

# ФІНАНСИ І КРЕДИТ. БАНКИ. БАНКІВСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 336.14: 352

© Рошило В. І., Томнюк Т. Л., 2014  
Чернівецький торговельно – економічний інститут КНТЕУ, Чернівці

## МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК ОСНОВА ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

*Розглядаються проблемні питання системи фінансового забезпечення місцевих органів влади та запропоновано шляхи посилення фінансової самодостатності місцевих бюджетів.*

*Ключові слова: місцеві бюджети, міжбюджетні трансферти, доходи, що закріплюються за місцевими бюджетами та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, доходи, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.*

**Постановка проблеми.** Місцеві бюджети є важливим економічним важелем регіонального розвитку. А їх збалансованість – запорука стабільності. Нинішня, все ще централізована система державного управління, досить неефективна та гальмує розвиток місцевого самоврядування. У сфері фінансового забезпечення потреб територіальних громад перед місцевими органами влади виникла низка проблемних питань, зокрема пов'язаних із: 1) невідповідністю між обсягом делегованих повноважень переданих до відома органів місцевого самоврядування та бюджетними ресурсами, які спрямовуються для їх виконання; 2) невизначеністю критеріїв фінансового вирівнювання та розподілу міжбюджетних трансфертів; 3) необґрунтованими обмеженнями доступу до позикових капіталів; 4) значна частка міжбюджетних трансфертів в доходах місцевих бюджетів та її домінування над власними бюджетними ресурсами; 5) низька питома вага надходжень від місцевого оподаткування у структурі доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; 6) затримка органами казначейської служби проведення незахищених статей видатків місцевих бюджетів.

Реформа місцевого самоврядування потребує відповідного фінансового, економічного забезпечення. Наріжним каменем бюджетної реформи повинна стати політика фінансової децентралізації (навіть фінансового федералізму), яка спрямована забезпечити підвищення фіскальної автономії органів місцевого самоврядування та встановити законодавчий статус права комунальної власності, визначити пріоритети у здійсненні житлово – комунальної реформи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У сучасній українській фінансовій науці проблемам формування та виконання місцевих бюджетів присвячені наукові надбання таких провідних

вчених, як Й. Бескида, С. Буковинського, С. Булгакової, О. Василика, В. Зайчикової, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Лук'яненко, І. Луніної, В. Опаріна, Ц. Огонь, Д. Полозенка, Г. П'ятченко, І. Руденко, С. Слухая, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та інших.

Відаючи належне значному напрацюванню науковців і важливості результатів останніх, зазначимо що і донині актуальними залишаються питання удосконалення системи міжбюджетних відносин, зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, перегляду податкових повноважень органів місцевого самоврядування.

**Постановка завдання.** Мета статті – дослідження проблем функціонування місцевих бюджетів та окреслення шляхів зміцнення фінансової основи місцевих органів влади.

