

DOI 10.36074/grail-of-science.17.02.2023.007

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК ОСНОВА ФІНАНСОВОЇ БАЗИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Бороденко Тетяна Миколаївна 

канд. екон. наук, доцент кафедри фінансів імені Віктора Федосова
Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана, Україна

Анотація. З метою зближення фактичних та планових показників, а також можливості своєчасного реагування на відхилення під час складання бюджетів доцільно ураховувати декілька сценаріїв макроекономічної ситуації: інерційний та модернізаційний. Одним з найважливіших напрямків удосконалення бюджетної політики на місцевому рівні є впровадження середньострокового планування бюджету. Підвищення ефективності бюджетного процесу на місцевому рівні можливо здійснити за рахунок удосконалення методики планування місцевих бюджетів, яка повинна передбачати аналіз сучасних та майбутніх тенденцій з метою прогнозування доходів та видатків бюджетів.

Ключові слова: місцевий бюджет, децентралізація, доходи та видатки місцевих бюджетів, органи місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування сьогодні мають важливе значення в економічній, соціальній та культурній розбудові держави. Вони є ключовою ланкою підвищення добробуту населення та економічного зростання країни. Можливість ефективного виконання своїх функцій органами місцевого самоврядування пов'язано з їх фінансової незалежністю та стійкістю.

Тема місцевих бюджетів є поширеною у наукових працях та досліджувалась таким науковцями як І.Я. Чугунова, М.О. Кужелєва, В.Ф. Мартиненко, А.С. Нестеренко, Т.Г. Бондарук, Л.А. Костирко, І. Гнидюк, І.Є.Чуркіна, Л. І. Бобошко та інші. Разом з тим, динамічні умови макроекономічного середовища та внутрішніх факторів розвитку місцевих громад потребує постійного вирішення нових питань місцевих бюджетів як основи фінансової бази органів місцевого самоврядування.

Місцеві бюджети являються провідним фінансовим планом регіону, тому проблеми щодо їх формування, поділу та використання залишаються наразі актуальними. Особливо це набуло актуальності на тлі активізації процесу децентралізації, що надасть змогу успішно реалізувати бюджетну стратегію відповідно до досліджень І.Я.Чугунова [1]. М.О. Кужелєв та В.В. Плахотнюк стверджують, що "надання гарантій фінансової незалежності місцевим органам влади є об'єктивною необхідністю формування нових економічних відносин в Україні" [2].

А.С. Нестеренко наголошує на "можливості органів місцевого самоврядування самостійно здійснювати фінансове забезпечення власних повноважень за рахунок власних доходних джерел" як фінансову автономію [3].

В.Ф. Мартиненко зі співавторами розглядають фінансову автономію органів місцевого самоврядування як важливу умову побудови демократичної держави та зазначають, що вона "характеризує незалежність держави в цілому, рівень демократичних прав і свобод громадян, потенційні можливості її економічного розвитку" [4].

Т.Г. Бондарук, І.С. Бондарук і М.В. Дубина [5], Л.А. Костирко і Н.Ю. Велентейчик [6], І. Гнидюк [7] та інші вчені розцінюють самостійність бюджету як складову комплексної системи оцінювання фінансової стійкості місцевих бюджетів. Підсумовуючи думки різних дослідників, можна стверджувати, що фінансова стійкість місцевих бюджетів обумовлена їх фінансовою самостійністю та вони є взаємозалежними.

Конституцією України визначено, що органами місцевого самоврядування є такі, які представляють спільні інтереси міст, сіл та інших територіальних громад (обласні та районні ради), а також ради сіл, селищ, міст [8, ст. 140]. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається здійснення місцевого самоврядування безпосередньо громадами сіл, селищ, міст, а також через ради сіл, селищ, міст та їх виконавчих органів, рад районів та областей, які представляють спільні інтереси територіальних громад міст, сіл, селищ» [9, ст. 2].

Матеріальна та фінансова незалежність органів місцевого самоврядування це їх право володіти та розпоряджатися коштами і майном для реалізації своїх функцій і повноважень. Саме місцеві бюджети є основою фінансової незалежності та самостійності місцевих органів влади та відіграють важливу роль у фінансовому забезпеченні діяльності органів місцевого самоврядування та в практичній реалізації їх функцій.

Будучи організаційною формою мобілізації доходів і здійснення витрат місцевими органами самоврядування, місцеві бюджети виступають балансовими розрахунками, які складаються за балансовим принципом, тобто у них представлені дохідна та витратна частини, а їх основою є принцип збалансування. Отже, можна говорити, що місцеві бюджети є балансовими розрахунками доходів і витрат, які отримують та якими розпоряджаються певні органи місцевого самоврядування [10, с. 13].

