

## ГРОШІ, ФІНАНСИ І КРЕДИТ

УДК 336.2.026

### ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ НА РІВНІ МУНІЦИПАЛЬНИХ БЮДЖЕТІВ

### TRENDS OF DEVELOPMENT OF BUDGET RELATIONS IN UKRAINE ON THE LEVEL OF THE LOCAL BUDGETS

**Боровик П.М.**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування  
Уманський національний університет садівництва

**Колотуха С.М.**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування

**Костенко С.С.**

магістрант,  
Уманський національний університет садівництва

*Порівняння вітчизняної та зарубіжної практики бюджетних відносин на рівні бюджетів муніципалітетів продемонструвало, що для вирішення значної частини проблем місцевих бюджетів необхідно: повернутися до порядку розподілу мобілізованого податку на доходи фізичних осіб, який передбачав, що 75% сплачених сум податку залишаються в розпорядженні бюджетів сіл, міст районного та обласного підпорядкування, а також районів, 25% – в обласних бюджетах та 50% – в бюджеті м. Київ; розширити повноваження місцевих громад стосовно запровадження нових місцевих податків і зборів та їх адміністрування; запровадити обов'язкові внески на охорону здоров'я в екологічно неблагополучних районах; стимулювати розвиток малого та середнього бізнесу шляхом розроблення і впровадження місцевих бюджетних програм їх підтримки; заборонити використання в Україні субвенцій та обмежити використання трансфертів інших видів.*

**Ключові слова:** місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, місцеві податки, міжбюджетні трансферти, децентралізація бюджетних ресурсів.

*Сравнение отечественной и зарубежной практики бюджетных отношений на уровне бюджетов муниципалитетов продемонстрировало, что для решения значительной части проблем местных бюджетов необходимо: вернуться к порядку распределения мобилизованного налога на доходы физических лиц, который предусматривал, что 75% мобилизованных сумм налога остаются в распоряжении бюджетов сел, городов районного и областного подчинения а также районов, 25% – в областных бюджетах и 50% – в бюджете г. Киев; расширить полномочия местных общин по внедрению новых местных налогов и сборов и их администрированию; ввести обязательные взносы на здравоохранение в экологически неблагополучных районах; стимулировать развитие малого и среднего бизнеса путем разработки и внедрения местных бюджетных программ их поддержки; запретить использование в Украине субвенций и ограничить использование трансфертов других видов.*

**Ключевые слова:** местные бюджеты, доходы местных бюджетов, местные налоги, межбюджетные трансферты, децентрализация бюджетных ресурсов.

*Comparison of domestic and foreign practices of budget relations at the level of municipal budgets has shown that in order to solve a significant part of local budgets' problems it is necessary do to the following: to return to the order of the mobilized personal income tax distribution, which provided that 75% of the paid amounts of tax remain at the disposal of the budgets of villages, cities of district and regional subordination as well as the districts, 25% – in the regional budgets and 50% – in the budget of Kyiv city; to expand the powers of local communities regarding the introduction of new local taxes and fees and their administration; to introduce obligatory contributions on health care in environmentally unsuccessful areas; to stimulate the development of small and medium businesses by developing and implementing the local budget programs for their support; to prohibit the use of subventions in Ukraine and to restrict the use of transfers of other types.*

**Key words:** local budgets, local budget revenues, local taxes, intergovernmental transfers, decentralization of budget resources