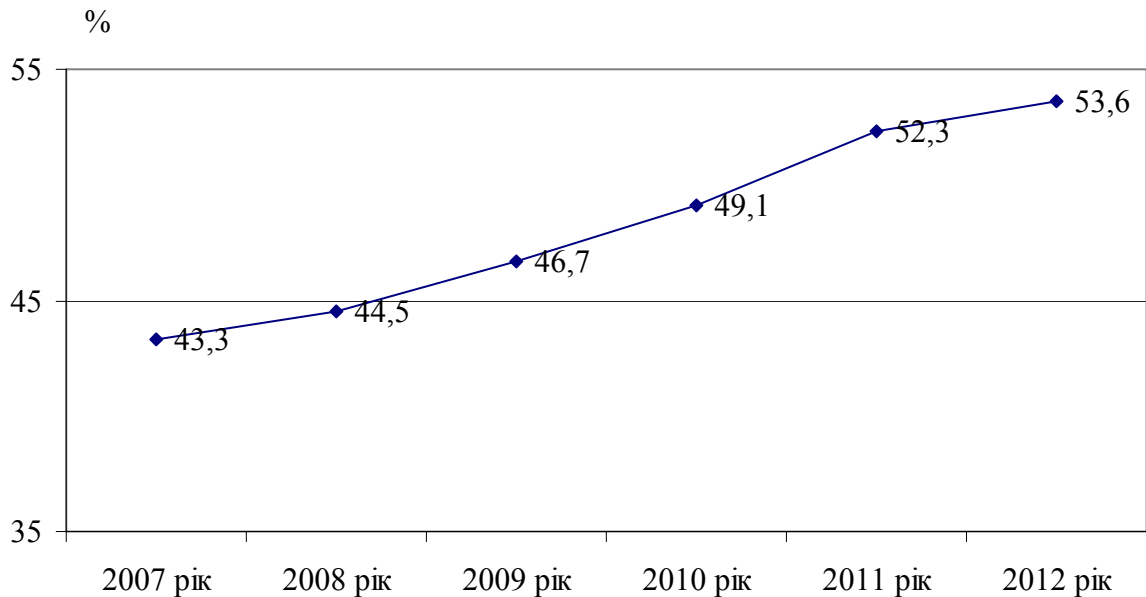
**Викладення основного матеріалу дослідження.** Головною проблемою в бюджетній сфері залишається значна концентрація фінансових ресурсів на центральному рівні, які в подальшому передаються місцевим бюджетам у вигляді трансфертів. Сьогодні Україна має значно вищий порівняно з країнами ЄС показник залежності місцевих бюджетів від трансфертів з Державного бюджету, який щорічно зростає. Згідно з рисунком 1 в 2007 році частка таких трансфертів у доходах місцевих бюджетів складала 43,3%, в 2012 році – майже 54% і на 2013 рік очікується в обсязі 55-56%. У більшості країн ЄС ця частка набагато нижча (наприклад, у Німеччині – 22%, а у Швеції – 34%), що означає значно вищий рівень фінансової автономії місцевого самоврядування в Європі [5, с.7].

При цьому в Україні в середньому лише 46% трансфертів, що спрямовувалися урядом на рівень місцевих бюджетів впродовж 2005-2012 років, займають трансферти на загальні цілі (зокрема, дотація вирівнювання), кошти яких органи місцевого самоврядування можуть розподіляти та витратити на власний розсуд.

У більшості ж країн ЄС така частка є значно вищою: для прикладу, у Німеччині вона складає 95%, у Швеції – 75%, Великобританії – 64%, Польщі – 62% [5, с.8]. Аналіз доходної

частини місцевих бюджетів Чернівецькій області показує, що частка трансфертів з державного бюджету має стійку тенденцію до зростання і наразі становить майже 70%. Проте, якщо

розглядати сутність цих трансфертів, то майже 40% з них соціальні субвенції, які спрямовуються на виконання державних повноважень.



**Рис. 1. Частка трансфертів з Державного бюджету України у доходах місцевих бюджетів за 2007-2012 роки**

Також значною проблемою, що унеможливило позитивний ефект від подальшого проведення бюджетної реформи в Україні, є надзвичайна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Переважна більшість територіальних громад, особливо у сільських територіях, неспроможні надавати хоча б базові послуги місцевому населенню, що веде до поступової передачі все нових та нових функцій від органів місцевого самоврядування сільських територіальних громад на рівень району. А такі рішення тягнуть за собою подальше зменшення їх фінансових ресурсів.

Зазначимо, що розширення з 2013 року джерел надходжень обласних бюджетів, республіканського АР Крим та бюджетів м. Києва і Севастополя за рахунок віднесення до доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів 7 видів плати за ліцензії та плати за державну реєстрацію (Закон України від 16.10.2012 № 5428 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України») позитивно вплинуло на створення належних умов для виконання органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади покладених на них функцій.

Та, незважаючи на позитивні надбання, деякі питання залишились невирішеними, тому існує необхідність для подальшого їх вивчення та, по можливості, вирішення.

