

Бугіль С. Я.,
к.е.н., доц., доцент кафедри державних та місцевих фінансів, Львівський національний університет імені Івана Франка, м. Львів

Сеник Р. Р.,
магістр, Львівський національний університет імені Івана Франка, м. Львів

ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ШЛЯХИ ПОКРАЩЕННЯ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ

Анотація. У статті здійснено аналіз складу та структури дохідної і видаткової частин місцевих бюджетів України за 2013-2015 роки. Визначено головні тенденції та проблеми функціонування місцевих бюджетів у сучасних умовах. Враховуючи мету даного дослідження, запропоновано шляхи покращення управління місцевими бюджетами за умов зміцнення фінансової самостійності місцевих бюджетів. З метою раціонального управління коштами місцевих бюджетів запропоновано використання програмно-цільового методу при плануванні видатків.

Ключові слова: місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, видатки місцевих бюджетів, управління місцевими бюджетами, фінансова самостійність місцевих бюджетів.

Bugil S. Y.,
Ph.D., Associate Professor, Associate Professor of the Department of State and Local Finances, Ivan Franko National University of Lviv, Lviv

Senyk R. R.,
Master's degree student, Ivan Franko National University of Lviv, Lviv

PROBLEMS OF FUNCTIONING AND WAYS OF IMPROVING LOCAL BUDGETS MANAGEMENT

Abstract. The article presents analysis of the composition and structure of profits and expenses of Ukraine's local budgets for 2013-2015. Key tendencies and problems of functioning of local budgets in present day conditions are identified. Considering the purpose of this research, the ways of improving management of local budgets are proposed in the conditions of strengthening of the financial independence of local budgets. For the purpose of efficient management of local budgets' funds, using the program-target method in planning expenses is proposed.

Keywords: local budgets, profits of local budgets, expenses of local budgets, management of local budgets, financial independence of local budgets.

Постановка проблеми. На сучасному етапі функціонування економіки місцеві бюджети розвиваються в умовах децентралізації бюджетної системи України. Передумовою ефективного функціонування та формування демократичної держави є незалежність органів місцевого самоврядування.

Місцеві бюджети займають важливе місце у бюджетній системі країни, вони виступають фінансовою базою місцевого самоврядування, здійснюють розподіл та перерозподіл ВВП між регіонами. Від належного функціонування місцевих бюджетів залежить ефективність фінансової політики та здатність розширювати економічне зростання регіонів України.

Однак на сьогодні є ряд проблем функціонування місцевих бюджетів, серед яких: нестабільність дохідної бази та відсутність оптимального перерозподілу фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у дослідження тенденцій формування та функціонування місцевих бюджетів у своїх працях зробили такі науковці, як: Д. Гладких, М. Кульчицький, О. Д. Васирик, О. Катасонова, В. І. Рошило, Н. Б. Ярошевич та ін. Проблемам фінансового забезпечення територіальних громад присвячено праці А. Буряченка, І. Луїної та ін. Однак, незважаючи на велику кількість праць у галузі місцевих бюджетів, питання, пов'язані з проблематикою наповнення

дохідної та здійснення видаткової частин місцевих бюджетів та подальшого їхнього розвитку, залишаються недостатньо дослідженими. І, враховуючи те, що в Україні спостерігається подальше проходження бюджетної реформи, необхідним є поглиблене дослідження цих питань.

самоврядування, не фінансуються повною мірою через брак коштів і дефіцит бюджету.

У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997 р.) подано визначення місцевого самоврядування, закріплено його принципи, основним із яких є принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування.

Таблиця 1

Доходи місцевих бюджетів України за 2013-2015 рр., млн. грн.
(без міжбюджетних трансфертів) *

Доходи	2013 рік	2014 рік	2015 рік	Відхилення 2015 р. до 2013 р.	
				%	млн. грн.
Загальний фонд	84 892,1	80 230,1	101 574,7	119,7	16 682,6
Спеціальний фонд	20 279,0	20 857,5	18 887,0	93,1	-1 392,0
Усього:	105 171,1	101 087,6	120 461,7	114,5	15 290,6

* Складено автором на основі [4].

Постановка завдання. Метою статті є дослідження головних тенденцій і проблем функціонування місцевих бюджетів у сучасних умовах та розробка шляхів покращення управління ними за умов зміцнення фінансової самостійності місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогодні місцеві бюджети займають досить великий обсяг фінансових ресурсів держави та посідають важливе місце у вирішенні соціально-економічних проблем у регіонах.