**Постановка проблеми.** Незважаючи на децентралізаційні процеси, що активізувалися в Україні в останні роки, сучасний стан формування доходів та фінансування витрат вітчизняних місцевих бюджетів далекий від досконалості. Варто зазначити, що сучасні проблеми бюджетних відносин в Україні зумовлені тим, що донедавна вони базувалися на принципах бюджетного унітаризму, а тому реформовані бюджетні відносини ґрунтуються на засадах децентралізації не повною мірою.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У зв'язку з цим необхідно зауважити, що проблеми формування доходів та фінансування витрат вітчизняних бюджетів не могли залишитися поза увагою дослідників фінансово-економічних явищ та процесів. Зокрема, вивченню недоліків механізмів функціонування державного та місцевих бюджетів та розподілу фінансових ресурсів, мобілізованих державою, між бюджетами всіх рівнів присвячено праці знаних як вітчизняних, так і зарубіжних учених, серед яких на особливу увагу заслуговують наукові здобутки В. Андрущенка [1; 2], Д. Боголепова [3], О. Василика [4], О. Кириленко [1; 2; 5], В. Лебедева [6], В. Оутса [7], Ч. Тібо [8], В. Федосова та С. Юрія [9], Л. Якобсона [10].

**Виділення не вирішеної раніше частини загальної проблеми.** Поряд із цим варто відмітити, що в наукових публікаціях з цього приводу недостатня увага приділялася вибору шляху подальшого розвитку бюджетної системи України.

Перелічене зумовлює необхідність подальших пошуків шляхів розвитку вітчизняних бюджетних відносин, що й було першопричиною цієї публікації.

**Постановка завдання.** Метою статті є узагальнення методологічних підходів до формування системи бюджетних відносин на основі порівняльного аналізу особливостей чинних бюджетних механізмів в Україні та деяких інших країнах світу і на цій основі розроблення рекомен-

дацій щодо впровадження кращих елементів іноземних бюджетних систем у вітчизняну практику.

У статті використано економіко-статистичні методи дослідження, зокрема монографічний, табличний, графічний методи та метод порівняння.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Основою для вибору тієї чи іншої моделі бюджетних відносин, особливостей та механізму розподілу бюджетних ресурсів між державою та бюджетами місцевих громад для кожної конкретної країни є потенціал її муніципалітетів щодо забезпечення видаткових частин їхніх бюджетів власними фінансовими ресурсами, тобто чинник фіскальної самодостатності.

Самодостатність органів місцевого самоврядування на практиці проявляється у наявності власних фінансових ресурсів та їх достатності для виконання муніципалітетами функцій і повноважень, визначених законодавством. Поряд із цим ключовою проблемою для вітчизняних місцевих бюджетів є низька частка їхніх витрат у загальній сумі видатків консолідованого бюджету, що не дає змогу муніципалітетам належним чином фінансувати навіть мінімально-необхідні потреби місцевих громад.

Зокрема, як свідчать результати дослідження, витрати місцевих бюджетів в Україні становлять у 2010 р та в 2013–2014 рр. менше 1/4 а в 2011 р. та в 2015–2016 рр. лише близько 1/5 від загальної суми видатків зведеного бюджету (табл. 1).

Водночас у більшості країн Європейського співтовариства, курс на інтеграцію з яким останнім часом незмінно декларує наша держава, децю інша структура розподілу видатків між місцевими бюджетами та державною казною. Зокрема, в значній частині країн Європи частка витрат бюджетів місцевих громад у структурі їхніх бюджетних видатків становить близько 1/3, а в Швеції, Фінляндії та Данії – більше 45% від загальних видатків консолідованих бюджетів цих країн [14].

Таблиця 1

**Динаміка видатків місцевих бюджетів та їх питомої ваги у витратах зведеного бюджету України [11; 12; 13]**

Показники	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.
Загальна сума видатків зведеного бюджету України, млрд. грн	330,9	416,6	492,5	442,8	455,9	652,0	782,7
З них:							
– видатки місцевих бюджетів (без трансфертів), млрд. грн	80,5	86,5	100,8	105,2	101,1	120,5	170,6
– видатки місцевих бюджетів за рахунок власних джерел доходів (місцевих податків і зборів), млрд. грн	0,8	2,5	5,5	7,3	90,1	100,1	150,4
Частка видатків місцевих бюджетів (без трансфертів) у загальній сумі витрат зведеного бюджету, %	24,3	20,8	20,5	23,7	22,2	18,5	21,7
Частка видатків місцевих бюджетів за рахунок власних джерел доходів у загальній сумі витрат зведеного бюджету, %	0,2	0,6	1,1	1,6	19,8	21,9	19,2

Крім структури видатків зведеного бюджету, важливим показником рівня самодостатності місцевих бюджетів є питома вага в ній регульованих доходів.

