

УДК 336.1

## Проблеми виконання місцевих бюджетів України

**Шулюк Б.С.**

кандидат економічних наук,  
доцент кафедри фінансів імені С.І. Юрія  
Тернопільського національного економічного університету

У статті окреслено проблеми виконання місцевих бюджетів за доходами і видатками. Аргументовано, що належне виконання місцевих бюджетів за доходами сприятиме формуванню необхідних передумов для їх результативного використання, що дасть змогу підвищити якість, доступність та результативність надання суспільних послуг. Запропоновано заходи для підвищення ефективності виконання місцевих бюджетів у контексті забезпечення економічної самостійності регіонів України.

**Ключові слова:** місцеві бюджети, бюджетні надходження, видаткові зобов'язання, міжбюджетні трансферти, бюджетна децентралізація.

Шулюк Б.С. ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ УКРАИНЫ

В статье обозначены проблемы выполнения местных бюджетов по доходам и расходам. Аргументировано, что надлежащее исполнение местных бюджетов по доходам будет способствовать формированию необходимых предпосылок для их результативного использования, что позволит повысить качество, доступность и результативность предоставления общественных услуг. Предложены меры по повышению эффективности выполнения местных бюджетов в контексте обеспечения экономической самостоятельности регионов Украины.

**Ключевые слова:** местные бюджеты, бюджетные поступления, расходные обязательства, межбюджетные трансферты, бюджетная децентрализация.

Shuliuk B.S. PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF LOCAL BUDGETS OF UKRAINE

The article outlines the problems of implementation of local budgets in a part of incomes and expenditures. It is argued that the proper implementation of local budgets in a part of incomes will contribute to the formation of the necessary preconditions for their effective use, which will allow to improve the quality, accessibility and effectiveness of the provision of public services. Measures to increase the efficiency of implementation of local budgets in the context of providing economic independence of the regions of Ukraine are proposed.

**Keywords:** local budgets, budget revenue, expenditure commitments, inter-budget transfers, budget decentralization.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** В умовах перманентності розвитку кризових явищ економічної системи України особлива увага приділяється проблемам виконання місцевих бюджетів. Вирішення економічних та соціальних завдань щодо покращення матеріального добробуту населення, надання якісних суспільних благ залежить від фінансових можливостей органів місцевого самоврядування та ефективного управління бюджетними коштами.

Проте фінансовий стан місцевих бюджетів характеризується нестачею власних дохідних джерел, високою залежністю від державного бюджету, відсутністю стимулів у додатковому отриманні доходів і економічному витрачанні бюджетних коштів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання виконання місцевих бюджетів досліджували такі науковці, як С.А. Буковинський, О.Д. Василик, В.І. Кравченко, П.В. Мельник, Н.В. Осадчук, К.В. Павлюк та багато інших вчених.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** З огляду на те, що проблеми виконання місцевих бюджетів потребують вирішення, беручи до уваги різнобічні погляди вчених стосовно пошуку додаткових джерел наповнення фінансової бази органів місцевого самоврядування, зазначені питання потребують подальших наукових пошуків, що й зумовило необхідність проведення цього дослідження.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є вивчення проблем наповнення дохідної частини місцевих бюджетів, а також їх достатності, раціональності та ефективного розподілу фінансових коштів на соціально-економічні цілі регіону.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Місцеві бюджети є важливим елементом бюджетної системи держави. Однією з найважливіших проблем організації бюджетних відносин на місцевому рівні є невідповідність видатків дохідним надходженням. Недостатність власних стабільних доходів

місцевих бюджетів, яка не сприяє соціально-економічному розвитку регіонів, зумовлена такими обставинами:

- низьким рівнем обґрунтованості та прогнозованості дохідної частини місцевих бюджетів;
- концентрацією фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих питань регіонів;
- високим рівнем централізації бюджетних ресурсів;
- невирішеністю питання подолання заборгованості між бюджетами різних рівнів за взаємними розрахунками;
- тенденцією здійснення видатків з місцевих бюджетів без відповідного підкріплення дохідними джерелами, що приводить до дотаційності місцевих бюджетів.

В Україні понад 90% усіх бюджетів дотаційні. Водночас дані табл. 1 свідчать про неповне надання місцевим бюджетам трансфертів. Така практика приводить до стабільного недофінансування власних потреб органів місцевого самоврядування, нестачі коштів для виплати заробітної плати працівникам бюджетних установ, оплати інших видатків, пов'язаних із поточною діяльністю.

Надання міжбюджетних трансфертів в обсягах, які не забезпечують річну потребу в коштах відповідних закладів бюджетної сфери, свідчить про недотримання вимог ст. 66 та ст. 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зазначеними

статтями визначено основи збалансування місцевих бюджетів та фінансового забезпечення витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади [2].

Зростаюча роль міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів супроводжується одночасним збільшенням рівня дотаційності таких бюджетів та зниженням фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Остання завжди буде формальною, якщо залишатиметься фінансова залежність від центру. Головною ознакою фінансової незалежності є володіння і самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, обсяг яких відповідає функціям і завданням місцевих органів влади.