Важливою проблемою функціонування місцевих бюджетів є забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та те, що досить багато зобов'язань, які покладено на органи місцевого

Цей Закон визначає, що бюджети місцевого самоврядування (місцеві бюджети) — це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій і повноважень місцевого самоврядування [1].

На думку вченого О. Д. Василика, місцеві бюджети — це збалансовані розрахунки доходів і витрат, які мобілізуються і витрачаються на відповідній території [2].

Доходи місцевих бюджетів є основою фінансової бази органів місцевого самоврядування, наявність яких закріплює економічну самостійність місцевих органів самоврядування, дозволяє активізувати господарську діяльність, розвивати інфраструктуру та фінансовий потенціал регіону, виявляти і використовувати резерви фінансових ресурсів, що

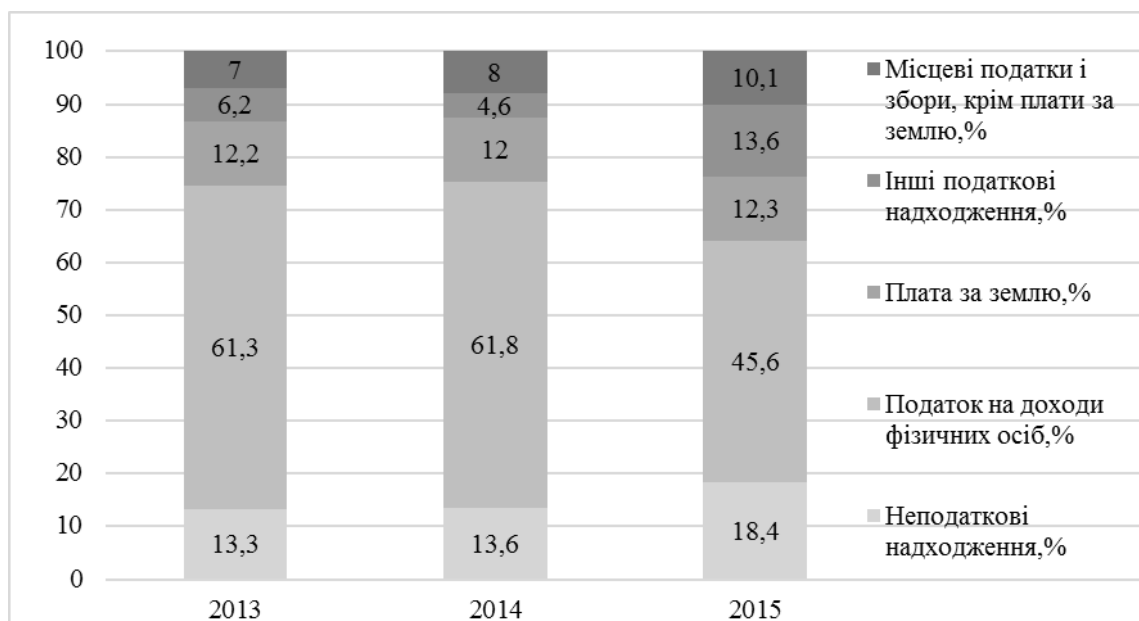


Рис. 1. Структура доходів місцевих бюджетів України за 2013-2015 рр. [4]

здатне розширити можливості місцевих органів влади у задоволенні потреб населення [3].

Проведений аналіз динаміки доходів місцевих бюджетів України за 2013-2015 рр. свідчить про нестабільність надходження доходів протягом аналізованого періоду. Так доходи спеціального фонду в 2015 році зменшилися на 1 392,0 млн. грн. Порівняно з 2013 роком, а доходи загального фонду збільшилися на 16 682,6 млн. грн. (табл. 1).

Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті в 2015 році становила 18,5 %, а це менше на 3,7 в.п. порівняно з попереднім роком. Як наслідок, знижується роль місцевих бюджетів у існуючій бюджетній системі України, і тоді виникає більша залежність місцевих бюджетів від трансфертів, які надаються державним бюджетом [4].

Структура доходів місцевих бюджетів України за 2013-2015 рр., представлена на рисунку 1, свідчить про те, що місцеві податки і збори не відігравали важливу роль у наповненні місцевих бюджетів, серед податкових надходжень найбільшу частку займав податок на доходи фізичних осіб.

З динаміки надходжень податку на доходи фізичних осіб за 2013-2015 рр., відображеної на рисунку 2, можна простежити негативну тенденцію до зменшення надходжень із цього податку, оскільки у 2015 році податок на доходи фізичних осіб склав 54,9 млрд. грн., що на 7,6 млрд. грн. (12,2 %) менше за попередній рік і свідчить про неефективну політику держави по відношенню до територій України.