При цьому результати дослідження демонструють, що місцеві бюджети в Україні значною мірою формуються насамперед не за рахунок власних та закріплених джерел їхніх доходів, а за рахунок міжбюджетних трансфертів (табл. 2).

Так, показники, розраховані авторами в табл. 2, показали, що, незважаючи на децентралізаційні процеси стосовно перерозподілу бюджетних ресурсів, частка міжбюджетних трансфертів з державної казни у доходній базі місцевих бюджетів України з року в рік зростає та за період 2010–2016 рр. зросла на 18%, опередивши за своїм фактичним розміром сукупну величину всіх інших джерел доходів бюджетів муніципалітетів.

Зовсім інші показники структури доходів місцевих бюджетів – у країнах із розвинутою ринковою економікою. Зокрема, в значній частині країн із ринковою моделлю фінансових відносин у суспільстві власні джерела доходів бюджетів місцевих громад становлять більше половини їх доходної бази. Крім того, в Іспанії, Австрії та Швейцарії власні доходи місцевих бюджетів формують понад 80% а в США, Ісландії та Люксембурзі – понад 90% джерел їхніх доходів [15, с. 11.].

Важливим показником рівня самодостатності місцевих бюджетів є також структура регульованих доходів цих складників бюджетної системи. У зв'язку з цим, варто зазначити що регульовані доходи місцевих бюджетів в Україні переважно формуються за рахунок субвенцій (табл. 3).

Зокрема, результати аналізу структури регульованих доходів вітчизняних місцевих бюджетів, наведені авторами в табл. 3, показали, що частка субвенцій в регульованих доходах місцевих бюджетів в 2010 р. 43,1%. Крім того, в період 2011–2014 рр. питома вага субвенцій в структурі отриманих вітчизняними муніципалітетами міжбюджетних трансфертів становила майже половину, а в 2015–2016 рр. – понад 95%.

Деяко іншими є структура регульованих доходів місцевих бюджетів в окремих країнах світу. Зокрема у Франції, Швеції, Литві, Німеччині (на рівні бюджетів общин), Бельгії, Нідерландах та Чехії порівняно незначною є роль субвенцій

в процесах регулювання доходної спроможності місцевих бюджетів. З іншого боку, в таких країнах, як Росія, Польща та Латвія в структурі міжбюджетних трансфертів, що надходять до бюджетів місцевих громад лівову частку займають субвенції, що відповідає вітчизняній практиці вирівнювання доходної бази місцевих бюджетів [14, р. 136–137].

Варто зазначити, що положення бюджетного законодавства як України, так і багатьох інших країн передбачають, що для бюджетів, які отримують міжбюджетні трансферти, суттєве значення має вид трансфертних платежів.

Зокрема, для муніципалітетів негативною є практика використання під час бюджетного вирівнювання субвенцій, оскільки нормативно-правовими актами з цього приводу як в Україні, так і в більшості країн світу передбачено їх використання з певною метою та в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції [16, с. 156; 14, р. 103]. Тому слід зазначити, що саме субвенції є видом міжбюджетних трансфертів, що найбільш обмежують фінансову свободу місцевого самоврядування.

Тому застосування переважно субвенцій з метою фінансового вирівнювання доходної бази місцевих бюджетів значною мірою суперечить положенням Європейської хартії місцевого самоврядування [17] та є однією із перепон на шляху подальшої інтеграції нашої країни до Європейського співтовариства.

Враховуючи викладене, використання субвенцій в Україні з метою вирівнювання доходної спроможності місцевих бюджетів наразі є явищем недопустимим. Крім того, в часи фінансової нестабільності, викликаній як розладом світової фінансової системи так і політичною кризою в Україні, використання коштів державної казни з метою збалансування доходної бази місцевих бюджетів, тобто застосування інших видів трансфертів, необхідно суттєво обмежити.

