

**Особливості формування місцевих бюджетів
у контексті забезпечення фінансової
спроможності органів місцевого самоврядування
(на прикладі Львівської області)**

Проаналізовано сучасні тенденції формування місцевих бюджетів на прикладі Львівської області. Досліджено склад та структуру власних фінансових ресурсів зведеного бюджету області. Визначено особливості забезпечення місцевих бюджетів Львівської області власними доходами. Виокремлено проблеми формування місцевих бюджетів Львівської області та запропоновано можливі напрями вдосконалення процесів нарощення власної дохідної бази.

Ключові слова: місцеві бюджети, фінансова спроможність, органи місцевого самоврядування, доходи бюджету.

В сучасних умовах модернізації економіки України гостро стоїть потреба пошуку дієвих механізмів забезпечення розвитку та зростання добробуту громадян як країни в цілому, так і регіонів зокрема. Сучасні процеси соціально-економічного розвитку регіонів України характеризуються наявністю різновекторних тенденцій, причому диференціація рівнів розвитку має стійкий характер. У цьому контексті зростає роль бюджетного забезпечення, позаяк саме воно є потенційно найдійовішим та найефективнішим у вирішенні ключових завдань соціально-економічного розвитку. Це з одного боку. З іншого – бюджетна забезпеченість регіонів України характеризується значною диференціацією, ступінь якої залежить від цілої низки чинників (соціальних, ресурсних, географічних тощо). Враховуючи вищезазначене, актуальність даного дослідження продиктована низкою обставин:

- невідповідністю сучасних тенденцій формування місцевих бюджетів в Україні потребам зміцнення місцевого самоврядування в силу того, що чинна система акумулювання доходів бюджетів України характеризується низьким рівнем частки власних доходів місцевих бюджетів;
- недосконалістю чинної системи бюджетного регулювання, механізмів перерозподілу та вилучення надлишків загальнодержавних податків, що не сприяє належному становленню принципу фінансової самостійності громад;
- неефективністю дотаційних та субвенційних механізмів подолання відсталості територій та безперспективністю цільового бюджетного фінансування «точкових» регіональних проектів;
- збереженням практики застосування «ручного управління», розподілом та надмірною централізацією бюджетних коштів.

Зазначене актуалізує потребу концентрування зусиль на дослідженні питань забезпечення територіальних громад фінансовими ресурсами, необхідними для якісного виконання органами місцевого самоврядування

покладених на них функцій та завдань. У цьому контексті аналіз сучасних тенденцій формування місцевих бюджетів та удосконалення напрямів ефективного використання ресурсів продиктовано ще й необхідністю забезпечити регіонам такі умови, за яких би вони мали достатній потенціал для розширеного відтворення й при цьому були економічно та фінансово самодостатніми.

Різні аспекти даної проблеми критично осмислюються у вітчизняних та зарубіжних наукових доробках. Так, проблеми децентралізації управління і шляхи зміцнення фінансової та бюджетної стабільності регіонів, а також теоретичні аспекти формування місцевих бюджетів та напрями їх використання знайшли своє відображення в роботах О. Кириленко [1], І. Луїної, А. Лучки [2], І. Чугунова [3], В. Русіна [6], Ю. Радіонова [5], Н. Ярошевич [4], В. Акіменко [7] та ін.

Водночас, результати проведених досліджень доводять, що незважаючи на те, що місцеві бюджети є ключовим інструментом реалізації регіональної політики та макроекономічного регулювання, система акумулювання доходів місцевих бюджетів і надалі характеризується низьким рівнем частки власних надходжень, що є тим бар'єром, який перешкоджає реалізації стратегічних програм економічного розвитку регіону. За таких умов місцеві бюджети з механізмів розвитку регіонів перетворилися в інструменти забезпечення їхнього виживання, а тому доводиться констатувати, що сучасна регіональна політика (одним із пріоритетних завдань якої є зменшення асиметрій соціально-економічного розвитку) орієнтована переважно на підтримку регіонів, а не на їх розвиток [8]. Зазначене потребує подальших досліджень процесів формування доходів місцевих бюджетів та виявлення резервів їх зростання.

