

Волкова О.Г.,  
к.е.н., доцент кафедри фінансів,  
Одеський національний економічний університет

## ФІНАНСОВА СПРОМОЖНІСТЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

**Анотація.** Статтю присвячено дослідженню змін у формуванні доходів місцевих бюджетів в Україні, оцінюванню фінансової незалежності останніх в умовах реформування процесу бюджетної системи. Встановлено, що трансформації у формуванні доходів місцевих бюджетів, що відбуваються з моменту проголошення бюджетної децентралізації до сьогодні, призводять до збільшення власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Обґрунтовано рекомендації стосовно посилення фінансової незалежності місцевих бюджетів для забезпечення належного рівня виконання ними власних та делегованих державою повноважень та надання суспільних послуг.

**Ключові слова:** місцевий бюджет, власні ресурси, міжбюджетні трансферти, фінансова незалежність місцевих бюджетів.

**Постановка проблеми.** Потенційні можливості впливу місцевих бюджетів на процеси соціально-економічного розвитку держави полягають в їх економічній сутності, що визначається передусім функціями місцевої громади як особливої форми організації суспільного господарства в межах відповідної території. З 2015 р. в Україні державна політика спрямована на створення умов для зростання ролі органів місцевої влади у вирішенні соціально-економічних завдань територіальних громад, що зумовило потребу в реформуванні системи розподілу коштів між державним та місцевими бюджетами України на користь останніх. У цьому аспекті виникає питання необхідності фінансового забезпечення розширених повноважень місцевих органів влади, створення такої системи формування доходів місцевих бюджетів, яка б не тільки забезпечувала достатній рівень надходжень до місцевих бюджетів, а й стимулювала місцеві органи влади до пошуку додаткових джерел фінансування, створювала умови для розвитку територіальної громади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика місцевих бюджетів та їх фінансова спроможність знаходиться у центрі уваги таких вітчизняних учених, як С. Юрій, О. Кириленко, І. Луніна, І. Глушенко та ін., які досліджують сучасні зміни міжбюджетних відносин в Україні, визначають основні

тенденції у бюджетній політиці на сучасному етапі розвитку та їх вплив на фінансовий стан місцевих бюджетів.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Дослідження рівня фінансового забезпечення місцевих органів постійно знаходиться у центрі уваги науковців та практиків, що зумовлено реформуванням системи розподілу фінансових ресурсів між центральним та місцевими бюджетами України на протязі останніх двох років. Разом із тим перманентні зміни цих правил, що відбуваються з моменту проголошення в Україні фінансової децентралізації, впливають на рівень фінансової незалежності територіальних громад та обсяги доходів їх місцевих бюджетів. Наслідки цього впливу є досить суперечливими та потребують нових наукових досліджень.

**Мета статті** полягає у дослідженні змін у формуванні доходів місцевих бюджетів України, оцінюванні фінансової незалежності останніх в умовах реформування процесу бюджетної системи, визначенні позитивних та негативних боків процесу бюджетної децентралізації та їх впливу на фінансову самостійність місцевих органів влади в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** «Місцеві бюджети є важливою ланкою бюджетної системи, оскільки відіграють суттєву роль у перерозподілі валового внутрішнього продукту, вирішенні проблеми фінансового забезпечення регіонів. Окрім того, здійснюють безпосередній вплив на задоволення різних потреб населення, стан та якість надання державних послуг» [3, с. 108].

Зростання частки доходів місцевих бюджетів у ВВП свідчить про те, що централізація доходів державою зменшується. Разом із тим ця тенденція є нестійкою, за сім років перерозподіл відбувся не на користь фінансової автономії місцевих бюджетів (рис. 1).

Співставлення питомої ваги доходів та видатків у ВВП свідчить про те, що питома вага доходів у ВВП зменшилася у розглянутий період на тлі зростання питомої ваги видатків у ВВП. Це свідчить про невідповідність видаткових повноважень місцевих бюджетів їх фінансовому забезпеченню (табл. 1).