Поряд із цим важливим завданням для держави наразі є підвищення рівня самодостатності муніципалітетів. Реальним шляхом досягнення цієї мети може бути реформування системи місцевих податків та платежів, насамперед через посилення їх фіскального значення у доходах бюджетів місцевих громад.

Таблиця 2

**Структура доходів місцевих бюджетів України за їх видами, % [12; 13]**

Показники	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.
Власні та закріплені доходи	50,9	47,7	44,7	47,6	43,6	40,1	32,9
Регульовані доходи (міжбюджетні трансферти з державного бюджету)	49,1	52,3	55,3	52,4	56,4	59,9	67,1

Таблиця 3

**Структура регульованих доходів місцевих бюджетів України, % [12; 13]**

Показники	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.
Субвенції	43,1	49,3	51,3	47,1	50,7	95,9	96,5
Регульовані доходи інших видів	56,9	50,7	48,7	52,9	49,3	4,1	3,5

У зв'язку з цим варто зазначити, що реформування в Україні механізму справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, звичайно, позитивно вплинуло на формування доходної бази місцевих бюджетів.

Поряд із цим окремі зміни до податкового та бюджетного законодавства, що відбулися в Україні, негативно вплинули на рівень фінансової самодостатності муніципалітетів. До таких змін можна віднести зменшення частини податку на доходи фізичних осіб, що надходить до місцевих бюджетів (з 75%, що їх отримували в 2014 р. бюджети сіл, міст районного та обласного підпорядкування та районів, до 60%, з 25% від загальної суми мобілізованого ПДФО, що отримували обласні бюджети, до 15% та з 50%, від мобілізованої суми ПДФО, що їх отримував бюджет м. Київ, до 40%)

Натомість позитивним є те, що з 2015 р. до доходів місцевих бюджетів в Україні відносять акцизний податок з реалізації через роздрібну торговельну мережу алкогольних напоїв, пива та тютюнових виробів, податок на розкішні автомобілі та частину екологічного податку [18].

Погоджуючись із тим, що більшість фіскальних новацій, що стосуються наповнення доходної бази місцевих бюджетів, є досить позитивними, зазначимо, що зменшення частки податку на доходи фізичних осіб у місцевих бюджетах суттєво зменшить розміри їхніх власних та закріплених джерел доходів, а тому може викликати

додаткову потребу вітчизняних муніципалітетів у міжбюджетних трансфертах.