– 4 749,5 млн. грн. (28,4%), неподаткові надходження – 1 670,0 млн. грн. (10 %), а найменшу частку становили надходження від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій – 2,0 млн. грн. (0,01 %) [5].

Проблема недостатності фінансових ресурсів у місцевих бюджетах для розвитку регіонів зумовлена низкою чинників, які здійснюють вплив на них:

- більшість регіонів не мають достатньої податкової бази;
- непривабливість для інвесторів;
- не мають достатніх потенційних можливостей та об'єктів для залучення коштів міжнародних організацій на реалізацію своїх проектів.

Відповідно, такі регіони більше за інших потерпають від нестачі коштів і тому потребують використання різноманітних механізмів та інструментів фінансової підтримки свого розвитку з боку держави [6].

З метою зміцнення фінансової самостійності органів місцевої влади та підвищення ролі місцевих бюджетів у бюджетній системі України, на нашу думку, варто було б: перевести податок на доходи фізичних осіб до складу місцевих податків та 100 % перерахувати у місцеві бюджети органів місцевого самоврядування, також для розширення власної доходної бази місцевих бюджетів на всіх рівнях доцільним було б створити відповідні стимули для збільшення доходів та надати органам місцевого самоврядування можливість самостійно встановлювати та коригувати ставки місцевих податків.

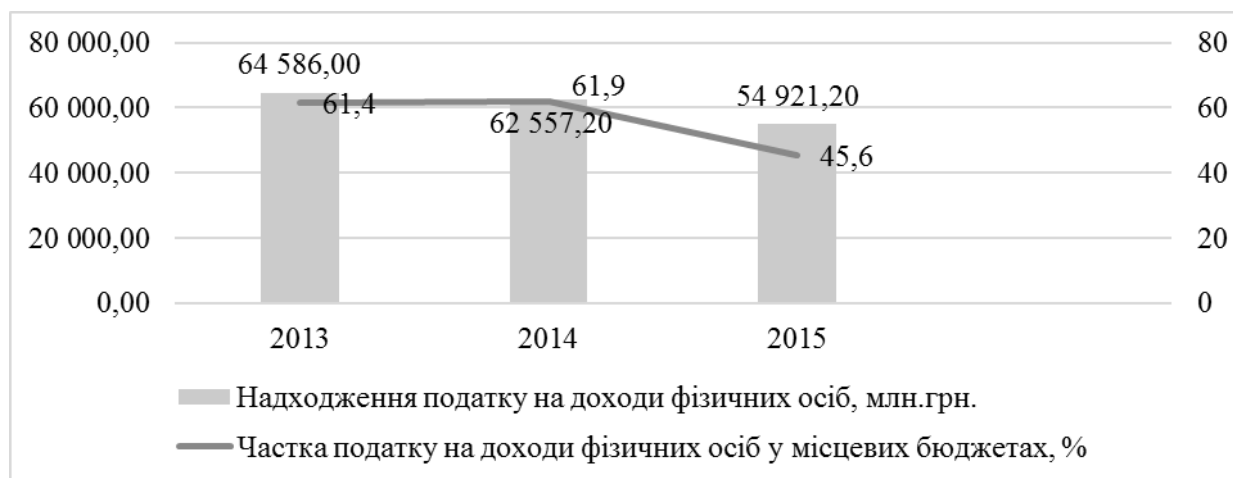


Рис. 2. Динаміка надходжень податку на доходи фізичних осіб за 2013-2015 рр. (складено автором на основі [4])

Важливою складовою у доходах місцевих податків і зборів був єдиний податок, який у 2015 році становив 11,01 млрд. грн., а це на 48% більше за обсяг надходжень попереднього року. Зростання даного податку відбулося за рахунок збільшення кількості платників податків: фізичних осіб та суб'єктів малого підприємництва.

У серпні 2016 року найбільшу частку в доходах місцевих бюджетів становив ПДФО у сумі 6 794,3 млн. грн. (40,7%), друге місце зайняли місцеві податки і збори

Погоджуємося з думкою І. Луїної, яка вважає, що податки, які надходять до місцевих бюджетів, мають відповідати таким вимогам: вони не повинні мати значних регіональних відмінностей, якщо такі відмінності не пов'язані з наданням місцевих благ і послуг; не бути особливо чутливими до кон'юктурних коливань; дія податків, що надходять до місцевих бюджетів, повинна бути обмежена відповідною територією або ж бути платою за послуги, які надаються на місцевому рівні [7, с. 368].