Місцеві бюджети є фінансовою базою органів місцевого самоврядування та вирішальним фактором регіонального розвитку. Їх наявність дає змогу закріпити економічну самостійність місцевих органів самоврядування (що передбачено низкою нормативних документів, зокрема Конституцією та Бюджетним кодексом, а також Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»), а також здійснювати господарську діяльність, розвиток інфраструктури, посилення та реалізацію економічного потенціалу регіону, виявлення та використання резервів фінансових ресурсів. В остаточному підсумку все це сприяє розширенню можливостей місцевих органів більш повно задовольняти потреби населення.

Місцевий бюджет включає доходи й витрати, які використовуються для реалізації функцій місцевих рад та органів місцевого самоврядування. Ці доходи й витрати складають єдиний баланс відповідного бюджету [11, с. 52]. Доходи місцевих бюджетів є економічними відносинами, які виникають у процесі формування фінансових ресурсів на регіональному рівні та призначені для здійснення повноважень та виконання завдань органів місцевого самоврядування.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, доходи бюджету є податковими, неподатковими та іншими надходженнями, що здійснюються на безповоротній основі, отримання яких регламентовано нормативно-правовою базою України (у тому числі, власні надходження бюджетних установ, трансферти, плату за надання адміністративних послуг)

Склад доходів державного та місцевих бюджетів та нормативи зарахування доходів до відповідних бюджетів визначено Бюджетним кодексом України. Законом України про Державний бюджет на відповідний рік також може бути визначено особливості отримання певних видів доходів.

Таблиця 1

Доходи місцевих бюджетів за 2019 – 2021 рр.

№ з/п	Складові надходжень місцевих бюджетів	2019 рік		2020 рік		2021 рік		Відхилення, млн грн	
		млн.грн	%	млн.грн	%	млн.грн	%	2021 р. до 2020р.	2021 р. до 2019 р.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Податкові надходження	270546	48	285572	61	307504	63	21932	36958
2	Неподаткові надходження	26105	5	21463	5	18768	4	-2695	-7337
3	Доходи від операцій з капіталом	2929	1	3473	1	4025	1	552	1096
4	Міжбюджетні трансферти	260302	46	160177	34	161208	33	1031	-99094
5	Разом	559882	100	470685	100	491505	100	20820	-68377

Дані сформовно з [12]

За даними (табл. 1) видно, що протягом 2019 – 2020 рр. доходи місцевих бюджетів скорочуються з 559882 млн. грн. до 470685 млн. грн., але у 2021 р. зростають до 491505 млн. грн. Найбільшу питому вагу у структурі доходів бюджетів протягом 2019 – 2021 рр. становлять бюджетні надходження, частка яких зростає з 48% до 63%. Частка міжбюджетних трансфертів у 2019 становила 46%, але протягом 2020 – 2021 рр. скорочується з 34% до 33%. Частка неподаткових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів протягом 2019 – 2021 рр. скорочується з 5% до 4%, а частка доходів від операцій з капіталом протягом 2019 – 2021 рр. становить 1%.

Нині основна частина надходжень до місцевого бюджету – це податки та інші кошти від мешканців громад. Щоб ці гроші працювали на громадян і

допомагали розв'язувати проблеми, найперше необхідно правильно планувати бюджети та політики в різних сферах.

З метою зближення фактичних та планових показників, а також можливості своєчасного реагування на відхилення під час складання середньострокових бюджетів доцільно урахувати декілька сценаріїв макроекономічної ситуації: інерційний та модернізаційний. Розробка кількох сценаріїв макроекономічної ситуації дозволить передбачити різні інструменти фіскального регулювання, які можливо буде застосовувати при розвитку певного сценарію.

За умов інерційного сценарію поповнення бюджету будь-якого міста ускладнюється скороченням обсягів податків та відсутністю інвестицій через низький інвестиційний клімат, а також незадовільний обсяг надходжень від державного бюджету.

За умов модернізаційного сценарію можна очікувати зростання обсягів надходжень у бюджет за рахунок збільшення податкових надходжень, у тому числі, туристичного збору, інвестицій та надходжень з державного бюджету.

