

Larysa Gordiienko (Ukraine), Alina Zilinska (Ukraine)

TECHNOLOGICAL ASPECTS OF THE MECHANISM OF FORMATION OF LOCAL BUDGETS IN UKRAINE FOR 2018-2020 YEARS

Abstract

The article deals with the technological aspects of the mechanism of formation of local budgets in Ukraine, which is an important tool for state policy, the development of administrative and territorial units, and ensuring an adequate level of living standards. On the basis of the analysis carried out by the authors, it was revealed that the mechanism of formation of local budgets does not correspond to the current trends, therefore the components of legislative and regulatory support are systematized and the potential of their use for the changes of the existing mechanism is revealed. The technological aspects of the formation of local budgets are considered, namely, the composition of local budgets is determined, and at the expense of which the local budget is formed by the legislative base. The features of the mechanism of formation of local budgets and the main organizational and technological procedures for its development are determined. The authors highlighted the main shortcomings of the existing mechanism for the formation of local budgets, namely, the absence of a procedure for forming the income and expenditure part of local budgets. It is determined that local budgets of Ukraine are more dependent on intergovernmental transfers than local budgets of EU countries, the volume of transfers and their share in the organization of local budget revenues is constantly increasing. In this work, the authors proposed measures to eliminate the problems of the formation of local budgets.

Keywords

budget process, local budgets, mechanism of formation, intergovernmental transfers, technological aspects

JEL Classification

H61, H68, H72

Л.Ю. Гордієнко (Україна), А.С. Зілінська (Україна)

ТЕХНОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ НА 2018 - 2020 РОКИ

Анотація

У статті досліджено технологічні аспекти механізму формування місцевих бюджетів в Україні, що є важливим інструментом для політики держави, розвитку адміністративно-територіальних одиниць, забезпечення достатнього рівня якості життя населення. На основі проведеного авторами аналізу виявлено, що механізм формування місцевих бюджетів не відповідає сучасним тенденціям, у зв'язку з чим систематизовано складові законодавчого та нормативного забезпечення та виявлено потенціал їх використання для змін існуючого механізму. Розглянуто технологічні аспекти формування місцевих бюджетів, а саме, визначено склад місцевих бюджетів, з'ясовано, за рахунок якої законодавчої бази формуються місцеві бюджети. Визначено особливості механізму формування місцевих бюджетів та основні організаційно-технологічної процедури його розробки. Автори виокремили основні недоліки існуючого механізму формування місцевих бюджетів, а саме, відсутність процедури формування дохідної та видаткової частини місцевих бюджетів. Визначено, що місцеві бюджети України більше залежать від міжбюджетних трансфертів, ніж місцеві бюджети країн ЄС, постійно зростає обсяг трансфертів та їх частка у організації доходів місцевих бюджетів. У роботі автори запропонували заходи щодо усунення проблем формування місцевих бюджетів.

Ключові слова

бюджетний процес, місцеві бюджети, механізм формування, міжбюджетні трансферти, технологічні аспекти

Класифікація JEL

H61, H68, H72



S. KUZNETS KHNUe



Founder:

Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics, Nauky avenue, 9-A, Kharkiv, 61166, Ukraine
<http://www.hneu.edu.ua/>

Received on: 19th of October, 2018

Accepted on: 19th of December, 2018

© Larysa Gordiienko, Alina Zilinska, 2018

Gordiienko Larysa, Ph.D., Assistant Professor of the Department of Public Administration, Public Administration and Regional Economics of the Semen Kuznets Kharkiv National University of Economics, Ukraine.

Zilinska Alina, Postgraduate Student of the Department of Public Administration, Public Administration and Regional Economics, Semen Kuznets Kharkiv National University of Economics, Ukraine.



This is an Open Access article, distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/), which permits unrestricted re-use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ВСТУП

В умовах децентралізації державного управління в Україні змінюється технологічний процес щодо формування місцевих бюджетів. Під технологічним процесом розуміють підпорядковану послідовність дій та операцій, які виконуються від початку до отримання необхідного результату. Технологічний процес має досить складну структуру, до його складових відносять певні операції.