Метою статті є аналіз процесів формування доходів місцевих бюджетів та визначення пріоритетних напрямів нарощування власної доходної бази.

Результати проведеного дослідження переконливо доводять, що в сучасних умовах післякризового відновлення національної економіки, більшість регіонів України й надалі не здатні самостійно фінансувати власний розвиток (*в силу розбалансованості між доходами та видатками бюджету*). Львівська область у цьому плані не є винятком, а тому аналіз процесів формування місцевих бюджетів проведемо на прикладі цього регіону, позаяк така доцільність обумовлена існуванням низки проблем (притаманних дотаційним регіонам), вирішення яких можна досягнути шляхом детермінації необхідних заходів, що, своєю чергою, дозволить підвищити фінансову спроможність регіону¹.

Аналіз виконання зведеного бюджету Львівської області в 2011–2013 рр. засвідчив, що доходи сформовані на 34,36% за рахунок податків і зборів, решту – 65,64% складають офіційні трансферти (дотації вирівнювання й субвенції на здійснення державних програм соціального захисту населення), одержані з державного бюджету України, при цьому загальний обсяг трансфертів має стійку тенденцію до збільшення (рис. 1).

Важливо відзначити, що практично по всіх місцевих бюджетах зросла частка трансфертів порівняно з 2011 р., окрім міст Новий Розділ,

¹ Під фінансовою спроможністю регіону автор розуміє здатність регіону забезпечувати умови стійкого розвитку.

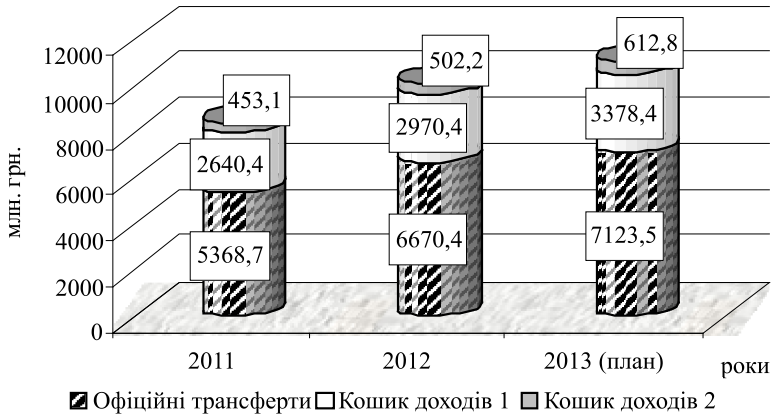


Рис. 1. Структура зведеного бюджету Львівської області в 2011–2013 рр.
(Складено на основі звітів про виконання місцевих бюджетів Львівської області)