Удосконалення бюджетної політики покликано забезпечити зростання обсягів надходжень та оптимізації витрат місцевих бюджетів як основи фінансової бази місцевого самоврядування. Одним з найважливіших напрямків удосконалення бюджетної політики на місцевому рівні є впровадження середньострокового планування бюджету. Прискорення процесу розробки та покращення системи середньострокового планування в Україні сприяло посилення економічних та політичних зв'язків із ЄС. Розробка системи середньострокового планування бюджетів у країнах ЄС була пов'язана із розумінням того, що бюджетний процес не обмежується складанням та виконанням плану на один рік.

Основною проблемою середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні в Україні є побудова бюджетів «зверху-вниз», а не навпаки. Тому, на місцевому рівні середньострокове планування здійснюється виходячи із показників, наданих «зверху». Тому, при здійсненні середньострокового планування, у тому числі на місцевому рівні, головним принципом повинно стати планування «знизу-вгору», що, крім того, обумовлено і процесом бюджетної децентралізації в Україні.

Середньострокове бюджетне планування сприяє зниженню неефективних витрат та обґрунтування необхідної кількості ресурсів, визначення шляхів їх надходження, що забезпечує своєчасність фінансування бюджетних видатків.

Процес середньострокового планування передбачає здійснення систематичного моніторингу за фактичними показниками виконання середньострокового бюджету та контролю за дисципліною під час реалізації бюджетного процесу. Система моніторингу та контролю повинна передбачати програму дій, яка забезпечить своєчасне реагування на виявлені відхилення та недоліки.

З метою удосконалення бюджетної політики на регіональному рівні, на думку І.Є. Чуркіної, Л.І. Бобошко доцільно запровадити такі заходи [13, с.146]:

-здійснити переорієнтування бюджетної політики на місцевому рівні у напрямку зростання економіки;

- націлити економічну політику регіонів підвищення конкурентоспроможності бізнесу;

- оптимізувати видаткову складову бюджету;

- забезпечити переважання макроекономічного ефекту бюджетного процесу над політичним і соціальним;

- створити бюджетні фонди, кошти з яких спрямовувати на фінансові вирівнювання регіонів;

- здійснювати пошук місцевими органами самоврядування джерела забезпечення фінансами власних повноважень, зокрема, залучати кредитні кошти.

Досягнення даних заходів можливе лише за якісного нормативного закріплення, державної підтримки та сприятливого мікроклімату для впровадження і створення бізнесу.

Підвищення ефективності бюджетного процесу на місцевому рівні можливо також за рахунок удосконалення методики планування місцевих бюджетів, яка повинна передбачати аналіз сучасних та майбутніх тенденцій з метою прогнозування доходів та видатків бюджетів.

Щоб бюджети на місцях виступали фінансовою базою місцевого самоврядування, необхідно провести наступні заходи:

- здійснити чіткий розподіл компетенцій між органами центральної влади, регіональних і місцевих органів;

- здійснити розподіл податкових надходжень між центральною і місцевою гілками влади в залежності від виконуваних ними функцій, що необхідно відобразити в законодавстві про органи місцевого самоврядування;

- необхідно дозволити місцевим органам самоврядування самостійно визначати перелік територіальних зборів і податків, а також ставки за ними [13, с.146].

Враховуючи усе вищезгадане, фінансова автономія місцевих бюджетів передбачає наявність прав органів місцевого самоврядування на:

- власні фінансові ресурси, обсяг яких відповідає повноваженням та завданням органів місцевого самоврядування;

- розпоряджатись власними фінансовими ресурсами у межах власних повноважень для реалізації завдань з розвитку регіону без втручання держави;

- отримувати фінансування від державного бюджету, оскільки, як показує досвід європейських країн, місцева влада не здатна згенерувати належний обсяг фінансових ресурсів;

- отримувати допомогу в посиленні здатності генерувати власні доходи;

- отримувати не цільове фінансування від держави наскільки це можливо;

- захист більш слабких органів місцевого самоврядування шляхом фінансового вирівнювання або еквівалентних заходів.

Пандемія Covid-19, а також військова агресія здійснили значний негативний вплив не лише на економіку України, і на весь світ. Основним наслідком є фінансово-бюджетні кризи, зокрема і в Україні.

Антикризові заходи більшості країн спрямовувались на підтримку життєво важливих галузей та сфер економіки, надання державної підтримки, траншів та

допомоги бізнесу й домогосподарствам, оптимізацію витрат, залучення додаткових коштів на світових фінансових ринках.

Уряд України протягом 2020 року не приймав рішучих кроків щодо пом'якшення негативного впливу кризи зокрема на місцевому рівні. Тому, місцеве самоврядування самостійно додало соціальні та економічні наслідки карантину, що був запроваджений. За оцінками Рахункової палати, у 2020 році місцеві бюджети додатково профінансували 10,26 млрд грн видатків на боротьбу з COVID-19.