Економічна сутність та зміст місцевих бюджетів виявляється у формуванні грошових фондів, призначених для забезпечення діяльності місцевих органів влади і самоврядування. Місцеві бюджети – це основна фінансова база органів місцевого самоврядування, саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування освітніх та оздоровчих закладів, культурних заходів, засобів масової інформації, фінансування молодіжних програм, розвитку громад. Від наповненості та формування місцевих бюджетів залежать стан місцевого господарства, місцева економічна та соціальна інфраструктура, стан освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, культури та, в цілому, рівень життя населення регіону тощо.

Формування місцевих бюджетів є вагомим інструментом реалізації фінансово-економічної політики держави, складовою механізмом міжбюджетних відносин, основним важелем соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

На сьогоднішній день в Україні простежується складне становище місцевих бюджетів та в державному бюджеті загалом. Крім того спостерігається незначна кількість надходжень до місцевих бюджетів. Однією з причин цього є те, що незважаючи на проголошену децентралізацію механізм формування місцевих бюджетів на протязі багатьох років не змінювався і тому є недостатньо ефективним для забезпечення місцевого населення та розвитку територіальних одиниць, що підтверджується малозабезпеченістю дохідної частини місцевих бюджетів, в деякій мірі виникають конфліктні ситуації щодо трансфертної підтримки, так як місцеві бюджети дуже залежать від міжбюджетних трансфертів.

Все це свідчить, що сьогодні особливо гостро постає проблема вироблення дієвого механізму, який би визначив нові засади формування місцевих бюджетів, чітке розділення функцій і повноважень усіх рівнів влади, задоволення потреб населення.

1. ЛІТЕРАТУРНИЙ ОГЛЯД

Питанням розробки механізму формування місцевих бюджетів присвячені праці таких вчених, як Артаус [1], Павлюк [9], які приділяли увагу теоретичним аспектам місцевих бюджетів, узагальненню теоретичних підходів щодо визначення та складу місцевих бюджетів; Бондарчук [2], Головій [3], Ніколаєва [8], Кириленко [6], в роботах яких висвітлювалися особливості механізму формування місцевих бюджетів, заходів з підвищення дієвості такого механізму та інших. Проте питання технологічних аспектів формування місцевих бюджетів практично недостатньо висвітлені в даних роботах, або недостатньо приділяли цьому уваги, що зумовлює актуальність даного дослідження.

2. МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою статті є аналіз існуючого механізму формування місцевих бюджетів та розвиток науково-теоретичних положень щодо удосконалення технології механізму формування місцевих бюджетів.

3. МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною основою роботи є методи теоретичного узагальнення, аналізу і синтезу – для виділення й систематизації складових процесу формування місцевих бюджетів, системного та економічного аналізу – для визначення основних тенденцій міжбюджетних трансфертів.

4. ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Необхідно відмітити, що в спеціальній літературі поняття «механізм» трактується в кількох значеннях, що пов'язано як з його етимологією (переклад із грецької означає знаряддя, споруду), так і з використанням в різних науках для аналізу взаємодії певних елементів протягом здійснення складного процесу [7], що дало змогу Коротич у [5] усі наявні механізми (у тому числі управлінські) поділити на три досить відмінні один від одного типи: механізми знаряддя, механізми-системи (подання систем як механізмів) та механізми-процеси (послідовність певних перетворень). Враховуючи, що в даній роботі розглядається механізм формування місцевих бюджетів, який за своєю суттю відноситься до типу «механізми-процеси», вважаємо за доцільне визначити його як сукупність певних процесів, операцій, процедур, з яких може складатися даний механізм, а під технологією розбудови і функціонування цього механізму будемо розуміємо набір та послідовність певних дій.

На сьогодні механізм формування місцевих бюджетів визначений відповідно до існуючого законодавства України. Відмітимо, що за економічною сутністю механізм формування місцевих бюджетів відображає цілісну взаємодію методологічних та організаційних основ відповідно до системи управління бюджетом, а саме, бюджетних методів, інструментів та важелів, що забезпечують соціально-економічний розвиток суспільства. Механізм формування місцевих бюджетів залежить від основних складових місцевих бюджетів, які визначені Бюджетним кодексом України [15].

Відповідно до статті 5 глави 2 розділу 1 Бюджетного кодексу України місцеві бюджети складаються з: обласних, районних бюджетів та бюджету місцевого самоврядування (бюджети територіальних громад сіл), їх об'єднань, селищ, бюджет Автономної Республіки Крим, бюджети міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад [15]. Останнім часом основні завдання покращення існуючого механізму були направлені на вивчення можливостей втілення різних варіантів подолання фінансової залежності місцевих бюджетів від державного бюджету.