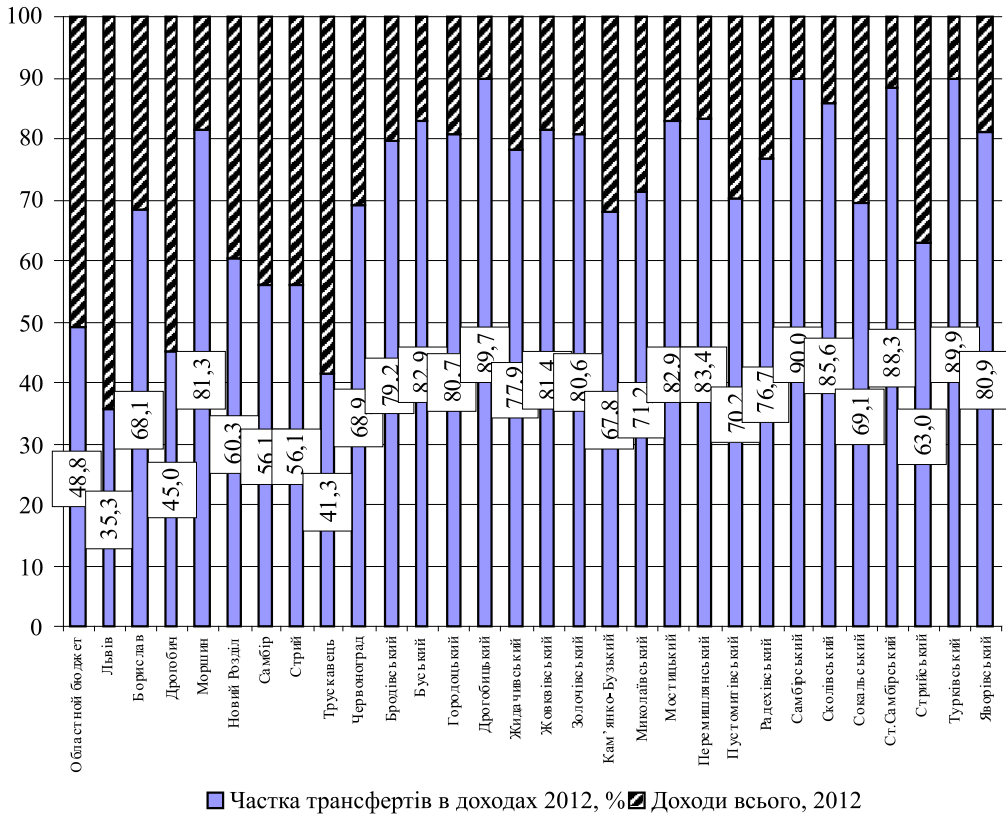


Рис. 2. Частка трансфертів у доходах зведеного бюджету Львівської області в 2012 р.
(Складено на основі звітів про виконання місцевих бюджетів Львівської області)

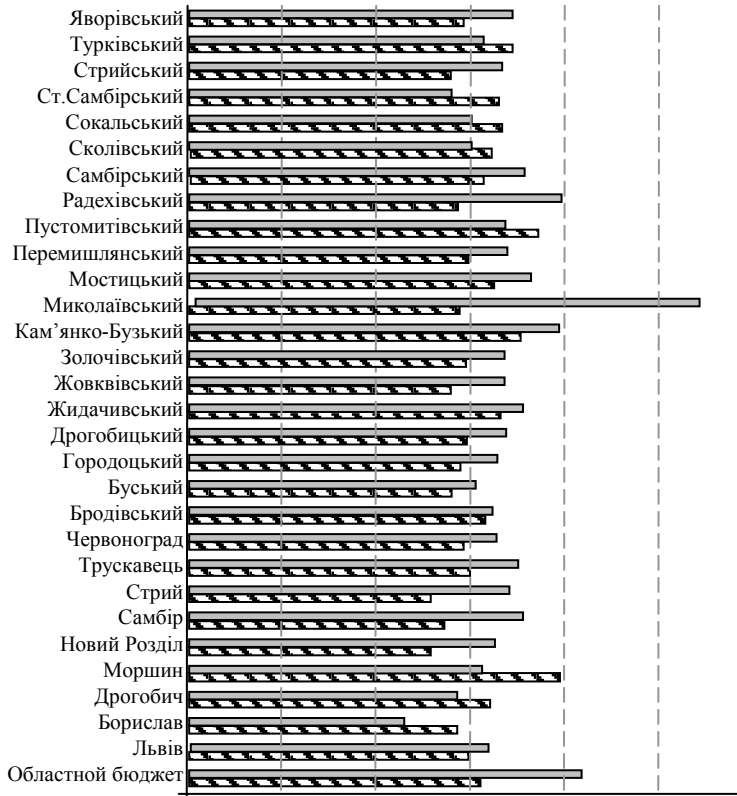


Рис. 3. Динаміка бюджетного покриття місцевих бюджетів Львівської області, 2011–2012 рр., %

Червоноград, а також Жидачівського, Золочівського, Миколаївського, Радехівського районів. Особливо на цьому фоні вирізняється Сокальський район, де частка трансфертів зменшилась на 10,7 в.п. (рис. 2).

Однак, незважаючи на значну частку отримуваної державної допомоги, її не завжди вистачає на покриття видатків, що переконливо демонструють дані рис. 3.

