

7. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2014-2018 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/>.

8. Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/news/ bjudzhet/ptsm>.

REFERENCES

1. Biudzhetniy kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 r. № 2456-VI: Ofitsijnyj tekst (redaktsiia vid 13.02.2016), available at: [http:// zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page).
2. Kozenko, A. O. (2017), Osoblyvosti zbalansuvannia mistsevykh biudzhativ v Ukraini, *Mizhnarodnyj naukovyj zhurnal “Internauka”*, № 2 (2), s. 40-45.
3. Levchuk, N. M. Dudka, T. V. Peresada, T. M. and Hajdaj, H. H. (2015), Problema zbalansovanoho derzhbiudzhetu, *Ekonomika ta upravlinnia na transporti*, NTU, K., № 4, s. 21-28.
4. Ser'ohin, S. S. (2016), Reformuvannia mistsevykh finansiv v umovakh ievrointehratsii, *Aspekty publichnoho upravlinnia*, vyp. 30-31, s. 87-96.
5. Furdychko L. and Hajdys N. (2013), Mizhbiudzhetni vidnosyny v Ukraini v suchasnykh umovakh, *Rehional'na ekonomika*, № 2, s. 228–229.
6. Materialy ekspres-vypuskiv Derzhavnoho komitetu statystyky Ukrainy za 2014-2018 rr., available at: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
7. Biudzhetniy monitorynh: analiz vykonannia biudzhetu za 2014-2018 rr., available at: <http://www.ibser.org.ua/>.
8. Ministerstvo finansiv Ukrainy, available at: <https://www.minfin.gov.ua/news/ bjudzhet/ptsm>.

Стаття надійшла до редакції 6 вересня 2019 р.