

*Волкова О.Г.**к.е.н., доцент кафедри фінансів,  
Одеський національний економічний університет**Volkova Oksana  
Odesa National Economic University*

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ

### PROBLEMS OF BUDGETARY DISTRIBUTION OF FUNDS IN UKRAINE: SPECIFIC ASPECTS

**Анотація.** Статтю присвячено окремим аспектам фінансового забезпечення місцевих бюджетів України. За результатами дослідження встановлено, що трансформації у формуванні доходів місцевих бюджетів України, що відбуваються з 2015 р., зумовлені перерозподілом владних повноважень у сфері надання суспільних послуг на користь місцевих органів влади та спрямовані на збільшення власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Разом із тим реалізація цих заходів висвітлює низку проблем фінансового забезпечення місцевих громад, рівень якого має відповідати обсягу переданих державою повноважень місцевим органам влади: висока залежність від трансфертів державного бюджету з переважанням у їхній структурі коштів цільового призначення; невідповідність, неповнота і несвоєчасність фінансування місцевих бюджетів та ін. Надано рекомендації стосовно посилення фінансової незалежності місцевих бюджетів із метою забезпечення належного рівня виконання ними власних та делегованих державою повноважень.

**Ключові слова:** місцевий бюджет, міжбюджетні трансферти, базова дотація, субвенції, міжбюджетний розподіл коштів.

**Постановка проблеми.** Органи місцевої влади будь-якої держави мають відігравати провідну роль у вирішенні соціально-економічних завдань власних територіальних громад. Це зумовлює потребу у створенні чіткої системи розподілу владних повноважень між державою та місцевими органами влади та джерел їх фінансування. Для цього в Україні з 2015 р. активно реалізуються заходи фінансової децентралізації, які спрямовані на розширення владних повноважень

місцевих органів влади у сфері надання суспільних послуг з одночасним збільшенням фінансової бази місцевих бюджетів для їх виконання. За цей час отримано певні результати, які оцінюються в наукових та практичних колах досить суперечливо – з позитивного оцінювання до гострої критики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** З огляду на особливу значимість міжбюджетного розподілу коштів в економічному розвитку держави, ця проблематика постійно знаходиться у центрі уваги експертів, практиків та науковців. Серед вітчизняних учених, які приділяють увагу вибраній тематичі дослідження, слід відзначити таких як С.В. Васильчак, І.В. Мизина, Л.Є. Фурдичко, І.С. Волохова, І.В. Луніна та ін., які досліджують вплив заходів фінансової децентралізації на міжбюджетні відносини в Україні.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Кожного року із затвердженням бюджету держави на наступний рік змінюються норми та правила міжбюджетного розподілу коштів в Україні. Разом із тим практична реалізація бюджетних норм висвітлює недоліки та проблеми у цьому розподілі, потребує постійного моніторингу, аналізу та впровадження відповідних заходів щодо вдосконалення процесу міжбюджетного розподілу коштів.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є висвітлення проблематики фінансового забезпечення місцевих бюджетів України в умовах реалізації з 2015 р. фінансової децентралізації бюджетної системи України та надання рекомендацій щодо її вирішення.

У роботі використано такі загальнонаукові методи економічних досліджень: логічного аналізу та синтезу, системно-структурного аналізу під час обґрунтування недоліків фінансового забезпечення місцевих бюджетів України в процесі реалізації фінансової децентралізації; абстрактно-логічний під час обґрунтування заходів удосконалення міжбюджетного розподілу коштів в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Слід визнати, що досягненням реформування міжбюджетних відносин України за останні чотири роки є збільшення загального обсягу фінансових ресурсів місцевих бюджетів, зокрема власних, у 3,3 рази – з 68,8 млрд. грн. у 2015 р. до 231 млн. грн. у III кварталі 2018 р. [1]. Разом із тим, не применшуючи значення заходів фінансової децентралізації, відзначимо, що на зростання доходів місцевих бюджетів України за останні п'ять років найбільший вплив мали такі чинники, як збільшення обсягів ВВП, зростання розміру мінімальної заробітної плати, інфляція.