Відповідно до ст.85 Бюджетного кодексу держава може передати органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі фінансових ресурсів. На сьогодні ж маємо дуже низький рівень

забезпеченості делегованих державою повноважень відповідними фінансовими ресурсами. Так, на 2014 рік показники місцевих бюджетів Чернівецької області на виконання делегованих повноважень, розраховані Міністерством фінансів України на основі Формули, забезпечують мінімальну потребу лише на 87 %. При цьому, видатки в основному спрямовуються на заробітну плату та енергоносії та інші захищені статті видатків, а тому практично не залишається коштів на господарське утримання, капітальний ремонт приміщень, придбання обладнання та інвентарю по установах та закладах бюджетної сфери області.

Через зазначене в середньому майже 50 відсотків доходів II кошика, які мали б бути використані на виконання власних повноважень місцевих органів влади, спрямовуються на виконання делегованих державою повноважень.

До місцевих бюджетів Чернівецької області доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (I кошик) надійшло у сумі 660,2 млн.грн., що становить 93,6% (-45,3 млн.грн.) до плану Міністерства фінансів України.

Як видно з рисунка 2, не забезпечено виконання плану за доходами I кошику по бюджетах м.Чернівців (90,7%, -28,3 млн.грн.), Вишнівському (98,6%, -0,3 млн.грн.), Герцаївському (99,1%, -0,1 млн.грн.), Глибоцькому (93,9%, -1,3 млн.грн.), Заставнівському (94,4%, -0,9 млн.грн.), Кельменецькому (99,8%, -29,2 тис.грн.), Кіцманському (93%, -1,7 млн.грн.), Хотинському (89,4%, -2,1 млн.грн.) районах та по обласному бюджету (95,2%, -8,6 млн.грн.).



**Рис. 2. Виконання планових показників Міністерства фінансів України по доходах і кошика за 2013 рік (у %)**

Крім цього, якщо з 2013 року по обласних бюджетах обсяг доходів, що не враховуються при визначенні трансфертів був збільшений за рахунок введення нових платежів, то в окремих районних бюджетах області наразі взагалі відсутня база оподаткування за платежами, що формують II кошик доходів. Зазначене свідчить про те, що районні ради не володіють достатніми коштами для виконання власних повноважень, а сільські, селищні та міські ради, як уже зазначалося, вимушені спрямовувати частину цих доходів на виконання делегованих повноважень, у зв'язку з недостатністю розрахункових обсягів фінансових ресурсів, що доводяться Міністерством фінансів України. Відволікання власних доходів призвело до вкрай незадовільного стану фінансування житлово-комунального господарства, інших місцевих програм.

Статтею 73 Бюджетного кодексу передбачено, що відповідні місцеві органи влади можуть отримувати середньострокові позики на суми невиконання у відповідному звітному періоді розрахункових обсягів I кошика доходів місцевих бюджетів, визначених Міністерством фінансів України, за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку на умовах їх повернення без нарахування відсотків за користування цими коштами.

Із метою забезпечення стабільного та у повному обсязі фінансування бюджетних установ, за поданням Департаменту фінансів облдержадміністрації, за підсумками звітних періодів 2013 року, у зв'язку з невиконанням планових показників Міністерства фінансів України за доходами I кошика, відповідно до ст.73 Бюджетного кодексу України та постанови Кабміну від 29.12.2010 № 1203, були надані середньострокові позики в загальній сумі 35 964,8 тис.грн., в т.ч. обласному – 7 393,2 тис.грн., міському бюджету м.Чернівців – 23 408,3 тис.грн. та районних бюджетах Вижицького району –

429,1 тис.грн., Герцаївського – 84,7 тис.грн., Кельменецького – 269,3 тис.грн., Кіцманського – 2000 тис.грн., Хотинського району – 2380,2 тис.грн.