Слід відмітити, що місцевий бюджет на 2018 рік був сформований згідно змін до Бюджетного кодексу України [15], Податкового кодексу України [16], Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» [12] та інших законодавчих та нормативних актів, що стосуються місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. Основні положення формування місцевих бюджетів і їх взаємовідносин із державним бюджетом містяться в статтях 61-70 Закону України «Про місцеве самоврядування» [11].

Необхідно відмітити, що особливості механізму формування місцевих бюджетів на 2018 рік були викладені Міністерством фінансів України в листі від 01.08.2017 р. № 05110-14-21/20701 [13], який був надісланий обласним державним адміністраціям на виконання їх департаментами фінансів, де зазначені основні положення щодо формування місцевих бюджетів.

Наступним кроком механізму формування місцевого бюджету закладено отримання виконавчими органами відповідних місцевих рад від місцевих адміністрацій листів Міністерства фінансів України з особливостями складання розрахунків до проектів місцевих бюджетів основних його показників на наступний бюджетний період.

Саме в цих листах була розміщена інформація щодо прогнозних показників основних соціальних гарантій на 2018 рік, особливостей здійснення міжбюджетних трансфертів у 2018 році тощо. Ці листи були доведені Міністерством фінансів України до виконавчих органів місцевих рад з метою формування місцевих бюджетів. На підставі цих листів планово-економічні відділи виконкомів відповідної ради мали підготувати листи щодо підготовки бюджетних запитів на 2018 рік та проекту прогнозу бюджету на 2019-2020 роки для головних розпорядників бюджетних коштів.

Останній крок механізму формування місцевих бюджетів полягав у використанні основних показників економічного і соціального розвитку країни на 2018 рік з використанням даних статистичної і фінансової звітності для визначення ефективності місцевих бюджетів, а саме – основних напрямків роботи з формування показників державного бюджету в частині місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин [14].

Важливо зазначити, що необхідно чітко дотримуватися правил та етапів механізму формування місцевих бюджетів, так як від правильно сформованого бюджету залежить подальший розвиток місцевого самоврядування, правильних розрахунків щодо надходжень до місцевого бюджету. Основні технологічні аспекти механізму формування місцевих бюджетів наведені на Рисунку 1.