У 2020- 2021 роках основна частка тягаря боротьби з наслідками кризи знову лягла на бюджети місцевого самоврядування. За даними Держстату, у 2020 році капітальні інвестиції з місцевих бюджетів становили 43,56 млрд грн (або 10,4% від усіх інвестицій у національну економіку). За даними Міністерства фінансів, у 2020 році органи місцевої інфраструктури здійснили 42 запозичення на суму 7 млрд 744 млн грн та 28 млн євро, при цьому внутрішні позики склали 90,7%, зовнішні — 9,3% від обсягу запозичень.[14]

У якості інструментів муніципалітети використовували два види кредитних угод: зовнішні та внутрішні, а також облігації місцевих позик. На кредитні угоди у 2020 році припало 63,2%, а на облігації — 36,8% від запозичень. Найбільшою проблемою залучення інвестицій органами місцевого самоврядування залишається питання довіри. Більшість банків, фондів, МФО та громадян не довіряють муніципалітетам у ролі позичальників і, відповідно, не беруть участі в роботі ринку. Всебічне зміцнення довіри, надання державних гарантій сприятиме розвитку ринку муніципальних позик.

Проблема інституціональної та організаційної спроможності органів місцевого самоврядування проявляється в мінімальному (менш ніж 1,5%) залученні громад у ролі позичальників. Розширення прав громад у кредитній сфері потребує поетапного підвищення кредитоспроможності, створення місцевих кредитних інституцій, організаційного, інформаційного супроводу та державної ресурсної підтримки. Спрощення вимог, усунення штучних перепон для інвесторів дасть змогу покращити умови роботи ринку, зробити його більш прозорим для всіх учасників.

Ключовою передумовою щоб місцеві бюджети виступали основою фінансової бази органів місцевого самоврядування є фінансова незалежність органів місцевого самоврядування, саме тому видається доцільним врахувати при подальшому реформуванні законодавства та реалізації ключових напрямів здійснення децентралізації в Україні наступні рекомендації:

- змінити нормативи стосовно частки доходів місцевих бюджетів на рівні не менше 30% без урахування трансферів у зведеному бюджеті для підвищення ефективності соціально-економічного розвитку регіону та забезпечення повноцінного формування власних доходів місцевих бюджетів;

- удосконалити систему адміністрування майнового податку шляхом проведення інвентаризації та грошової оцінки земель з огляду на ринкові можливості, розширити власні джерела поповнення бюджету через нарахування плати, наприклад, за розміщення реклами в культурно-історичних осередках, сприяти раціональному відношенню до утилізації відходів через тарифне стимулювання;

- використовувати сучасні інформаційних технологій для підвищення прозорості й ефективності використання бюджетних коштів місцевими органами влади, через системи моніторингу та інформування громадськості;

- стимулювання органів місцевого самоврядування до проведення ефективної бюджетної політики, яка гарантує рівний доступ громадян до суспільних благ за рахунок удосконалення нормативно-правового регулювання системи міжбюджетних трансферів у контексті усунення негативного впливу соціально-економічних чинників (рівня безробіття, рівня інфляції); введення коригувальних коефіцієнтів для фінансового забезпечення зберігання та реставрації будівель культурно-історичної спадщини при формуванні видатків на культуру та мистецтво регіонів, що містять пам'ятки історії;

- реформувати системи соціального захисту через створення Єдиних центрів соціальних послуг для підвищення якості та ефективності соціальної політики, впровадити системи соціального планування на місцевому рівні, визначення нормативів фінансування соціальних послуг, залучення до надання бюджетних соціальних послуг недержавних установ на конкурсній основі;

- забезпечення розробки та обґрунтування розрахунків фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, зокрема, стандартів надання суспільних послуг як основи для визначення обсягів медичної, освітньої субвенції та інших джерел фінансування суспільних потреб;

- підвищення ефективності фінансової політики органів місцевої влади всіх рівнів за рахунок стимулювання розвитку фондового ринку муніципальних цінних паперів, сприяння розвитку на місцевому рівні страхового ринку, створення кредитних спілок, надання якісних лізингових та факторингових послуг [15, с. 66].

Комплексна реалізація запропонованих рекомендацій сприятиме досягненню фіскальної децентралізації як важливого інструменту державного управління бюджетними відносинами та підвищенню ефективності надання суспільних послуг шляхом передання повноважень і забезпечення фінансової спроможності місцевих органів влади [15, с. 66].