Потенційним додатковим джерелом наповнення місцевих бюджетів може стати запровадження нового податку, а саме: на благоустрій міста. Платниками податку будуть суб'єкти господарювання, метою діяльності яких є отримання прибутку. Ставка податку розраховуватиметься на 1 працюючого на місяць. Кошти від податку використовуватимуть на прибирання вулиць, парків, вивіз сміття, озеленення територій, придбання урн для сміття. Ставка податку – один неоподатковуваний мінімум доходів громадян на 1 працюючого на місяць. Запровадження цього податку дозволить вирішити побутові проблеми міста, що на сьогодні міський бюджет не має можливості профінансувати [8].

Оскільки розширенню доходної бази місцевих бюджетів сприяє розвиток у містах малого та середнього підприємництва, для України було б доцільним використання досвіду Франції, де муніципальна влада надає багатосторонню допомогу малому та середньому бізнесу: створення особливого режиму діяльності, встановлення пільгових ставок оподаткування, здійснення посередницько-комунікаційних функцій у взаємодії бізнесу з фінансово-кредитними організаціями, міжмуніципальне співробітництво та укладення відповідних угод із регіоном щодо надання допомоги невеликим підприємствам [9].

У соціально-економічному розвитку суспільства надзвичайно важливу роль відіграють видатки місцевих бюджетів, оскільки органи місцевого самоврядування повинні виконувати суспільні функції: надавати соціальні послуги та сприяти підвищенню життєвого рівня населення.

Структуру видатків загального і спеціального фондів місцевих бюджетів України за 2013-2015 роки наведено у таблиці 2, в якій можна простежити тенденцію до значного зростання видатків.

певні зміни, а саме: те, що структура їхня є соціальною, видатки місцевих бюджетів забезпечують виплати у соціальній сфері (соціальний захист і соціальне забезпечення, охорона здоров'я та освіта), а це спричиняє необхідність оплати роботи працівникам бюджетних установ, здійснення оплати комунальних послуг у цих установах, надання пільг і субсидій населенню, що у сукупності негативно впливає на недофінансування видатків розвитку. Тому є необхідність стимулювати соціально-економічний розвиток територій шляхом збільшення інвестиційної складової місцевих бюджетів (до бюджету розвитку збільшити надходження).

На нашу думку, одним зі шляхів подальшого розвитку та покращення управління видатками місцевих бюджетів України є використання програмно-цільового методу (ПЦМ), що на рівні місцевих бюджетів було впроваджено у 2009 році як спільний проект Міністерства фінансів України та Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень, однак він надалі перебуває у стадії експерименту.

В останній редакції Бюджетного Кодексу України встановлено, що даний метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, застосовується, починаючи зі складання їхніх проектів на 2017 р. [10]. Використання ПЦМ в Україні, що ефективно діє у більшості країн Європи та деяких регіонах України, дозволить більш раціонально використовувати обмежені бюджетні ресурси, можливим стане здійснення реалістичної оцінки майбутніх бюджетних надходжень та визнання майбутніх пріоритетів у фінансуванні видаткових потреб, шляхом прогнозування видатків на майбутні бюджетні періоди.

У межах новації щодо формування місцевих бюджетів на 2017 рік задля більш ефективного

Таблиця 2

**Видатки місцевих бюджетів України за 2013-2015 рр., млн. грн.
(без міжбюджетних трансфертів) ***

Видатки	2013 рік	2014 рік	2015 рік	Відхилення 2015 р. до 2013 р	
				%	млн. грн.
Загальний фонд	194 900,9	188 756,1	233 359,8	119,7	38 458,9
Спеціальний фонд	23 335,2	34 731,6	43 565,4	186,7	20 230,2
Усього:	218 236,1	223 496,7	276 925,2	126,9	58 689,1

* Складено автором на основі [4].

Станом на серпень 2016 року в складі видатків місцевих бюджетів України найбільшу частку займали видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення - 7 576,5 млн. грн. (31,1 %). Велику частку становили видатки на охорону здоров'я – 5 041,9 млн. грн. (20,7 %), видатки на освіту – 4 876,7 млн. грн. (20,0 %), а найменше було спрямовано на духовний та фізичний розвиток - 944,5 млн. грн. (3,9 %) [5]. Тобто можна говорити про те, що в структурі видатків місцевих бюджетів відбулися

управління майном медичних та освітніх закладів, що належать до комунальної власності, видатки на комунальні послуги вже з 2017 року передаватимуться на фінансування цих закладів [11].

Також вважаємо, що для подальшого розвитку місцевих бюджетів доцільним буде застосовувати інноваційні підходи щодо прийняття рішень із питань бюджету для вибору оптимального напрямку використання коштів місцевих бюджетів у процесі їх виконання.

Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі. Отже, узагальнюючи результати проведеного дослідження, варто зазначити, що місцеві бюджети посідають важливе місце у соціально-економічному розвитку територій, а доходи місцевих бюджетів виступають фінансовою базою місцевого самоврядування.

У структурі доходів місцевих бюджетів України за 2013-2015 рр. найбільшу частку займали податкові надходження, а саме: податок на доходи фізичних осіб, однак у 2015 році спостерігалася негативна тенденція зменшення надходжень від цього податку порівняно з попереднім роком.

Аналіз доходів місцевих бюджетів за період 2013-2015 рр. свідчить про те, що місцеві податки і збори не відігравали важливу роль у наповненні місцевих бюджетів, а це знижує їхнє значення в існуючій бюджетній системі України.

Для зміцнення фінансової самостійності органів місцевої влади доцільним є: перевести податок на доходи фізичних осіб до складу місцевих податків та 100 % перерахувати у місцеві бюджети органів місцевого самоврядування та надати їм можливість самостійно встановлювати та коригувати ставки місцевих податків.

У структурі видатків місцевих бюджетів за 2013-2015 рр. була тенденція до значного їхнього зростання. Простежувалася надмірна соціальна спрямованість видатків місцевих бюджетів, що негативно впливає на недофінансування видатків розвитку території, тому є необхідність стимулювати соціально-економічний розвиток територій шляхом збільшення інвестиційної складової місцевих бюджетів.

Видатки місцевих бюджетів України, починаючи з 2017 року, будуть функціонувати із застосуванням ПЦМ.

Подальші дослідження повинні спрямовуватися на розробку дієвого механізму здійснення бюджетної політики, яка забезпечить ефективне функціонування місцевих бюджетів України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
2. Василик О. Д. Теорія фінансів / О. Д. Василик. – К. : НІОС, 2000. – 416 с.
3. Васильєва Н. Підвищення соціальної спрямованості місцевих бюджетів / Н. Васильєва // Управління сучасним містом. – 2011. – № 1-3. – С. 171-179.
4. Бюджетний моніторинг за 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua/news/558/>.
5. Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної системи України станом на 01.09.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua/news/429/130731/>.

6. Напрями оптимізації фінансових механізмів підтримки регіонів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1499/>.

7. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : монографія / І. О. Луніна. – К. : Наукова думка, 2006. – 432 с.

8. Попова С. П. Удосконалення наповнення місцевих бюджетів / С. П. Попова // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – № 17. – С. 112-115.

9. Титар А. О. Зарубіжний досвід планування та прогнозування доходів місцевих бюджетів / А. О. Титар // Управління розвитком. – 2013. – № 16 (156). – С. 14-16.

10. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

11. У Міністерстві фінансів відбулась нарада щодо формування місцевих бюджетів на 2017 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249272215&cat_id=244277212 - 31.08.2016.

REFERENCES

1. Zakon Ukrainy “Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini” / Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (1997), № 24, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
2. Vasylyk, O. D. (2000), *Teoriia finansiv*, NIOS, K., 416 s.
3. Vasyl'ieva N. (2011), *Pidvyschennia sotsial'noi spriamovanosti mistsevykh biudzhativ*, *Upravlinnia suchasnym mistom*, № 1-3, s. 171-179.
4. Biudzhethnyj monitorynh za 2015 rik, available at: <http://www.ibser.org.ua/news/558/>.
5. Schomisiachnyj monitorynh osnovnykh indykativ biudzhethnoi systemy Ukrainy stanom na 01.09.2016 r., available at: <http://www.ibser.org.ua/news/429/130731/>.
6. Napriamy optymizatsii finansovykh mekhanizmiv pidtrymky rehioniv Ukrainy, available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/1499/>.
7. Lunina, I. O. (2006), *Derzhavni finansy ta reformuvannia mizhbiudzhethnykh vidnosyn*, Naukova dumka, K., 432 s.
8. Popova, S. P. (2010), *Udoskonalennia napovnen-nia mistsevykh biudzhativ*, *Naukovi pratsi KNTU. Ekonomichni nauky*, №17, s. 112-115.
9. Tytar, A. O. (2013), *Zarubizhnyj dosvid planuvannia ta prohnozuvannia dokhodiv mistsevykh biudzhativ*, *Upravlinnia rozvytkom*, № 16 (156), s. 14-16.
10. Biudzhethnyj kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 08.07.2010 № 2456-VI, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
11. U Ministerstvi finansiv vidbulas' narada schodo formuvannia mistsevykh biudzhativ na 2017 rik, available at: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249272215&cat_id=244277212 - 31.08.2016.