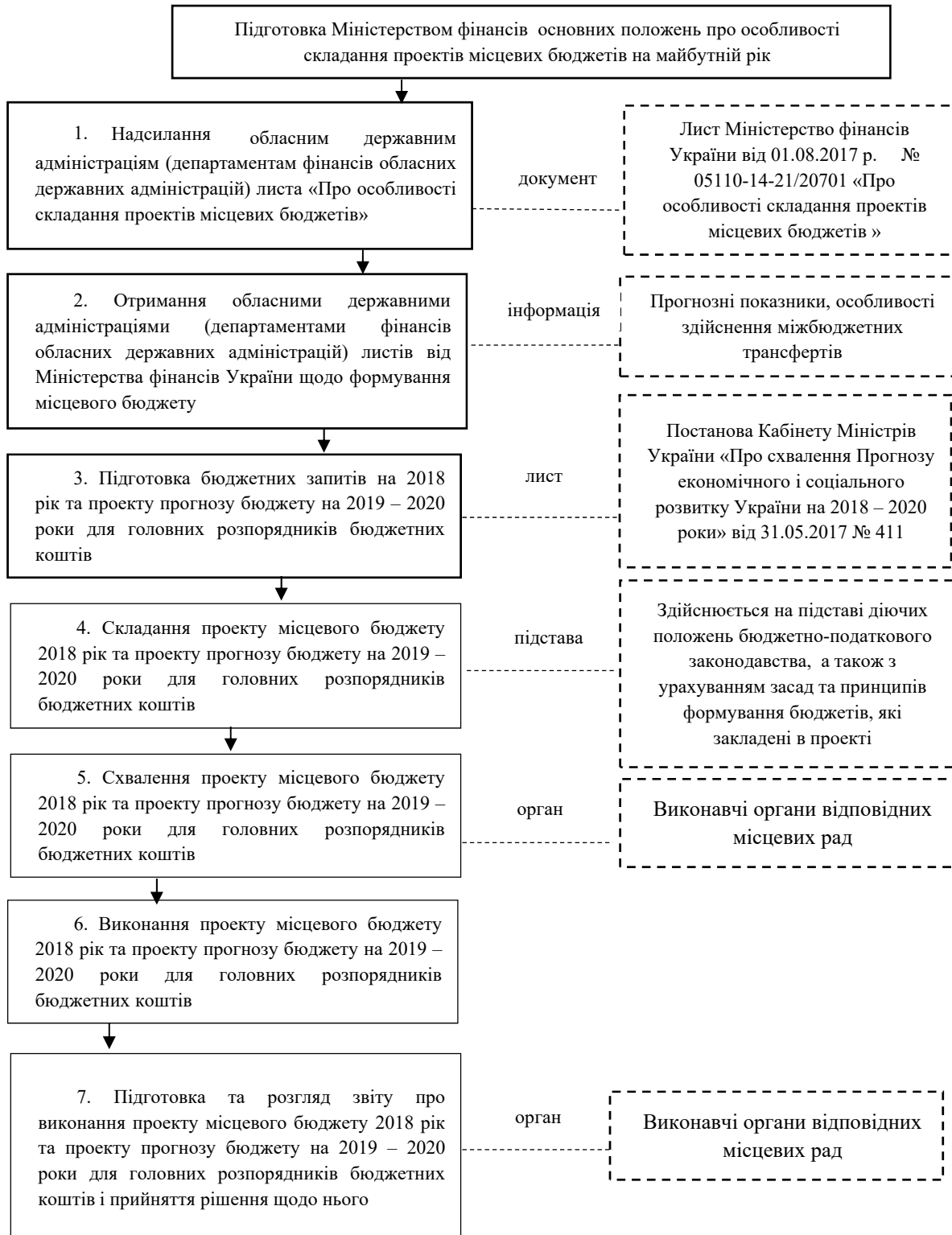


Рисунок 1. Основні технологічні аспекти механізму формування місцевих бюджетів

Джерело: Розроблено авторами

До недоліків існуючого механізму формування місцевих бюджетів слід віднести відсутність процедури формування дохідної та видаткової частини місцевих бюджетів.

5. РЕЗУЛЬТАТИ

Отже, згідно Рисунком 1 відповідно до технологічних аспектів формування місцевих бюджетів можна виокремити плюси та недоліки даного механізму формування, а саме які представлено на Рисунку 2.

Так, відмітимо, що механізм формування місцевих бюджетів формується відповідно до поставлених процедур, але відсутність окремої процедури формування дохідної та видаткової частини, призводить до певних проблем формування місцевих бюджетів, а саме: суми прибутків не відповідають обсягам коштів, які необхідно орієнтувати на фінансування головних функцій місцевих органів влади; низький відсоток місцевих бюджетів у зведеному бюджеті; скорочення дохідної частини внаслідок недоотримання податкових платежів; збільшення видаткової частини внаслідок деформації структури місцевих фінансів.

Відповідно до механізму формування місцевих бюджетів, слід зазначити, що на їх формування впливають економічні, політичні та соціальні фактори які наведені на Рисунку 3 та на Рисунку 4 фактори, які впливають на якість механізму формування місцевих бюджетів на кожному етапі.

6. ОБГОВОРЕННЯ

Слід зазначити, що важливу роль у механізмі формуванні місцевих бюджетів та організацій бюджетного процесу належить міжбюджетному регулюванню. Метою такого регулювання становить перерозподіл фінансових ресурсів між бюджетами, що забезпечують відповідність повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за аналогічними бюджетами, та фінансових ресурсів, для забезпечення їх виконання.

Однією із форм реалізації аспектів міжбюджетного регулювання є міжбюджетні трансферти, тобто кошти, які безоплатно і безповоротно переводяться з одного бюджету до іншого. Список міжбюджетних трансфертів, які можуть розглядатися у державному бюджеті для місцевих бюджетів, позначені у статті 97 Бюджетного кодексу України.