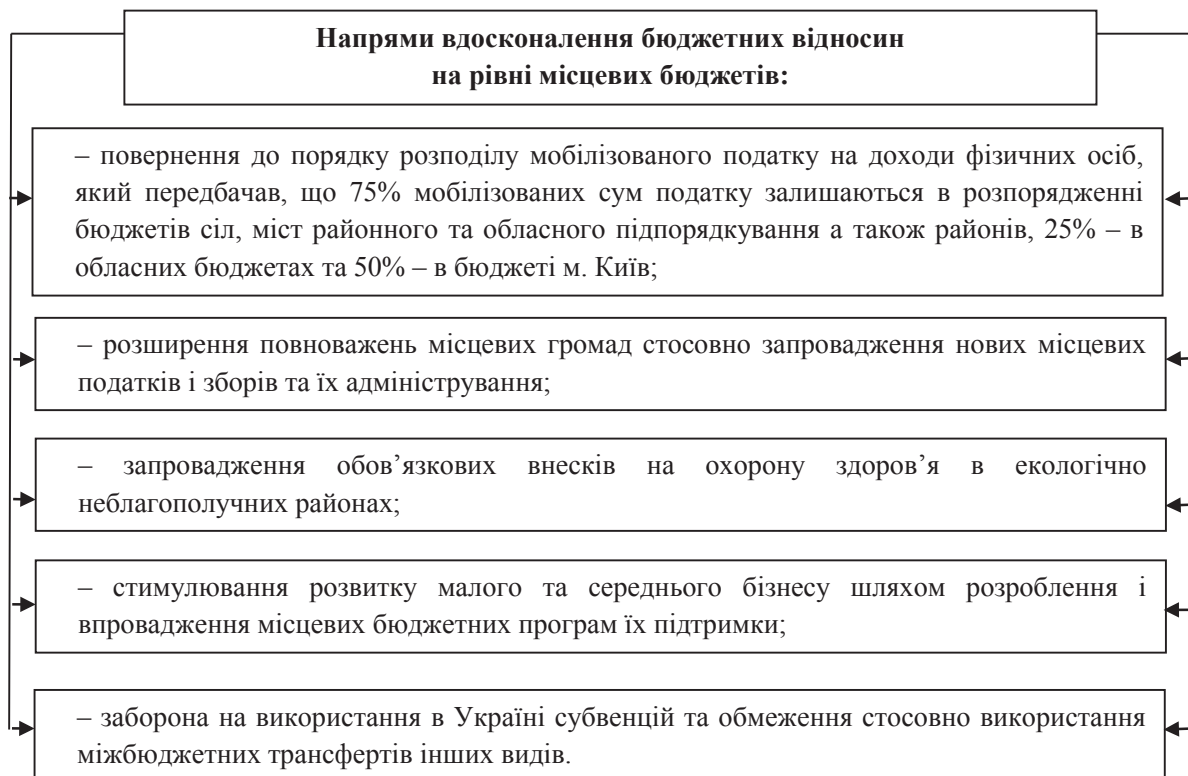
Тому вважаємо, що необхідним нині є повернення до порядку розподілу мобілізованого податку на доходи фізичних осіб, який передбачав, що 75% мобілізованих сум податку залишаються в розпорядженні бюджетів сіл, міст районного та обласного підпорядкування, а також районів, 25% – в обласних бюджетах та 50% – у бюджеті м. Київ.

Підсумовуючи результати аналізу вітчизняної та зарубіжної практики бюджетних відносин на рівні бюджетів муніципалітетів, зазначимо, що практичними шляхами реформування бюджетних відносин в Україні, які дозволять вирішити значну частину сучасних проблем формування доходів місцевих бюджетів, можуть бути такі кроки (рис. 1):

– повернення до порядку розподілу мобілізованого податку на доходи фізичних осіб, який передбачав, що 75% мобілізованих сум податку залишаються в розпорядженні бюджетів сіл, міст районного та обласного підпорядкування а також районів, 25% – в обласних бюджетах та 50% – в бюджеті м. Київ;

– розширення повноважень місцевих громад стосовно запровадження нових місцевих податків і зборів та їх адміністрування;

– запровадження обов'язкових внесків на охорону здоров'я в екологічно неблагополучних районах;



**Рис. 1. Напрями вдосконалення бюджетних відносин в Україні на рівні місцевих бюджетів**

Джерело: розроблено авторами

– стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу шляхом розробки і впровадження місцевих бюджетних програм їх підтримки;

– заборона на використання в Україні субвенцій та обмеження стосовно використання міжбюджетних трансфертів інших видів.

Зазначені заходи, з одного боку, автоматично та значною мірою підвищать рівень фінансової самодостатності бюджетів муніципалітетів, що повністю відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування та буде черговим кроком не лише на шляху адаптації вітчизняного законодавства до норм бюджетного права країн Євросоюзу, але й на шляху європейської інтеграції України, а з іншого боку, дадуть змогу уникнути загострення соціальної напруги.

**Висновки.** Підсумовуючи результати проведеного дослідження, слід відмітити, що, незважаючи на децентралізаційні процеси в Україні, чинний порядок бюджетних відносин на рівні бюджетів місцевого рівня має суттєві недоліки, зумовлені насамперед надмірним рівнем централізації бюджетних ресурсів в державній казні.