Про позитивні наслідки децентралізації фінансових ресурсів на користь органів місцевого самоврядування свідчить і



Рис. 1. Питома вага державного бюджету та місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, 2010–2016 рр. [5]

зростання питомої ваги податкових надходжень на тлі зменшення питомої ваги офіційних трансфертів у 2016 р.

Проаналізуємо динаміку питомої ваги доходів місцевих бюджетів України в розрізі їх складників (рис. 2).

Як видно з графіків на рис. 2, найбільших змін зазнав показник питомої ваги податкових надходжень у ВВП, який зріс з 7,3% у 2010 р. до 8,2% у 2016 р., що свідчить про посилення фіскальності системи оподаткування, зокрема місцевого оподаткування. Це зумовлено передусім розширенням бази оподаткування податку на нерухоме майно, переведенням до складу місцевих податків земельного податку та єдиного податку, розширенням переліку платників єдиного податку за рахунок сільськогосподарських товаровиробників. Нині у сфері інтересів місцевих органів влади має бути проведення повної інвентаризації активів їх територіальних громад, доступу до інформаційних баз власників нерухомого майна та транспортних засобів.

Незважаючи на посилення ролі місцевого оподаткування у наповненні місцевих бюджетів, закріплені доходи продовжують відігравати істотну роль у фінансовому забезпеченні місцевих бюджетів.

Проаналізуємо структуру доходів місцевих бюджетів за джерелом їх формування (рис. 3).

Із представлених на рис. 3 діаграм спостерігається зростання власних доходів та закріплених на тлі зменшення трансфертів. Відзначимо, що до складу власних доходів нами було включено місцеві податки та збори, податок на доходи фізичних осіб, власні надходження бюджетних установ, доходи від комунальної власності. Дискусійною виглядає позиція щодо віднесення податку на доходи фізичних осіб із закріпленого джерела до власних доходів. Разом із тим експертами Інституту стратегічних досліджень НАН України акцентовано увагу на тому, що податок на доходи фізичних осіб «із закріпленого податку став власним ресурсом місцевого самоврядування» [1].

До закріплених доходів віднесено загальнодержавні податки та збори, які закріплені за місцевими бюджетами: частину податку на прибуток підприємств, екологічного податку, акцизний податок із роздрібною торгівлі, державного мита, плата за надання адміністративних послуг.

Як видно з даних графіку рис. 5, власні доходи місцевих бюджетів України за останні чотири роки зросли майже втричі.

Наведемо структуру власних доходів об'єднаних територіальних громад України (табл. 3).

Аналіз структури власних доходів об'єднаних територіальних громад України свідчить про зменшення питомої ваги всіх джерел власних доходів на користь питомої ваги податку на

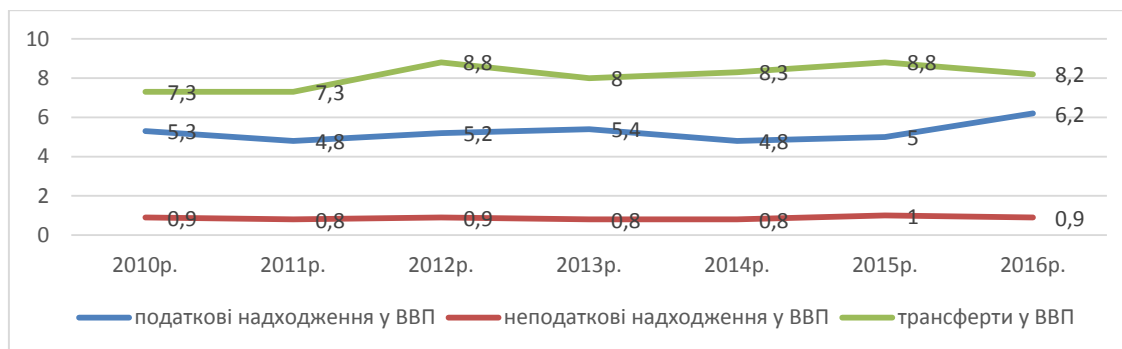


Рис. 2. Динаміка питомої ваги податкових, неподаткових надходжень місцевих бюджетів та трансфертів до місцевих бюджетів України у ВВП, 2010–2016 рр., % [5]

Таблиця 1

Динаміка питомої ваги доходів та видатків місцевих бюджетів України у ВВП у період 2010–2016 рр.