Відповідно до Бюджетного кодексу України [15] міжбюджетні трансферти поділяються на чотири види: дотації вирівнювання; додаткові дотації; субвенції на будівництво, ремонт, реконструкцію, використання

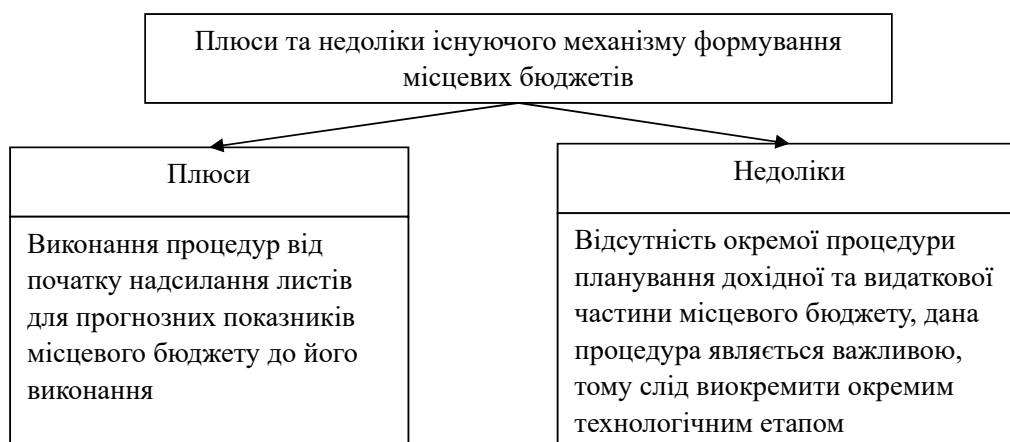


Рисунок 2. Плюси та недоліки існуючого механізму формування місцевих бюджетів

Джерело: Розроблено авторами



Рисунок 3. Фактори, що впливають на формування місцевих бюджетів

Джерело: Розроблено авторами

Фактори впливу на якість механізму формування місцевих бюджетів		
на стадії підготовки та складання проекту бюджету	на стадії розгляду і затвердження бюджету	на стадії виконання бюджету
<ul style="list-style-type: none"> - політичні інтереси влади; - залежність від прийняття інших рішень; - надійність збереження інформаційної бази та методики для розрахунку показників бюджету; - професійна компетентність розробників проекту; - зацікавленість та інтереси міжнародних фінансово-кредитних організацій 	<ul style="list-style-type: none"> - орієнтування інтересів владних структур, груп, осіб; - рівень професійного осмислення відповідальності та компетентності народних депутатів у питаннях економіки і бюджету 	<ul style="list-style-type: none"> - дотримання норм Закону «Про Державний бюджет України» та вимог інших нормативно-правових актів, для виконання бюджету; - наявність ефективної системи якісного бюджетного контролю

Рисунок 4. Фактори впливу на якість механізму формування місцевих бюджетів

Джерело: Розроблено авторами

інноваційних проектів; кошти, що передаються до державного та місцевого бюджетів з інших місцевих бюджетів. Об'єми міжбюджетних трансфертів кожного року ухвалюються законом про державний бюджет і надають до місцевого бюджету, які мають взаємні відносини з державним бюджетом – бюджети міст обласного значення, обласні бюджети, бюджети територіальних громад, які створюються відповідно до закону та перспективним планом формування районних бюджетів, територіальних територій громад.

Необхідно відмітити, що місцеві бюджети України більш залежні від міжбюджетних трансфертів, ніж місцеві бюджети країн ЄС. Останніми роками постійно зростає обсяг трансфертів та їх частка у організації доходів місцевих бюджетів (Рисунок 5) [4].

Зростання міжбюджетних трансфертів свідчить про недостатність власних фінансових ресурсів у місцевих бюджетах і їх залежність від трансфертів. У більшій кількості країн ЄС даний відсоток набагато нижчий (наприклад, у країнах Німеччини – 24%, а у Швеції – 36%), що вказує на вищий обсяг фінансової автономії місцевого самоврядування в Європі [10].

Однак місцеві бюджети не повинні залежати тільки від фінансової допомоги у вигляді міжбюджетних трансфертів, а повинні мати хоча б найменшу, міру економічної і фінансової міцності. Для вирішення проблем, що виникають при формуванні місцевих бюджетів в Україні вважаємо за доцільне запропонувати ряд заходів організаційно-правового характеру (Рисунок 6).