«Співвідношення доходів та видатків місцевих бюджетів та державного бюджету розкриває ступінь децентралізації влади в країні, наскільки велика чи мала частка переданих (делегованих) та власних повноважень органів місцевого самоврядування» [2]. У цьому аспекті слід визнати, що з 2015 р. місцеві органи влади України дійсно отримали більше повноважень у вирішенні соціально-економічних завдань, про що свідчить зростання частки їх видатків у Зведеному бюджеті України, передусім у таких сферах, як загальнодержавні функції, економічна діяльність, соціальний захист та соціальне забезпечення, освіта (рис. 1).

Позитивною тенденцією є суттєва зміна в розподілі економічних видатків між державним та місцевими бюджетами України на користь останніх (рис. 2).

Разом із тим гострою проблемою залишається невідповідність розширення повноважень місцевих органів влади України обся-

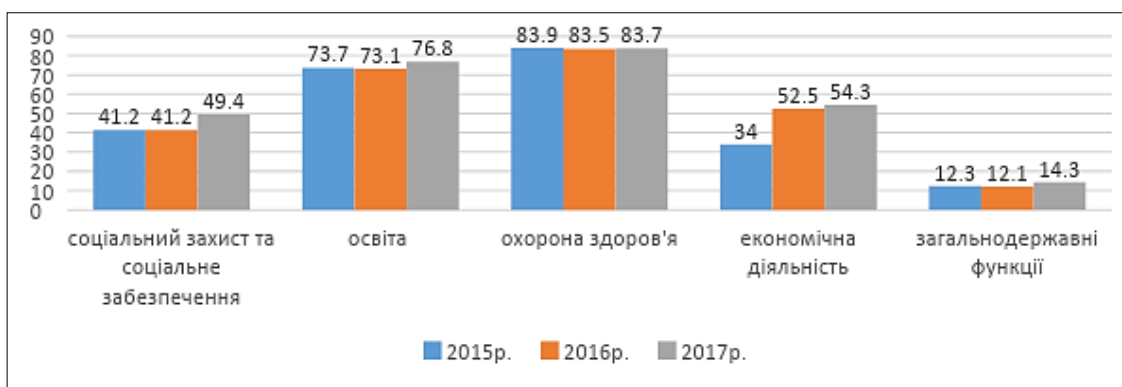


Рис. 1. Динаміка питомої ваги основних видатків місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України в період 2015–2017 рр.,% [3]



Рис. 2. Розподіл економічних видатків між державним та місцевими бюджетами України в період 2013–2017 р. [3]

гам їх фінансування, що ілюструють темпи росту доходів та видатків місцевих бюджетів України та рівень повноти фінансування запланованих показників (рис. 3, 4).

Справедливим є твердження, що бюджетна децентралізація має забезпечити збільшення витрат місцевих бюджетів залежно від зростання їхньої власних доходів і розвитку економіки відповідних територій [4]. Аналіз показників доходів та видатків місцевих бюджетів України за останні три роки реалізації бюджетної реформи свідчить про зростання витрат, які фінансуються за рахунок трансфертів із державного бюджету, зокрема витрати на соціальне забезпечення. Разом із тим це не призводить до зростання добробуту населення, а тільки збільшує навантаження на бюджетну систему.

Залишається суттєва залежність місцевих бюджетів від трансфертів із державного бюджету України та переважання в їхній структурі трансфертів цільового призначення (рис. 5, 6).

Світова практика свідчить, що держави з високим рівнем децентралізації характеризуються найменшим рівнем залежності місцевих бюджетів від трансфертів [5].

Справедливим є висновок, що переважання в складі трансфертів із державного бюджету України субвенцій, що мають цільове призначення, свідчить про звуження самостійності місцевих бюджетів у розпорядженні фінансових ресурсів та формуванні власної фінансової політики [6].