Показник	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.
Доходи у ВВП	7,4	6,6	7,1	7,2	7,4	6,1	7,2
Видатки у ВВП	12,1	13,6	6,9	14,7	14,3	14,0	14,5

Джерело: складено за даними [1; 5]

Таблиця 2

Динаміка та структура доходів місцевих бюджетів України в період 2012–2016 рр.

Показник	2012 р.		2013 р.		2014 р.		2015 р.		2016 р.	
	Млн. грн.	%	Млн. грн.	%	Млн. грн.	%	Млн. грн.	%	Млн. грн.	%
Доходи всього	208,2	100	220,5	100	231,3	100	292,5	100	296,6	100
Податкові надходження	78,3	40,2	91,2	41,2	87,3	37,7	98,2	33,3	98,7	40,2
Неподаткові надходження	12,1	6,0	12,1	5,5	12,3	5,3	20,1	6,8	12,7	6,2
Доходи від операцій із капіталом	1,9	1,4	1,4	0,8	1,1	0,6	1,6	0,7	1,4	0,2
Офіційні трансферти	115,8	52,2	115,8	52,4	130,6	56,3	174,1	59,2	183,4	53,4

Джерело: складено за даними [5]

доходи фізичних осіб, що є цілком логічним з огляду на збільшення кількості об'єднаних територіальних громад та їх можливість завдяки об'єднанню отримувати цей податок у розмірі 60% до власного бюджету. Зазначимо, що істотна залежність місцевих бюджетів від надходжень по податку на доходи фізичних осіб має стимулювати активізацію діяльності місцевих органів влади у вирішенні проблеми тінізації доходів громадян, зокрема їх заробітної плати, доходів підприємницької діяльності. Отже, місцеві органи влади безпосередньо зацікавлені не

тільки у створенні додаткових робочих місць та розвитку підприємницької діяльності на власній території.

Як видно з даних табл. 4, у розглянутий період усі розраховані коефіцієнти характеризують зростання фінансової незалежності місцевих бюджетів відносно центрального бюджету країни за винятком коефіцієнта бюджетної самодостатності. Зниження цього показника свідчить про незбалансованість бюджетних повноважень місцевих органів влади з їх фінансовим забезпеченням.

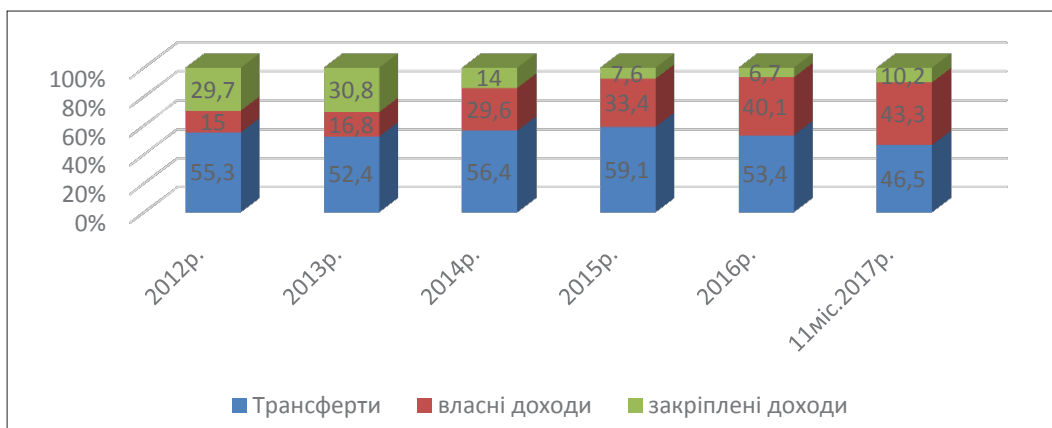


Рис. 3. Динаміка власних, закріплених доходів та трансфертів місцевих бюджетів України в період 2012–2016 рр. [1; 4; 5]