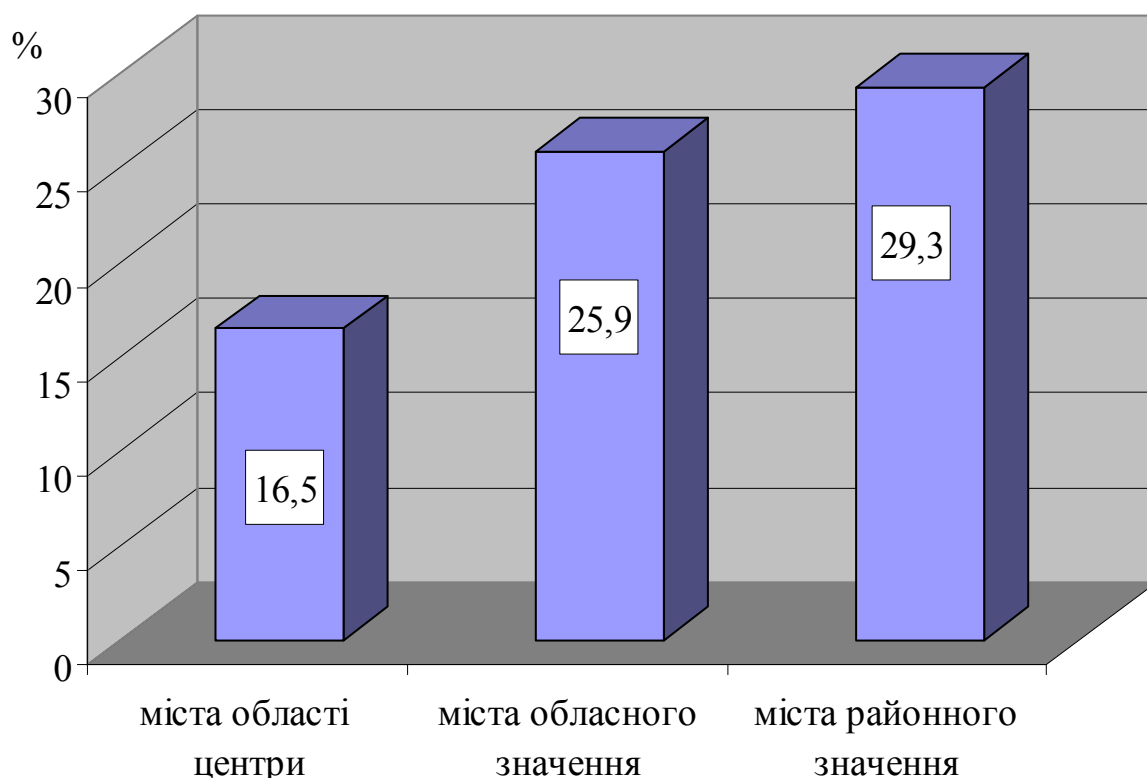
На сьогодні склалася ситуація, коли в умовах дефіциту коштів місцевих бюджетів на виконання делегованих державою повноважень, у першу чергу по зарплаті, комунальних послугах та енергоносіях, у місцевих бюджетів вилучають значні обсяги грошей у рахунок погашення отриманих у минулих роках позик. Тобто, місцеві бюджети позбавляють фінансового ресурсу, якого і так недостатньо для забезпечення повноцінного та своєчасного фінансування захищених статей видатків.

Асоціація міст провела власне дослідження фактичного рівня бюджетної незабезпеченості територіальних громад у 2013 році. За даними,отриманими лише від 134 міст, станом на кінець вересня її обсяг складає більше 7,5 млрд. грн. Такий дефіцит коштів наявний навіть після спрямування містами на забезпечення виконання делегованих державою повноважень майже 5,4 млрд. грн. власних ресурсів з т.зв. II кошика. У відносних показниках обсяг незабезпеченості місцевих бюджетів складає 23,9%. Водночас, обсяг незабезпеченості місцевих бюджетів органів місцевого самоврядування відрізняється: в містах - обласних центрах він становить в середньому 16,5%, а по містах обласного та районного значення – 25,9% та 29,3% відповідно (див. рис. 3) [6, с.13].

За різними галузями делегованих повноважень рівень забезпеченості коштами також неоднорідний. Найнижчий рівень фінансування за галузями «Державне управління» – від 33% до 41,2% та «Фізична культура і спорт» – від 47% до 47,7% від потреби. Рівень забезпеченості відповідної галузі делегованих повноважень також залежить від категорії міста: в містах районного значення він найменший, а обласних центрах –

дещо вищий за решту міст. Виняток складає лише галузь «Соціальний захист та соціальне забезпечення» – в малих містах показник її

забезпеченості на 8,1% та на 10,8% більший за показники решти міст (див. рис. 4.) [6, с.11].