З огляду на практику застосування міжбюджетних трансфертів вони виконують у вітчизняній практиці не лише регулюючу функцію, але є головним засобом фінансового забезпечення потреб більшості територіальних спільнот. Тому актуальною є необхідність зменшення обсягів трансфертів і збільшення обсягів власних доходів місцевого самоврядування.

Виявлені проблеми у процесі фінансового забезпечення місцевих бюджетів зумовлюють необхідність їх модернізації шляхом підвищення ефективності формування та використання обмежених бюджетних ресурсів, зміни пріоритетів бюджетної політики, реформування бюджетних відносин.

Таблиця 1

### Заплановані та профінансовані обсяги трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам за 2012–2016 рр.

Роки	Трансферти		Загальний обсяг трансфертів	
	Дотації	Субвенції		
2012	план	36058,5	27505,3	63563,8
	факт	36058,5	26121,6	62180,1
	<b>% виконання</b>	<b>100,0</b>	<b>95,0</b>	<b>97,8</b>
2013	план	44240,3	37105,1	81345,4
	факт	44223,2	33543,0	77766,2
	<b>% виконання</b>	<b>100,0</b>	<b>90,4</b>	<b>95,6</b>
2014	план	48108,5	48407,3	96515,8
	факт	48113,6	46761,4	94875,0
	<b>% виконання</b>	<b>100,0</b>	<b>96,6</b>	<b>98,3</b>
2015	план	60632,8	67792,5	128425,3
	факт	60626,3	63833,3	124459,6
	<b>% виконання</b>	<b>100,0</b>	<b>94,2</b>	<b>96,9</b>
2016	план	61220,7	60744,9	121965,6
	факт	61220,3	55993,5	117213,8
	<b>% виконання</b>	<b>100,0</b>	<b>92,2</b>	<b>96,1</b>

Джерело: складено і розраховано автором на основі джерела [1]

Для збільшення частки власних доходів місцевих бюджетів, зменшення залежності від фінансової допомоги, досягнення збалансованості бюджетів, підвищення ефективності управління місцевими фінансами необхідно:

1) чітко закріпити бюджетні повноваження і відповідальність органів влади різних рівнів під час формування доходів;

2) зменшити вертикальний і горизонтальний фіскальні дисбаланси шляхом передання до місцевих бюджетів достатніх джерел доходів, адекватних видатковим потребам місцевого самоврядування;

3) вдосконалити механізм міжтериторіального фінансового вирівнювання. Перерозподіл доходів між бюджетами одного рівня необхідно здійснювати завдяки визначенню обґрунтованого нормативу бюджетної забезпеченості кожної території з урахуванням її економічного, соціального, природного й екологічного стану. Обчислення згаданих показників дасть змогу визначити об'єктивний розмір фінансових ресурсів для задоволення соціально-економічних потреб регіону;

4) здійснювати послідовну і виважену державну регіональну політику, спрямовану на зменшення значних відмінностей в економічному розвитку територій;

5) підвищити превентивні заходи та посилити контроль стосовно порушення бюджетного законодавства у сфері мобілізації доходів до місцевих бюджетів.

З метою запобігання негативним наслідкам виконання доходів місцевих бюджетів доцільно:

– по-перше, здійснювати їх моніторинг на всіх стадіях бюджетного процесу із застосуванням аналізу, аудиту і проведення постійного контролю за справлянням податків, зборів і обов'язкових платежів та мобілізацією доходів бюджету відповідно до визначених планових показників на бюджетній рік;

– по-друге, виявлені негативні наслідки у виконанні доходів бюджету в процесі моніторингу зумовлюють внесення необхідних змін до чинного законодавства з метою запобігання їх розвитку у поточному та наступних роках;

– по-третє, своєчасно отримувати інформацію про стан виконання дохідної частини місцевих бюджетів у поточному році, що сприятиме підготовці ефективної ґрунтовної бази для планування бюджетних показників на наступний рік.

Ефективне виконання місцевих бюджетів за доходами сприятиме формуванню необхід-

них передумов для їх результативного використання, що дасть змогу забезпечити належний рівень соціально-економічного розвитку регіонів та підвищити якість, доступність та результативність надання суспільних послуг.

Варто зауважити, що у структурі зведеного бюджету 70% видатків соціального спрямування фінансуються з місцевих бюджетів. Однак процес забезпечення населення згаданими послугами характеризується неефективним розподілом видатків між рівнями влади, який сформовано шляхом досягнення відповідності між доходами і видатками, а не враховуючи результативний спосіб надання соціальних послуг; недостатньою фінансовою базою місцевих бюджетів для виконання соціальних повноважень; великою кількістю державних цільових і бюджетних програм, котрі не забезпечені реальним фінансуванням відповідно до обсягів, передбачених програмними документами.