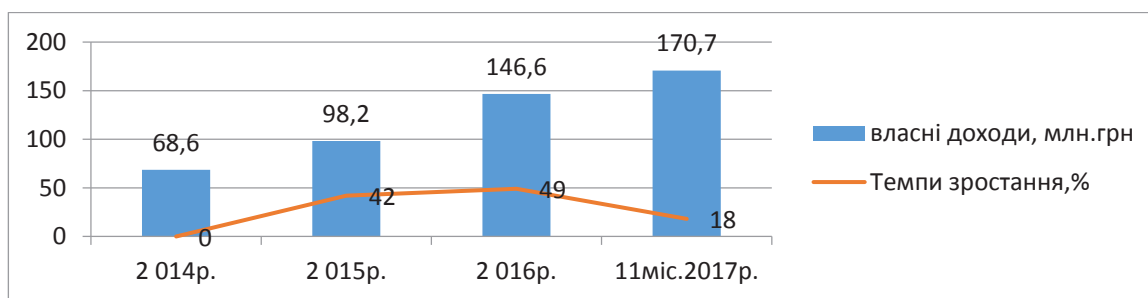


Рис. 5. Динаміка власних доходів місцевих бюджетів України в період 2014 р. – 11 міс. 2017 р. [4; 5]

Таблиця 3  
Структура власних доходів об'єднаних територіальних громад України в період 2014 р. – 11 міс. 2017 р.

Показник	2015р.	2016р.	11.міс.2017р.
Всього власних доходів, млн. грн	2,2	2,5	4,7
Темпи приросту власних доходів,%	38	100	150
Податок на доходи фізичних осіб, млн. грн.	1,3	1,4	2,7
Питома вага податку на доходи фізичних осіб у власних доходах,%	59	56	57,4
Плата за землю, млн. грн.	348	394	741
Питома вага плати за землю у структурі власних доходів,%	13,6	16	14,9
Єдиний податок, млн. грн.	289	375	663
Питома вага єдиного податку у власних доходах,%	13,6	16	14,9
Акцизний податок, млн. грн.	205	190	394
Питома вага акцизного податку у власних доходах,%	9,1	8	8,5
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, млн. грн.	35	41	76
Питома вага податку на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки у власних доходах, %	1,8	1,6	1,7
Інші власні доходи, млн. грн.			
Питома вага інших власних доходів у власних доходах,%	2,9	2,4	2,6

Джерело: складено за даними [4]

Зазначимо, що на зростання доходів місцевих бюджетів України за останні п'ять років найбільший вплив мали такі фактори, як збільшення обсягів ВВП, зростання розміру мінімальної заробітної плати, інфляція (рис. 6).

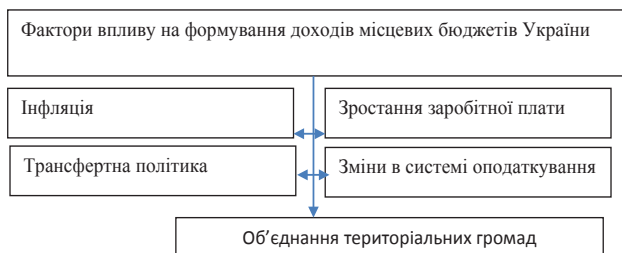


Рис. 6. Фактори впливу на формування доходів місцевих бюджетів в Україні, 2015–2016 рр. [1–3]

Вище перелічені фактори впливають на формування ризиків наповнення доходів місцевих бюджетів в Україні (рис. 7).

Недостатність фінансування делегованих державою повноважень виражається у недостатності асигнувань, несвоєчасному і неповному обсязі надходження коштів за субвенцією з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню, недостатності коштів освітньої й медичної субвенцій, відсутності фінансового забезпечення компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян та інших передбачених законодавством пільг, незабезпеченості фінансовими ресурсами професійно-технічних навчальних закладів [1–3].

Незважаючи на отримання позитивних результатів реформи бюджетної децентралізації, проблемними залишаються питання наповнення доходної частини місцевих бюджетів, зумовлені незавершеністю процесу об'єднання територіальних

громад, що негативно впливає на збалансованість бюджетної системи України.