Так, із 20 районів Львівщини в 2011 р. вісім (Яворівський, Стрийський, Радехівський, Миколаївський, Золочівський, Жовківський, Городоцький та Буський) не демонстрували реальної фінансової спроможності, тобто не змогли забезпечити фінансування видаткової частини в необхідних обсягах. Заради справедливості додамо, що в 2012 р. ситуація по районах значно змінилася на краще – тільки один Сколівський район мав коефіцієнт бюджетного покриття менше 1. Серед міст у числі «відстаючих» були Борислав і Дрогобич. Ситуація є типовою для всіх регіонів України: зростання соціальних гарантій та стандартів забезпечення населення, витрат на утримання бюджетних установ, оплату праці їх працівників тощо не супроводжується паралельним збільшенням надходжень до дохідної частини бюджетів. Мізерний приріст доходів місцевих бюджетів не здатен забезпечити зростання видаткової частини.

Зазначене переконливо підтверджує незмінні реципієнтські риси регіону, що в кінцевому результаті не сприяє підвищенню рівня самостійності місцевих бюджетів у силу надмірної централізації фінансових ресурсів та обмеженості ролі місцевих бюджетів в економічному житті регіону.

Вищенаведені факти вказують на об'єктивну неспроможність значної кількості територіальних громад місцевого самоврядування надавати якісні гарантовані державою суспільні послуги навіть із врахуванням дотаційного вирівнювання їх бюджетів. Відсутність у багатьох територіальних громад достатньої кількості кваліфікованої робочої сили, належної інфраструктури та недостатня якість суспільних послуг призводять до відсутності економічного розвитку таких громад, що, своєю чергою, призводить до низького рівня надходження власних та закріплених доходів, а відсутність достатнього обсягу доходів призводить до погіршення стану інфраструктури та якості суспільних послуг. Зазначимо, що досвід країн Центральної та Східної Європи доводить, що дрібні поселення здатні здійснювати лише дуже обмежене коло функцій, незважаючи на офіційно декларовану рівність усіх органів місцевого самоврядування незалежно від їх розмірів [9]. Тобто найефективнішим рішенням, незважаючи на високу політичну ціну, видається послідовне проведення вказаної адміністративно-територіальної реформи з подальшим формуванням за рахунок інвестиційних трансфертів з державного бюджету «точок економічного зростання» на базі центрів укрупнених громад.

Вагоме місце в структурі доходів зведеного бюджету Львівської області належить податковим надходженням. Основним податком бюджетоутворення, закріпленим за місцевими бюджетами, є податок на доходи фізичних осіб. Надходження від цього податку в 2012 р. склали 2829864,9 тис. грн., або 66% обсягу надходжень (без міжбюджетних

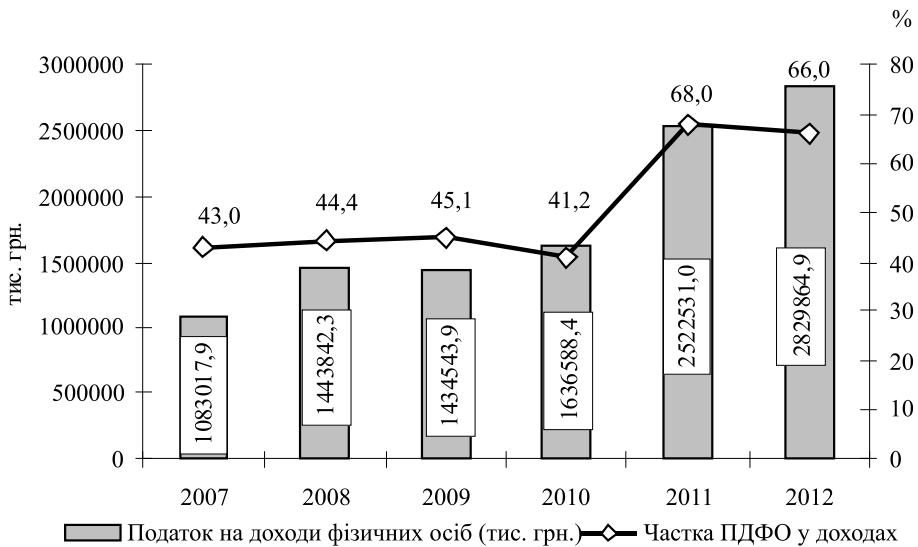


Рис. 4. Динаміка надходжень податку на доходи фізичних осіб по Львівській області за 2007–2012 рр. (без міжбюджетних трансфертів) (Складено на основі звітів про виконання місцевих бюджетів Львівської області)