Тому важливо забезпечити дієвий механізм ефективного витрачання коштів місцевих бюджетів та залучення додаткових коштів для фінансування соціальної сфери на рівні державних соціальних стандартів. Для цього варто здійснити такі заходи:

1) розробити критерії відбору державних цільових програм і бюджетних програм, які би враховували ступінь відповідності мети програми суспільним пріоритетам, соціальний ефект від запровадження програми, значний рівень інвестиційного та інноваційного складника у загальному обсязі запланованих витрат;

2) запровадити методіку розподілу програм на: а) пріоритетні, тобто такі програми, які підлягають фінансуванню у повному обсязі; б) доцільні, фінансування котрих може бути зменшене через недостатність бюджетних коштів; в) неактуальні – програми, що втратили важливість унаслідок зміни соціальних пріоритетів. Водночас упродовж бюджетного періоду варто систематично переглядати програми, встановлювати проміжні результати їх реалізації і можливості бюджетного фінансування;

3) враховувати місцеву специфіку під час розроблення методології визначення нормативів соціальних видатків, а також встановлювати розмір соціальних стандартів та соціальних гарантій відповідно до умов економічного середовища;

4) розширити доступ органів місцевого самоврядування на ринок внутрішніх та зовнішніх запозичень, чітко визначити терміни, гарантії та умови повернення запозичень;

5) посилити інвестиційний складник місцевих бюджетів шляхом розширення переліку дохідних джерел бюджету розвитку;

6) проводити кількісну та якісну оцінку виконання місцевого бюджету на всіх стадіях його реалізації. Ефективність використання бюджетних коштів варто визначати системою показників, яка дає змогу здійснити рейтинговий аналіз між окремими місцевими бюджетами. За допомогою такого аналізу можна зробити порівняння між окремими територіями (зокрема, виявити ті, які, маючи однакові ресурсні можливості, відрізняються за показниками ефективності). Це сприятиме виявленню причин відставання деяких територій та врахуванню їх під час планування розвитку на майбутні періоди;

7) використовувати різноманітні способи залучення громадськості до розроблення пропозицій стосовно покращення виконання місцевих бюджетів.

З метою підвищення ефективності виконання місцевих бюджетів України за видатками слід дотримуватися задекларованих у Бюджетному кодексі України принципів прозорості та публічності [3]. Доцільно зазначити, що однією з основних причин відсутності прозорості і достовірної підзвітності в Україні є відсутність єдиної інформаційної бази та чіткої методології тлумачення результатів виконання бюджету. Слід відзначити, що зміст і форма підзвітності повинні відповідати потребам суспільства, бути зрозумілими.

Необхідною умовою ефективного функціонування органів місцевого самоврядування є децентралізація влади, яка дає змогу приймати раціональні бюджетні рішення стосовно формування та використання коштів місцевих бюджетів. Саме від цих рішень залежить надання соціальних послуг задля задоволення інтересів громадян. Бюджетна децентралізація базується на формуванні нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин,

яка передбачає їх бюджетну автономію і фінансову самостійність.

Реформи щодо бюджетної децентралізації в Україні знаходяться на етапі впровадження. У зв'язку з цим відзначимо основні напрями забезпечення бюджетної децентралізації та зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів у вітчизняній практиці, а саме необхідно:

- провести науково обґрунтовану адміністративно-територіальну реформу для укрупнення територіальних громад з урахуванням рівнів їх фіскальної спроможності;

- здійснити чіткий розподіл видаткових повноважень з одночасним розподілом сфер відповідальностей за їх здійснення;

- збільшити обсяг власних надходжень бюджетів місцевого самоврядування, зокрема, шляхом зарахування екологічного податку в повному обсязі до бюджету відповідного рівня, оптимізації механізмів оподаткування нерухомого майна та трудових ресурсів з низькоеластичним попитом [4, с. 157];

- забезпечити високий рівень прозорості фінансових потоків під час формування та використання коштів місцевих бюджетів.

Окрім того, територіальні громади повинні стати активними учасниками забезпечення соціально-економічного розвитку територій, а органи місцевого самоврядування – бути зацікавленими у збільшенні обсягів власних надходжень бюджетів базового рівня [4, с. 157].

**Висновки з цього дослідження.** Варто зазначити, що успішна реалізація згаданих заходів стосовно покращення виконання місцевих бюджетів потребує запозичення зарубіжного досвіду, обговорення наукових поглядів та, безперечно, активної підтримки як на центральному рівні, так і широкими громадськими колами. Вирішення проблем місцевих органів влади сприятиме розширенню економічної самостійності окремих територій України, що є ознакою розбудови демократичної та ринково-орієнтованої держави.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Висновки Рахункової палати України про виконання Державного бюджету України за 2012–2016 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/602600?cat\\_id=34761](http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/602600?cat_id=34761)
2. Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (із змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (із змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2542-14>
4. Далевська Т. Бюджетна децентралізація: передумови та напрями реалізації / Т. Далевська // Світ фінансів. – 2016. – Вип. 1. – С. 149–159.