Трансформаційні процеси бюджетної системи України останніх років спрямовані на

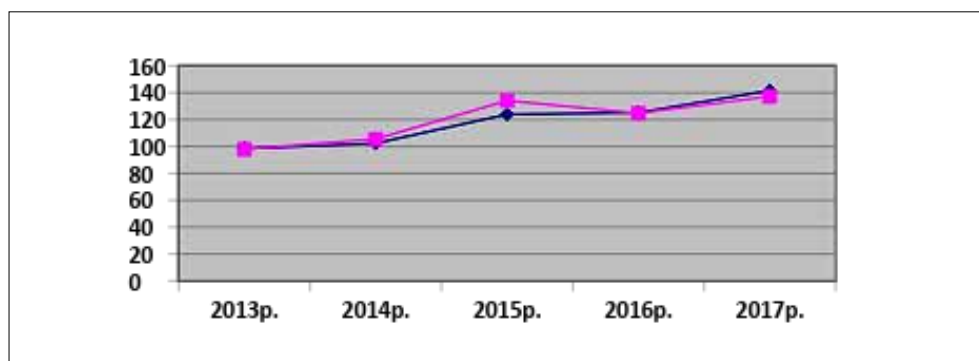


Рис. 3. Динаміка темпів росту доходів та видатків місцевих бюджетів України в період 2013–2017 рр. [3]

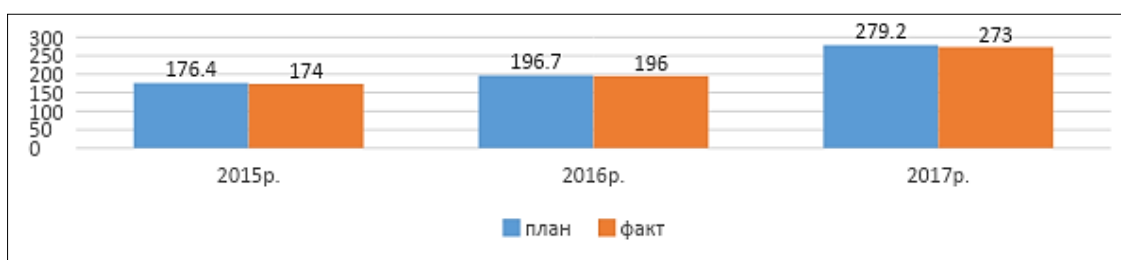


Рис. 4. Рівень повноти фінансування трансфертів до місцевих бюджетів України в період 2015–2017 рр. [1; 3]

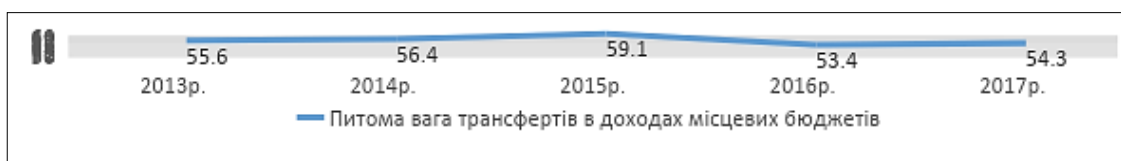


Рис. 5. Динаміка питомої ваги трансфертів у доходах місцевих бюджетів України в період 2013–2017 рр., % [3]

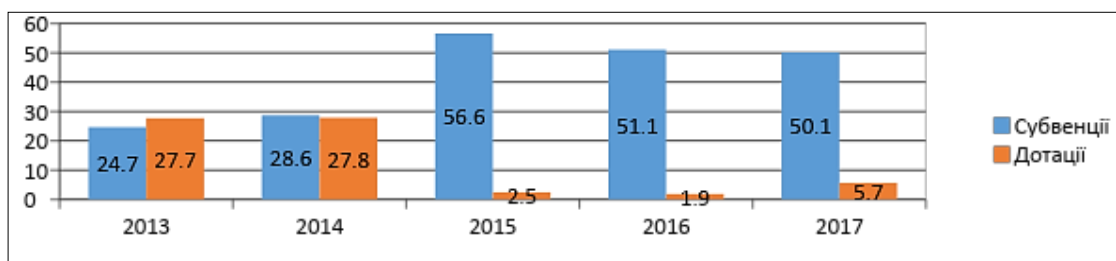


Рис. 6. Частка субвенцій і дотацій у доходах місцевих бюджетів України за 2013–2017 рр., % [3]