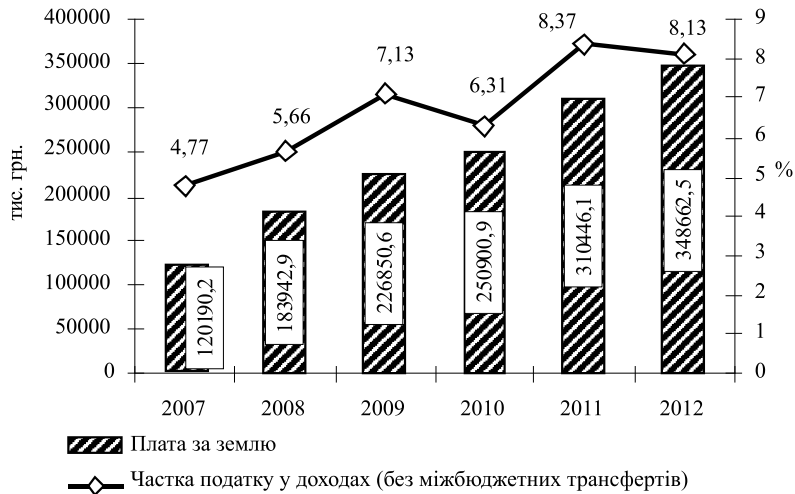


Рис. 5. Динаміка надходжень плати за землю по Львівській області за 2007–2012 рр. (Складено на основі звітів про виконання місцевих бюджетів Львівської області)

трансфертів) (рис. 4). Для порівняння додамо, що по Україні цей показник в 2012 р. склав 60,6%.

Другим за обсягом джерелом надходжень доходів до місцевих бюджетів, яке забезпечує наповнення власної фінансової бази, традиційно залишається плата за землю. З цього джерела до зведеного бюджету Львівської області в 2012 р. надійшло 348662,5 тис. грн., що на 38216,4 тис. грн. більше за відповідний показник минулого року (рис. 5). Починаючи з 2011 р., простежується тенденція до зростання обсягів надходжень за даним податком. Ця ситуація пояснюється тим, що бюджети місцевого самоврядування, починаючи з 2011 р. (з прийняттям Податкового кодексу України), почали отримувати всю суму надходжень від земельного податку. Зазначимо, що в структурі плати за землю за аналізований період відбувалися зміни: більш динамічне нарощування орендної плати та повільніше зростання надходжень земельного податку.

Попри скорочення кількості місцевих податків і зборів (з 14 до 5), заборону запровадження податків і зборів, не передбачених Податковим кодексом України, та неможливість самостійного визначення їх ставок, у 2012 р. порівняно з 2011 р. спостерігалось суттєве зростання частки цих податків у структурі податкових надходжень, а саме: з 4,4% до 7,8%. Від місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів Львівщини в 2012 р. отримано 287003,1 тис. грн. (без обласного бюджету), що майже в 2,06 разу більше аналогічного показника попереднього року. Таке збільшення було забезпечено зарахуванням до їх складу єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва, який зараховується до спеціального фонду бюджету. До слова, в більшості країн ЄС місцеві податки становлять 5–30%