Істотним ризиком фінансового забезпечення місцевих бюджетів є неефективність політики управління комунальною власністю. Як видно з даних таблиці 5, дохід від комунальної власності не відіграє істотної ролі у формуванні доходів місцевих бюджетів в Україні. При цьому якщо в абсолютних показниках цей дохід у розглянутий період збільшився, то його питома вага у наповненні доходів місцевих бюджетів знизилася. Зазначене свідчить про неефективність політики управління комунальною власністю (табл. 5).

Дослідження поглядів експертів на наявні проблеми формування доходів місцевих бюджетів в Україні, аналіз фактичних показників місцевих бюджетів дали змогу визначити доцільність таких заходів щодо вдосконалення системи фінансового забезпечення місцевих бюджетів в Україні:

- розширення повноважень місцевих громад стосовно запровадження нових місцевих податків і зборів, уведення нових місцевих зборів за збирання та утилізацію сміття;
- запровадження у найближчий час загальнообов'язкового декларування доходів громадян та податковий контроль над відповідністю задекларованих доходів та витрат громадян;
- визначення базую оподаткування ринкову вартість нерухомого майна;
- проведення повної інвентаризації активів територіальних громад;
- ліквідація збиткових комунальних підприємств та передача комунальною власності у концесійне управління.

**Висновки.** Аналіз формування доходів місцевих бюджетів України за останні п'ять років свідчить про зростання питомої ваги власних доходів та скорочення частки трансфертів із державного бюджету. За проведеним аналізом можна засвідчити зростання фінансової незалежності місцевих бюджетів

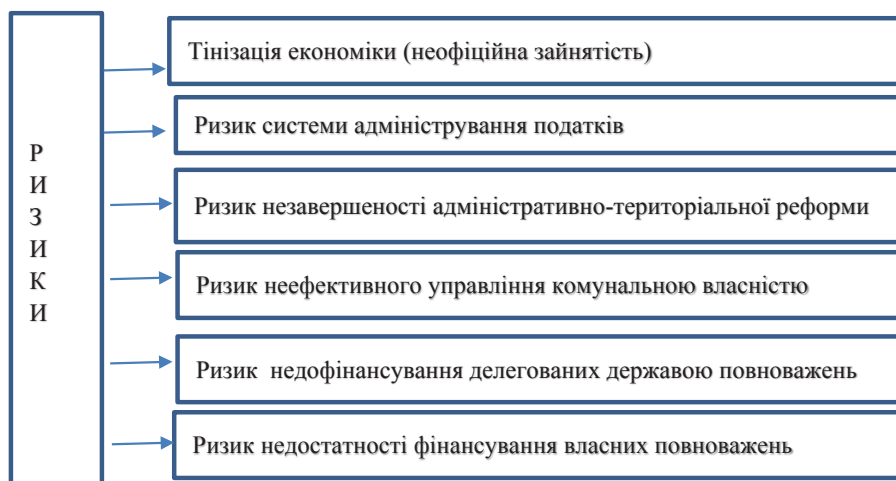


Рис. 7. Ризики наповнення місцевих бюджетів в Україні [1–3]

Таблиця 4

Показники фінансової самостійності місцевих бюджетів України в період 2012 р. – 11 міс. 2017 р.

Показник	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	11 міс. 2017 р.
Коефіцієнт фінансової самостійності	0,08	0,06	0,33	0,40	0,43
Коефіцієнт фінансової залежності	0,31	0,28	0,41	0,47	0,53
Коефіцієнт бюджетної залежності	0,52	0,56	0,59	0,53	0,47
Коефіцієнт бюджетної самодостатності	0,48	0,45	0,46	0,49	0,42

Джерело: складено за даними [1; 4; 5]

Частина чистого прибутку державних або комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до відповідного бюджету, та дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна або комунальна власність

Показник	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.
Частина прибутку від володіння комунальної власності, млн. грн.	154,3	167,0	164,6	163,8	175,4
Питома вага у доходах, %	0,19	0,19	0,17	0,16	0,10

Джерело: складено за даними [5]

у формуванні доходів місцевих бюджетів, зменшення останніх від централізованого перерозподілу фінансових ресурсів. Зазначені тенденції підтверджуються зростанням показників коефіцієнта фінансової незалежності, фінансової самостійності та зменшення коефіцієнту бюджетної залежності. Разом із тим спостерігається висока залежність формування доходів місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів та невідповідність бюджетних повноважень місцевих бюджетів їх фінансовому забезпеченню.