децентралізацію державної влади та подолання значної залежності від неї органів місцевих самоврядування. «Децентралізація державної влади як універсальне явище відображає процеси перерозподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування» [7]. З огляду на це, переважання в структурі фінансових ресурсів місцевих бюджетів трансфертів центрального бюджету свідчить також про домінування делегованих державою повноважень над власними повноваженнями місцевих органів влади. Таке становище обмежує самостійність місцевих органів влади у вирішенні соціально-економічних завдань власних територій. «Незважаючи на те що процес децентралізації розвитку ОТГ передбачає передачу місцевому самоврядуванню більше повноважень щодо самостійного формування власних коштів та їх використання, сьогодні показує неспроможність самодостатнього розвитку територіальних громад, які поки що не володіють достатніми ресурсами і планують свій розвиток тільки за участі державного бюджету» [8].

Важливу роль у забезпеченні повноти фінансування повноважень місцевих органів влади відіграють необхідність чіткого розмежування видатків між центральним та місцевими бюджетами з урахуванням принципу субсидіарності, конкретизація джерел їх здійснення та ефективність використання бюджетних коштів. Сьогодні відсутній чітко визначений перелік повноважень, які делеговані державою місцевим органам влади з відповідним визначенням джерел їх фінансування та обґрунтованими розрахунками обсягів фінансування цих повноважень. Так, за результатами аудиту Рахункової палати

України порушується принцип рівномірності, повноти та своєчасності надання трансфертів до місцевих бюджетів: у 2016 р. 31% трансфертів, у 2017 р. – 27% трансфертів надано у листопаді-грудні бюджетного року. У сфері надання субвенції на здійснення державних програм соціального захисту має місце незаплановане зростання їх обсягів, що зумовлено недосконалістю методик їх обрахунку. Розподіл додаткових дотацій між місцевими бюджетами здійснюється на підставі критеріїв та принципів, визначених Кабінетом Міністрів України, які до цього часу не розроблені та передбачені, що зумовлює ручне управління цими коштами [9].

Ефективність бюджетного розподілу коштів між різними ланками бюджетної системи значною мірою залежить від адресності їх надання, що зумовлює необхідність прямих зв'язків між центральним бюджетом та місцевими бюджетами, уникнення посередництва фінансування останніх через обласні та районні бюджети. Певні досягнення у цьому напрямі ілюструють показники перерозподілу базової дотації на користь об'єднаних територіальних громад: із 13,2% у 2017 р. до 27% у 2019 р. запланованих із суттєвим скороченням її спрямування до районних бюджетів (рис. 7).

Разом із тим посилюється фінансове навантаження на об'єднані територіальні громади, про що свідчить зростання питомої ваги реверсної дотації цих громад до державного бюджету України: якщо в 2017 р. цей показник становив 4%, то на 2019 р. заплановано 13,8% від загального обсягу реверсної дотації; в абсолютних показниках це відповідає 3 922,9 млн. грн. проти 6 828,7 млн. грн. відповідно (рис. 8).