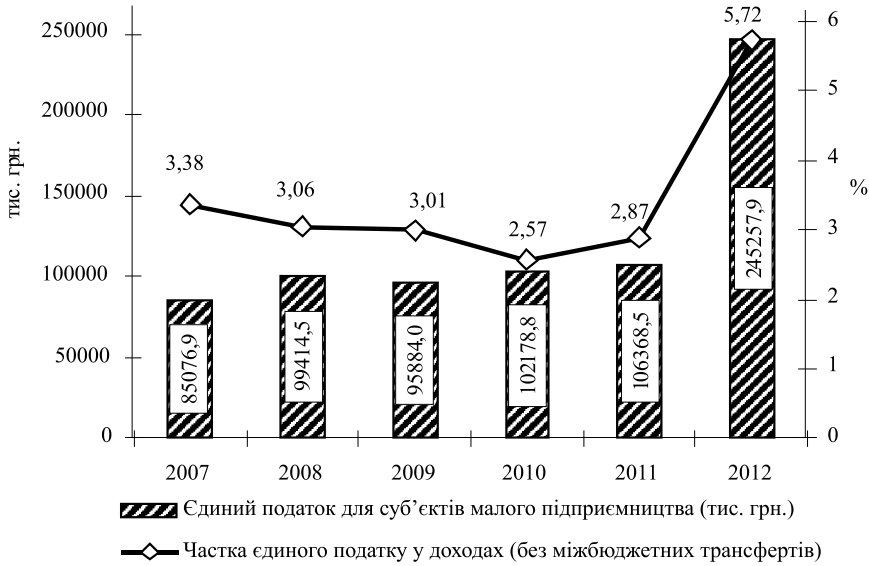


Рис. 6. Динаміка надходжень єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва по Львівській області за 2007–2012 рр. (Складено на основі звітів про виконання місцевих бюджетів Львівської області)

усіх податкових надходжень до зведених бюджетів (у Великобританії – 37%, у Німеччині – 46%, у Франції – 67%).

Сплата єдиного податку в 2012 р. склала 245257,9 тис. грн., що майже в 2,3 разу більше за обсяги надходжень 2011 р. (рис. 6). Значне зростання обсягів єдиного податку відбулося в основному завдяки змінам,

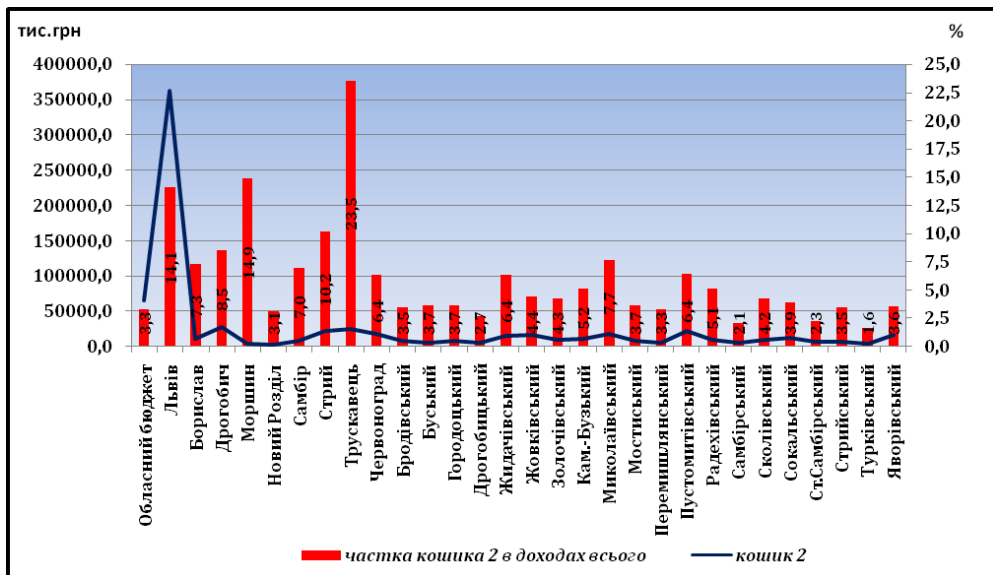


Рис. 7. Власні фінансові ресурси в загальному обсязі доходів у 2012 р. (Розраховано автором на основі Звітів про виконання місцевих бюджетів Львівської області)

запровадженими Податковим кодексом: змінено терміни сплати та введено нові ставки оподаткування.

Власні надходження місцевих бюджетів Львівської області, що формуються внаслідок рішень, які приймають місцеві ради (кошик 2) та спрямовуються на виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування, в 2012 р. демонстрували незначне падіння – на 0,4 в.п. порівняно з 2011 р. Аналіз даних засвідчив, що виконання владних повноважень органів місцевого самоврядування забезпечується власними фінансовими ресурсами в мізерних обсягах: від 1,6% в Турківському районі до 23,5% в м. Трускавець (рис. 7). Цілком очевидно, що практично всі місцеві бюджети Львівщини недостатньо забезпечені власними фінансовими ресурсами. Зміни, внесені Бюджетним кодексом України, з одного боку, сприяли зміцненню дохідної бази місцевих бюджетів, з іншого – істотно послабили їх фінансову спроможність. Проведений аналіз підтвердив, що місцеві бюджети Львівської області відчувають гостру нестачу власних фінансових ресурсів, частка яких у загальному обсязі доходів є надто мізерною. Зазначене свідчить про високу фінансову залежність від державного фінансування.