Порівняння вітчизняної та зарубіжної практики формування та використання бюджетних ресурсів на рівні бюджетів муніципалітетів переконливо демонструє, що для вирішення значної частини проблем бюджетів місцевого рівня необхідно: повернутися до порядку розподілу мобілізованого податку на доходи фізичних осіб, який передбачав, що 75% мобілізованих сум податку залишаються в розпорядженні бюджетів сіл, міст районного та обласного підпорядкування а також районів, 25% – в обласних бюджетах та 50% – в бюджеті м. Київ; розширити повноваження місцевих громад стосовно запровадження нових місцевих податків і зборів та їх адміністрування; запровадити обов'язкові внески на охорону здоров'я в екологічно неблагополучних районах; стимулювати розвиток малого та середнього бізнесу шляхом розроблення і впровадження місцевих бюджетних програм їх підтримки; заборонити використання в Україні субвенцій та обмежити використання трансфертів інших видів.

Подальші наукові пошуки в обраному напрямі наукових досліджень слід присвятити кращому зарубіжному досвіду фінансування витрат місцевих бюджетів.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Андрущенко В.Л., Кириленко О.П. Національні схеми бюджетного федералізму. Актуальні проблеми міжнародних відносин: Зб. наук. праць. Вип. 26. К.: ВПЦ «Київський університет»; Ін-т. міжнар. відносин. 2001. С. 67–74.
2. Андрущенко В.Л., Кириленко О.П. Федералізм міжбюджетних відносин: зарубіжні моделі та вітчизняні проблеми. Підприємництво, господарство і право. 2001. № 7. С. 91–94.
3. Боголепов Д.П. Краткий курс финансовой науки. Х.: Пролетарій, 1929. 298 с.
4. Василік О.Д. Державні фінанси України. К.: Вища школа, 2004. 685 с.
5. Кириленко О.П. Місцеві фінанси. К.: Знання, 2006. 677 с.
6. Лебедев В.А. Местные налоги. СПб.: Типогр. А.М.Вольфа, 1886. 256 с.
7. Outes W. Fiscal Federalism. N.Y.: Harcourt Brase Jovanovich, Inc., 1972. 412 p.
8. Тібо Ч. Економічна теорія фіскальної децентралізації в публічних фінансах: необхідність, джерела й використання. К.: Знання, 1961. 198 с.
9. Бюджетна система : підруч. за наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. К.: Центр учбов. літератури; Тернопіль: Екон. думка, 2012. 871 с.
10. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов. М.: Аспект Пресс, 2009. 319 с.
11. Сунцова О.О. Особливості організації формування доходної бази місцевих бюджетів. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2011. № 2. С. 87–91.
12. Бюджетний моніторинг за 2013 рік. База даних Матеріали Міністерства фінансів України / Міністерство фінансів України. URL: [http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art\\_id\\_2014\\_&cat\\_id\\_71374.pdf](http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id_2014_&cat_id_71374.pdf) (дата звернення: 26.08.2018).
13. Бюджетний моніторинг за 2016 рік. База даних Матеріали Міністерства фінансів України / Міністерство фінансів України. URL: [http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art\\_id\\_2017\\_&cat\\_id\\_71394.pdf](http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id_2017_&cat_id_71394.pdf) (дата звернення: 26.08.2018).
14. Local Finance in Europe [ed. by J. Sevich]. Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2012. 486 p.
15. Буй Т. Композиційні відмінності фіскального федералізму в країнах з різним бюджетним устроєм. Соціально-економічний розвиток регіонів в контексті міжнародної інтеграції. 2013. № 12(1). С. 6–11.
16. Управління фінансовими ресурсами місцевого бюджету Л.Ф. Кондусова, І.І. Нескородєва, І.І. Алексєєнко та ін. Х.: Вид. ХНЕУ, 2011. 289 с.
17. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України № 52/97 – ВР від 15.07.97 року. База даних Верховної Ради України / Верховна Рада України. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_036](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036).
18. Про державний бюджет України на 2015 рік : Закон України від 28 грудня 2014 року № 80-VIII. База даних Верховної Ради України / Верховна Рада України. URL: <http://www.golos.com.ua/Article.aspx?id=370429>.