До факторів, які впливають на формування доходів місцевих бюджетів в Україні, слід віднести: проведення адміністративно-територіальної реформи, об'єднання територіальних громад; легалізацію виплати заробітної плати та стан її заборгованості; зміни бюджетно-податкового законодавства; обсяг валового регіонального продукту; незабезпеченість місцевих бюджетів власними доходами; фінансові результати комунальних підприємств; рівень зайнятості населення в усіх сферах економічної діяльності. Перелічені фактори загострюють такі ризики наповнення доходів місцевих бюджетів України, як: тінізація економіки, ризик адміністрування податків, ризик незавершеності адміністративно-територіальної реформи, ризик недофінансування делегованих державою повноважень та недостатності фінансування власних повноважень, ризик боргового навантаження, ризик неефективного управління комунальної власністю.

Подальші дослідження із цієї проблематики доцільно проводити в напрямі розроблення та реалізації на практиці заходів щодо вдосконалення системи фінансового забезпечення місцевих бюджетів України, серед яких: розширення повноважень місцевих громад у сфері місцевого оподаткування, введення нового місцевого збору за збирання та утилізацію сміття; запровадження у найближчий час загальнообов'язкового декларування доходів громадян та контроль над відповідністю задекларованих доходів та витрат громадян, визначення базою оподаткування ринкову вартість нерухомого майна; проведення повної інвентаризації активів територіальних громад; ліквідація збиткових комунальних підприємств та передача комунальною власністю в концесійне управління.

#### Література:

1. Аналіз та оцінка реалізації бюджетної децентралізації в Україні. Аналітична записка / Асоціація міст України. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2242>.
2. Бюджетна безпека України в координатах гібридних загроз фінансової системи: Аналітична доповідь / Інститут стратегічних

досліджень НАН України. URL: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/byudzh\\_dezpeka-76082.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/byudzh_dezpeka-76082.pdf).

3. Глущенко Ю.А. Місцеві бюджети України в процесі реалізації фінансової децентралізації. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2015. № 2. С. 106–112.
4. Моніторинг процесу децентралізації станом на грудень 2017 року. URL: [http://decentralization.gov.ua/monitoring2017\\_12\\_ua](http://decentralization.gov.ua/monitoring2017_12_ua).
5. Офіційний сайт Державної служби казначейства України. URL: <http://www.treasury.gov.ua>.

#### Волкова А.Г. Финансовая состоятельность местных бюджетов в Украине: современное состояние и перспективы развития

**Анотация.** Стаття посвящена исследованию изменений в формировании доходов местных бюджетов в Украине, оценке финансовой независимости последних в условиях реформирования процесса бюджетной системы. Установлено, что трансформации в формировании доходов местных бюджетов, происходящих с момента провозглашения бюджетной децентрализации до сих пор, приводят к увеличению собственных финансовых ресурсов местных бюджетов. Обоснованы рекомендации по усилению финансовой независимости местных бюджетов для обеспечения надлежащего уровня выполнения ими собственных и делегированных государством полномочий и предоставления общественных услуг.

**Ключевые слова:** местный бюджет, собственные ресурсы, межбюджетные трансферты, финансовая независимость местных бюджетов.

#### Volkova O.G. Financial capacity of local budgets of Ukraine: current state and development prospects

**Summary.** The article is devoted to the research of changes in the formation of incomes of local budgets of Ukraine, evaluation of financial independence of the latter in the conditions of reforming the budget system process. According to the results of the study, it has been established that transformations in the formation of local budget revenues, which have taken place since the announcement of fiscal decentralization to the present day, lead to an increase in the financial resources of local budgets. 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 authorities and the provision of public services.

**Keywords:** local budget, own resources, intergovernmental transfers, financial independence of local budgets.