Важливо зазначити, що ключовою проблемою міжбюджетних відносин і надалі залишається значна централізація фінансових ресурсів (надмірний перерозподіл коштів через «центр»), що, своєю чергою, негативно позначається на потенціалі регіонального розвитку. З огляду на те, що основною функцією системи міжбюджетних відносин є розподіл і перерозподіл, ключове питання, яке виникає в процесі розподілу коштів між адміністративно-територіальними одиницями – це збереження сти-

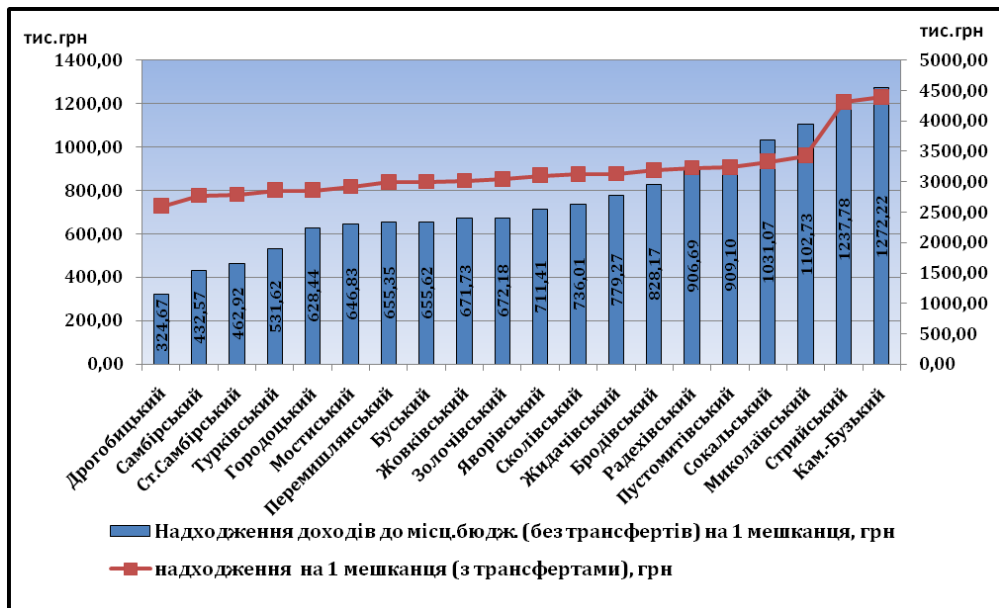


Рис. 8. Доходи районних бюджетів до та після перерозподілу, 2012 р., грн. (Розраховано автором на основі Звітів про виконання місцевих бюджетів Львівської області)

мулів для місцевої влади, а тому, щоб місцеві органи самоврядування їх не втрачали, вкрай важливо зберегти незмінні тенденції формування місцевих бюджетів (наприклад, за рівнем доходів на одну особу) до і після перерозподілу доходів, тобто ті адміністративно-територіальні одиниці, які займали вищі позиції за рівнем доходів місцевих бюджетів, зберігали їх і після отримання дотацій вирівнювання.

На жаль, проведений аналіз доходів місцевих бюджетів Львівської області на 1 мешканця до і після розподілу підтверджує протилежне. Так, якщо до розподілу через «центр» місцеві бюджети Яворівського, Сколівського, Жидачівського, Бродівського, Радехівського, Пустомитівського, Сокальського та Миколаївського районів були в групі лідерів, то після перерозподілу попередні тенденції зберегли тільки два райони: Стрийський і Кам'янка-Бузький (рис. 8). Вражає й те, що місцеві бюджети Пустомитівського і Самбірського районів мають приблизно однаковий рівень середньодушових доходів при тому, що доходи таких бюджетів без урахування трансфертів відрізняються практично вдвічі.