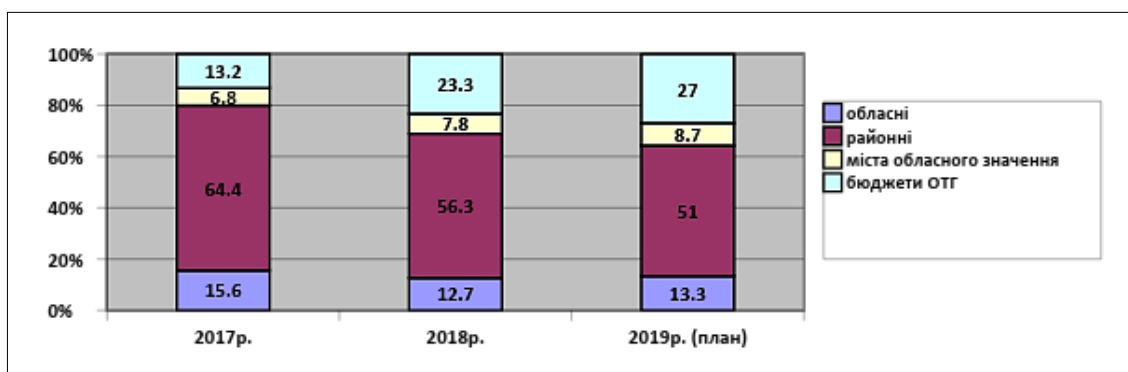


Рис. 7. Структура наданої базової дотації з державного бюджету України за видами місцевих бюджетів України в період 2017–2019 рр. (план), % [10]

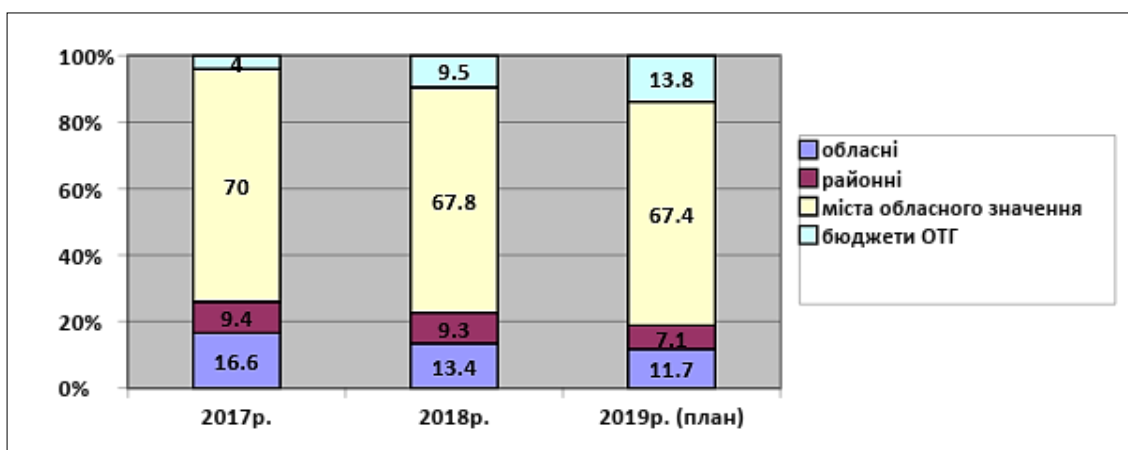


Рис. 8. Структура наданої реверсної дотації до державного бюджету України за видами місцевих бюджетів України в період 2017–2019 рр., % [10]

Розпорошеності фінансових ресурсів бюджетної системи має запобігти процес об'єднання територіальних громад. За дев'ять місяців 2018 р. лише 35,1% від загальної кількості рад базового рівня завершили процес об'єднання, що негативно впливає на процес фінансування цих громад.

Щодо механізму надання базової (реверсної) дотації вбачається доцільним урахувати під час її розрахунку внесок територіальних громад у створення доданої вартості країни, соціально-економічний потенціал відповідної території. У цьому аспекті особливого значення набуває проведення територіальними громадами інвентаризації активів, що дасть змогу виявити потенційні можливості останніх у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, зокрема податкових надходжень, орендних платежів за земельні ділянки та інше комунальне майно.

На початку фінансової децентралізації в Україні в 2015 р. вітчизняні науковці визначали такі проблемні питання міжбюджетного розподілу коштів в Україні, як: відсутність на законодавчому рівні чіткого розподілу функціональних і відповідних видаткових повноважень між центральною та місцевою владою, висока залежність місцевих бюджетів від державного бюджету, переважання цільових трансфертів, відсутність стимулів для розширення місцевими органами влади власної податкової бази й ефективного використання коштів та ін. [4] Проведений аналіз у цьому дослідженні свідчить, що зазначені проблемні питання до цього часу залишаються актуальними, незважаючи на трирічний досвід реалізації фінансової децентралізації.