Загалом органи місцевого самоврядування гідно проходять випробування війною, протистоять загрозам та перешкодам. Децентралізація показала стійкість та міцність

місцевих бюджетів як фінансової бази територіальних громад та їх здатність швидкого адаптування до ситуації.

Надходження до місцевих бюджетів в громадах, які не постраждали від військової агресії, дозволили наповнювати єдиний казначейський рахунок в умовах війни. І навіть з урахуванням значних податкових пільг громади зуміли наповнювати свої бюджети на рівні 2021 року і відновити зростання.

Саме на плечі громад спирається міцність місцевих бюджетів, адже саме бюджети місцевого самоврядування складають основу стійкості місцевих фінансових ресурсів. Незважаючи на зниження доходів на початку 2022 року, місцеве самоврядування адаптувалося до нинішніх умов та почало фазу зростання, навіть в умовах війни, підтримуючи при цьому економіку країни загалом.

Територіальні громади продемонстрували, що здатні ефективно розпоряджатися та нарощувати отримані фінансові ресурси.

Висновки. Фінансова автономія в першу чергу має бути гарантованою та захищеною державою та не може бути підірвана через значний державний нагляд або надмірне використання цільових коштів.

Зростання фінансової незалежності місцевих бюджетів також пов'язано із послідовністю дій місцевої влади та завершенням проектів та програм. Саме тому, важливо, щоб кожна команда йшла на вибори із конкретним пакетом рішень і стратегічних напрямків. Це сприятиме, перш за все, підвищенню відповідальності кожної команди за результати своєї діяльності, а також дасть можливості реалізувати визначені проекти з урахуванням часових обмежень.

Зміцнення фінансової незалежності місцевих бюджетів, пов'язано як із розширенням можливостей щодо залучення фінансування, так і оптимізації витрат. Зростанню доходів місцевих сприятиме поліпшення інвестиційного клімату та бізнес-середовища, активізації інвестиційної та інноваційної діяльності у регіонах, розвиток інституту соціальної відповідальності бізнесу на основі формування та збереження інституту довіри, зокрема і до місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

- [1] Чугунов І.Я. (2021) *Бюджетна стратегія суспільного розвитку*. К.: КНТЕУ.
- [2] Кужелєв М.О., Плахотнюк В.В. (2018) Формування місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації. *Економічний вісник університету*. Вип. 36 (1). С. 302—312.
- [3] Нестеренко А.С. (2002) Фінансова самостійність місцевого самоврядування та її забезпечення. *Митна справа*. № 6. С. 88—92.
- [4] Мартиненко В.Ф., Архипенко С.В., Шепелюк В.А. (2020) Джерела забезпечення фінансової незалежності місцевого самоврядування. *Вчені записки Університету "КРОК"*. Вип. 4 (60). С. 39—46.
- [5] Бондарук Т.Г., Бондарук І.С., Дубина М.В. (2019) Методичний інструментарій оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів України. *Світ фінансів*. Вип.2. С. 60—72.
- [6] Костирко Л.А., Велентейчик Н.Ю. (2016) Методичні засади комплексного аналізу фінансової стійкості місцевих бюджетів. *Фінансовий простір*. №1. С. 83—90.
- [7] Гнидюк І. (2017) Фінансова стійкість бюджету Вінницької області. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. № 3. С. 133—145.
- [8] Конституція України від 28.06.1996р. (2023) Вилучено з URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
- [9] *Про місцеве самоврядування в Україні* (Закон України.) № 280/97. (2023) Вилучено з URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
- [10] Ніколенко В.Ю., Свешніков С.М., Юрченко В.В. та ін. (2016) *Місцеві бюджети як чинник стабільності розвитку регіонів*: навчальний посібник. Київ.
- [11] Дмитренко Г.В. (2012) Основні принципи формування місцевих бюджетів. *Науковий вісник Національного університету ДПС України* (економіка, право). №1 (56). С. 49–55
- [12] Онищенко В. (2021) Структура місцевих бюджетів у 2021 році. Вилучено з URL: <https://www.budgetnyk.com.ua/article/126-struktura-mstsevih-byudjetv-u-2021-rots>
- [13] Чуркіна І.Є., Бобошко Л.І. (2014) Роль місцевих бюджетів у зміцненні фінансової незалежності регіонів. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. № 5-6. С. 141-149.
- [14] Слобожан О. (2022) Кризові виклики для місцевих фінансів та перспективи ринку місцевих позик. Вилучено з URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13660>
- [15] Попов В.М. (2015) Роль місцевих бюджетів у забезпеченні розвитку регіонів. *Наукові записки*. Вип. 18. С. 64-71.