Зазначене свідчить про нагальну необхідність модернізації чинної системи міжбюджетних відносин та докорінної зміни її пріоритетів, позаяк у боротьбі за соціальну рівність питання стимулювання регіональних менеджерів посідають одне з останніх місць у переліку пріоритетів.

Отже, проведене дослідження дало можливість сформулювати такі висновки:

- незважаючи на нововведення в бюджетній та податковій сферах, фінансова спроможність регіонів і надалі залишається під сумнівом:
 - передані місцевим бюджетам джерела, що формують кошик 2, не мають стабільної податкової бази, мають несистемний характер, а тому не є достатніми для фінансування навіть поточних видатків;
 - надмірна фінансова залежність від державного фінансування обмежує фінансову самостійність органів місцевого самоврядування та підтверджує їх неспроможність координувати соціально-економічний розвиток територій;
- чинна міжбюджетна трансфертна політика в переважній більшості не пов'язана підвищенням ефективності функціонування місцевої влади та не стимулює нарощування власної доходної бази.

Список використаних джерел

1. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 384 с.
2. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / [Луніна І. О., Кириленко О. П., Лучка А. В. та ін.]; за ред. І. О. Луніної; НАН України; Ін-т екон. та прогнозів. – К., 2010. – 320 с.
3. Чугунов І. Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І. Я. Чугунов, І. В. Запатріна // Фінанси України. – 2008. – №5. – С. 3-14.
4. Ярошевич Н. Б. Шляхи збільшення доходної бази місцевих бюджетів в Україні (Н. Б. Ярошевич // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.10. – С. 278-282.

5. Радіонов Ю. Д. Проблеми ефективності використання бюджетних коштів (Ю. Д. Радіонов // Фінанси України. – 2011. – № 5. – С. 47-55.
6. Русін В. М. Шляхи оптимізації фінансового забезпечення реалізації власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування // В. М. Русін // Інноваційна економіка: [всеукр. наук.-виробн. журнал]. – 2012. – № 6 [32]. – С. 323-327.
7. Акименко В. В. Теоретичні засади формування фінансової самодостатності регіонів / В. В. Акименко // Збірник наукових праць Донецького державного університету «Управління економічним розвитком промислових підприємств». Серія «Економіка». – Т. XII. – Вип. 220. – Донецьк: ДонДУУ, 2012. – С. 11-19.
8. Возняк Г. В. Бюджетне забезпечення розвитку Карпатського регіону: стан, проблеми, перспективи / Г. В. Возняк // Регіональна економіка. – 2013. – №1(67). – С. 154-163.
9. Свяневич П. Основы фискальной децентрализации. Справочное руководство для стран с переходной экономикой / П. Свяневич. – Будапешт : Инициатива Реформирования Местного Самоуправления и Сферы Государственных Услуг ; Институт Открытого Общества, 2003.

Возняк Г. В. Особенности формирования местных бюджетов в контексте обеспечения финансовой независимости органов местного самоуправления (на примере Львовской области).

Проанализированы современные тенденции формирования местных бюджетов на примере Львовской области. Исследованы состав и структура собственных финансовых ресурсов сводного бюджета области. Определены особенности обеспечения местных бюджетов Львовской области собственными доходами. Выделены проблемы формирования местных бюджетов Львовской области и предложены возможные направления совершенствования процессов наращивания собственной доходной базы.

Ключевые слова: местные бюджеты, финансовая независимость, органы местного самоуправления, доходы бюджета.

Voznyak G. V. A Features of the Local Budgeting in the Context of the Local Governments Financial Capacity Providing (Based on Lviv Region).

A general principle of crediting of economy of Ukraine with the help of external and internal borrowing is considered. Particular attention is paid to the state mechanism of the financing economy through internal state loan bonds. The analysis of the possibility of acceding to this instrument a new component - the migration issue bonds is carried out. Proposals for qualitative use of this mechanism are developed.

Keywords: local budgets, financial capability, local government, local budget revenues.

Надійшло 25.07.2013 р.