Проведений аналіз показників міжбюджетного розподілу коштів дав змогу сис-

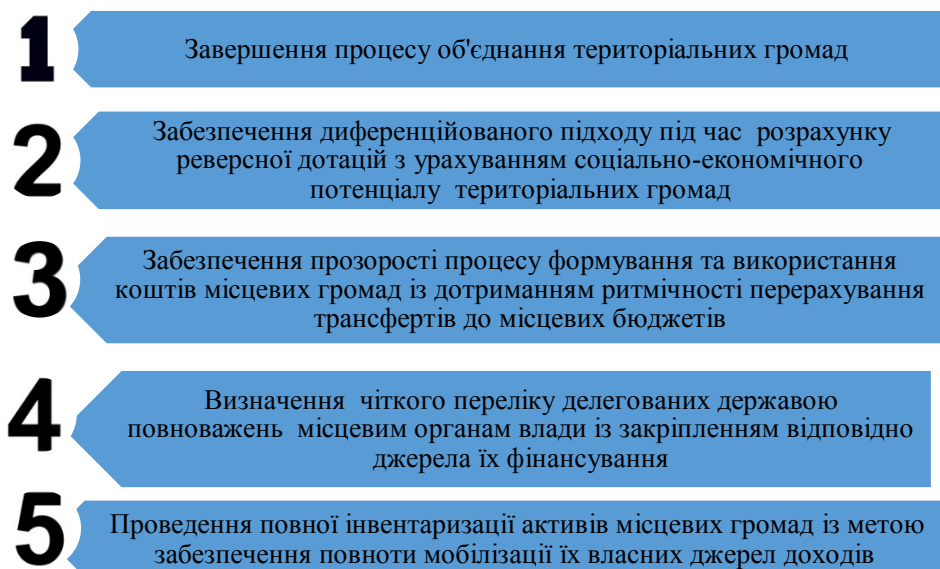


Рис. 9. Заходи з удосконалення міжбюджетного розподілу коштів в Україні

тематизувати заходи з удосконалення цього процесу в Україні (рис. 9).

**Висновки і пропозиції.** Аналіз реалізації заходів фінансової децентралізації в Україні свідчить про зростання фінансової бази місцевих бюджетів. Разом із тим продовжує існувати висока залежність формування доходів місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів, невідповідність бюджетних повноважень місцевих бюджетів рівню їх фінансовому забезпеченню. До проблемних питань міжбюджетного розподілу коштів в Україні, які потребують свого вирішення, також слід віднести відсутність розмежування видатків місцевих бюджетів на виконання власних та делегованих державою повноважень, відсутність критеріїв їх розподілу, обґрунтованих методик розрахунків обсягів їх фінансування, що призводить до недофінансування видатків місцевих бюджетів, неповноти перерахування бюджетних трансфертів, ручного режиму їх розподілу.

Подальші дослідження з вибраної проблематики доцільно провадити в напрямі запровадження таких заходів удосконалення системи фінансового забезпечення місцевих бюджетів України, як завершення процесу об'єднання територіальних громад, визначення чіткого переліку делегованих державою повноважень місцевим органам влади із закріпленням відповідно джерела їх фінансування, забезпечення диференційованого

підходу під час розрахунку реверсної дотації з урахуванням соціально-економічного потенціалу територіальних громад, забезпечення прозорості процесу формування та використання коштів місцевих громад із дотриманням ритмічності перерахування трансфертів до місцевих бюджетів, проведення повної інвентаризації активів місцевих громад із метою забезпечення повноти мобілізації їхніх власних джерел доходів.