**Рис. 3. Рівень фінансової незабезпеченості виконання делегованих повноважень після спрямування на ці цілі власних ресурсів місцевих бюджетів, 2013 рік**

Якщо в 2009-2012 роках органи місцевого самоврядування змушені були спрямовувати на фінансування делегованих повноважень від 25,6 до 38,5 % власних ресурсів (з доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів), то в 2013 році, за попередніми розрахунками, на ці цілі прогнозується відволікання майже 40% власних ресурсів[6, с.12]. Передаючи на місцевий рівень видатки без адекватного фінансового забезпечення, уряд знімає з себе значний обсяг зобов'язань, які залишаються непрофінансованими або оплаченими за рахунок власних доходів чи запозичень місцевих бюджетів.

Стаття 103 Бюджетного кодексу України передбачає, що надання державою податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, має супроводжуватися наданням додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію відповідних втрат доходів місцевих бюджетів.

Проте в 2011-2013 роках місцеві бюджети області кошти на зазначені цілі з державного бюджету не отримали, хоча втрати внаслідок надання державою податкових пільг зі сплати земельного податку становлять майже 40 млн.грн. на рік. На 2014 рік додаткові дотації з державного

бюджету місцевим бюджетам області на зазначені цілі також не передбачені.

Висновки. Враховуючи вищевикладене, підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування потребує внесення змін до бюджетного та податкового законодавства, в частині:

- віднесення плати за землю до місцевих податків з наданням місцевим радам права регулювати ставки цього податку у визначених законом межах;
- включення до доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, частину податку на прибуток підприємств (крім державної та комунальної власності) в обсязі 25%;
- залишити на рівні 70 відсотків відрахування екологічного податку до бюджетів місцевого самоврядування (як в 2011-2012 рр.);
- спрямування до місцевих бюджетів надходження від судового збору за місцем розгляду справ, а також звільнення органів місцевого самоврядування від сплати судового збору;
- використання коштів казначейського рахунку, на якому обліковуються доходи та видатки місцевих бюджетів, для покриття дефіциту фінансових ресурсів Державного бюджету України тільки на договірній основі між

Міністерством фінансів України та відповідними органами місцевого самоврядування; самоврядування в комерційних банківських установах по незахищених статтях видатків місцевих бюджетів.

- надання права та створення можливостей обслуговування органів місцевого

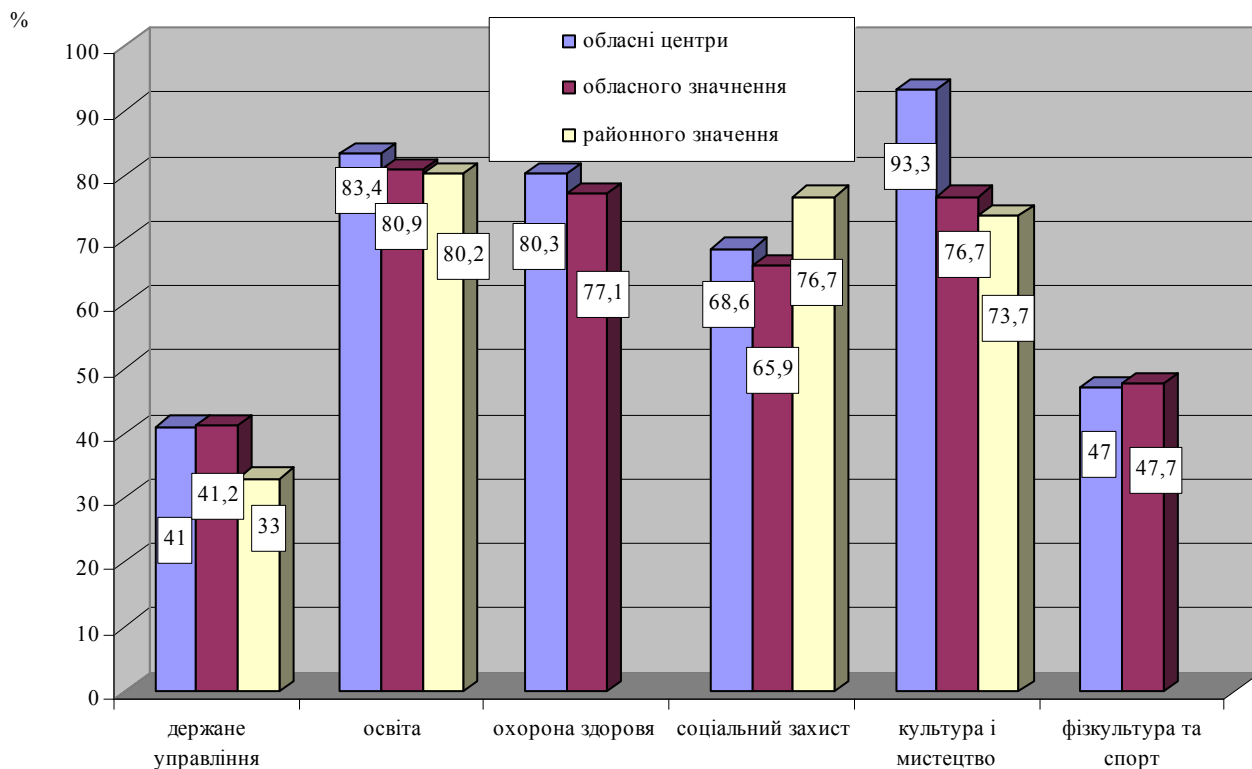


Рис. 4. Рівень фінансової забезпеченості окремих галузей делегованих повноважень в залежності від категорії міста, 2013 рік

#### Список літератури

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]: офіц. текст: за станом на 31 січня 2013 р. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>
2. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]: офіц. текст : за станом на 31 січня 2013 р.-Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України за станом на 1. 01. 2011 р. [Електронний ресурс] : Верховна Рада України від 21. 05. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97>.
4. Звітність про виконання місцевих бюджетів Чернівецької області за 2011-2013 роки.
5. Карабутова В. В., Новаковський Л. Я., Пархоменко В. Г., Рабошук Я.О., Лобожан О. В., Томнюк О. Є. Європейські перспективи українських місцевих фінансів / В. В. Карабутова, Л. Я. Новаковський, В. Г. Пархоменко, Я.О. Рабошук, О. В. Лобожан, О. Є. Томнюк // Галузевий моніторинг.-2013.- №13.- С.7-10
6. Карабутова В. В., Новаковський Л. Я., Пархоменко В. Г., Рабошук Я.О., Лобожан О. В., Томнюк О. Є. Місцеві бюджети: круте піке триває.... / В. В. Карабутова, Л. Я. Новаковський, В. Г. Пархоменко, Я.О. Рабошук, О. В. Лобожан, О. Є. Томнюк // Галузевий моніторинг.-2013.- №13.- С.11-16

#### Анотація

Вioletta Рошילו, Татьяна Томюк

#### МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ КАК ОСНОВА ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ

Рассматриваются проблемные вопросы системы финансового обеспечения местных органов власти и предложены пути усиления финансовой самодостаточности местных бюджетов.

**Ключевые слова:** местные бюджеты, межбюджетные трансферты, доходы, которые закрепляются за местными бюджетами и учитываются при определении объема межбюджетных трансфертов, доходы, которые не учитываются при определении объема межбюджетных трансфертов.

#### Summary

Violetta Roshilo, Tatiana Tomuk

#### LOCAL BUDGETS AS THE BASIS FOR FINANCIAL SECURITY OF LOCAL AUTHORITIES

In the article the problem questions of the system of the financial providing of local authorities are examined and the ways of strengthening of financial all-sufficiency of local budgets offer.

**Keywords:** local budgets, interbudgetary transfers, acuestss that is fastened after local budgets and taken into account at determination of volume of interbudgetary trпaнсферpmis, acuestss that is not taken into account at determination of volume of interbudgetary transfers.