#### Література:

1. Результати фінансової децентралізації за 10 місяців 2018 року – експертний аналіз. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/10197>.
2. Волохова І.С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. Одеса : Атлант, 2010. С. 234.
3. Офіційний веб-сайт Державної казначейської служби. URL : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>.
4. Луніна І.О. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ. *Економіка України*. 2014. № 11. С. 61–75.
5. Яфінович О. Місцеві бюджети та міжбюджетні відносини: досвід європейських країн та проблеми України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка*. 2015. Вип. 2. С. 92–100.
6. Васильчак С.В., Жидяк О.Р., Гринів Ю.О. Вплив реформи децентралізації на міжбюджетні відносини в Україні. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2017. № 5. С. 3–8.
7. Мізіна І.В. Фінансова децентралізація та її вплив на систему місцевих фінансів України *Аспекти публічного управління*. 2016. № 6–7. С. 41–48.
8. Шірінян Л.В., Еш С.М. Міжбюджетні відносини в Україні в сучасних умовах. *Наукові праці Національ-*



ного університету харчових технологій. 2018. Т. 24. № 4. С. 111–119.

9. Звіт Рахункової палати України від 24.04.2018 № 11-1 «Про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016–2017 роках». URL : [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16756589/Zvit\\_11-1\\_2018.pdf?subportal=main](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16756589/Zvit_11-1_2018.pdf?subportal=main).
10. Місцеві бюджети 2019 – експерти прокоментували особливості закону про Держбюджет. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/10285>.

**Анотація.** Стаття посвящена отдельным аспектам финансового обеспечения местных бюджетов Украины. По результатам исследования установлено, что трансформации в формировании доходов местных бюджетов Украины, происходящие с 2015 г., обусловлены перераспределением властных полномочий в сфере предоставления общественных услуг в пользу

местных органов власти и направленные на увеличение собственных финансовых ресурсов местных бюджетов. Вместе с тем реализация этих мероприятий обостряет ряд проблем финансового обеспечения местных общин, уровень которого должен соответствовать объему переданных государством полномочий местным органам власти: высокая зависимость от трансфертов государственного бюджета с преобладанием в их структуре средств целевого назначения; несоответствие, неполнота и несвоевременность финансирования местных бюджетов и др. Даны рекомендации по усилению финансовой независимости местных бюджетов с целью обеспечения надлежащего уровня выполнения ими собственных и делегированных государством полномочий.

**Ключевые слова:** местный бюджет, межбюджетные трансферты, базовая дотация, субвенции, межбюджетное распределение средств.

**Summary.** The article is devoted to the problems of financial provision of local budgets of Ukraine in the conditions of implementation from 2015 on the financial decentralization of the budget system of Ukraine and providing recommendations for its solution. The problematic issues of the intergovernmental distribution of funds in Ukraine that need to be resolved include the absence of a distinction between local budget expenditures for the implementation of their own and delegated state powers, the absence of criteria for their distribution, and justified methods of rubbing their amounts of funding, which leads to under-financing of local budget expenditures, not full transfer of budget transfers, manual mode of their distribution. Further research on the chosen issue would be useful to implement such measures to improve the financial support system of local budgets of Ukraine as the completion of the process of association of territorial communities, the definition of a clear list of powers delegated by the state to local authorities, fixing accordingly the source of their financing, ensuring differentiated approach in calculating reverse subsidies taking into account the socio-economic potential of territorial communities, ensuring transparency of the process of formation and use of funds of local communities in observing the rhythm of transferring transfers to local budgets, carrying out a full inventory of assets of local communities in order to ensure the completeness of mobilizing their own sources of income. According to the results of the study, the transformations in the formation of revenues of local budgets of Ukraine from 2015 are due to the redistribution of authority in the field of providing public services in favor of local authorities and aimed at increasing their own financial resources of local budgets. At the same time, the implementation of these measures highlights a number of problems of financial provision of local authorities in accordance with their authority. The recommendations are grounded on strengthening the financial independence of local budgets in order to ensure the proper level of implementation of their own and delegated by the state powers.

**Keywords:** local budget, intergovernmental transfers, basic subsidy, subventions, intergovernmental distribution of funds.