Отже, щоб якісно сформувати місцевий бюджет, необхідно дотримуватися бюджетного процесу, чітко розмежувати державні та місцеві бюджети для їх наповнення та розподілу податків, створити ринок муніципальних цінних паперів, удосконалити податкову політику. Слід відмітити, що завдяки виходу на ринки муніципальних цінних паперів, дають змогу подолати фінансові проблеми місцевих бюджетів, вони стають сьогодні виходом для фінансового забезпечення регіонів, але ринки муніципальних цінних паперів мають мізерні обороти, тому необхідно більше створювати даних ринків. Муніципальні цінні папери є потужним фінансовим інструментом, який завдяки органам місцевого самоврядування може ефективно вирішувати як короткострокові, так і довгострокові проблеми, пов'язані з бюджетним фінансуванням.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Таким чином, в результаті проведеного дослідження авторами було розглянуто склад місцевих бюджетів с метою розробки ефективного механізму їх формування, проаналізовано особливості механізму формування місцевих бюджетів, а саме: необхідність дотримуватися технології бюджетного процесу, що наведена у листі Міністерства фінансів України з особливостями складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період, скерованому місцевим адміністраціям та виконавчим



Рисунок 5. Частка міжбюджетних трансфертів в Україні за 2014- 2017 роки

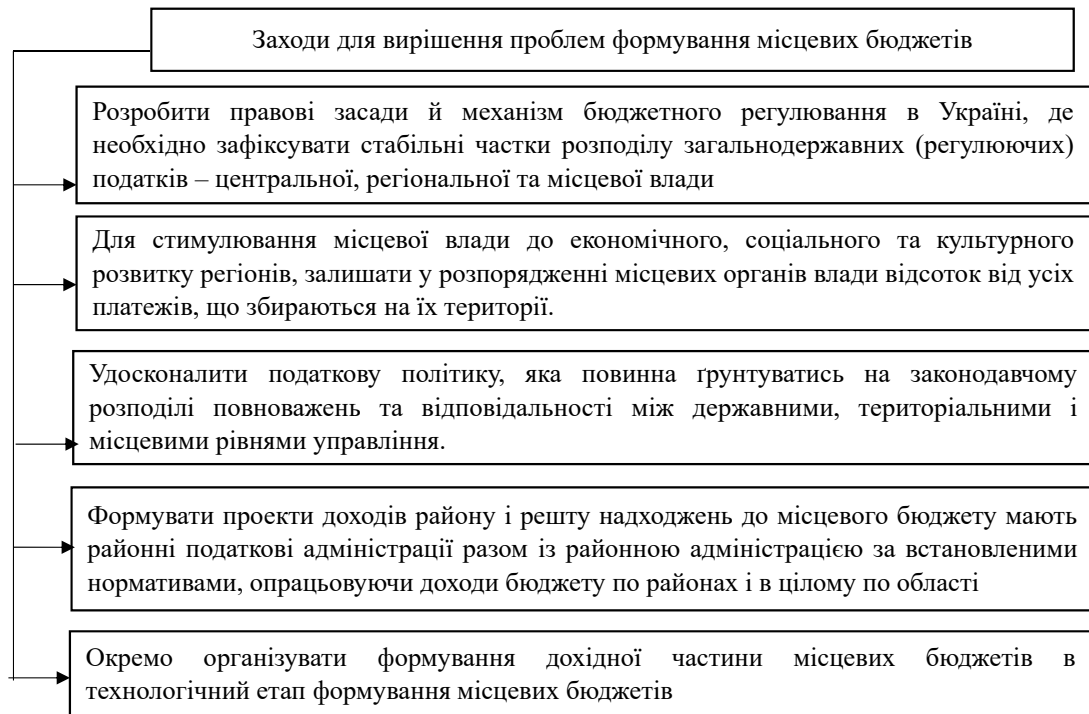


Рисунок 6. Заходи для вирішення проблем формування місцевих бюджетів

Джерело: Розроблено авторами

органам місцевих рад. В роботі технологічні аспекти, а саме, підготовка основних положень щодо складання місцевих бюджетів; надсилання листів обласним адміністраціям від Міністерства фінансів про складання місцевих бюджетів; отримання виконавчими органами відповідних місцевих рад цих листів; підготовка запитів та проекту прогнозу місцевих бюджетів, для формування місцевих бюджетів дозволили виділити проблеми у механізмі формування місцевих бюджетів й запропонувати шляхи його удосконалення.

Напрямки подальших досліджень у сфері удосконалення механізму формування місцевих бюджетів мають бути пов'язані з розробкою правових засад й механізму бюджетного регулювання в Україні, розробці регіональної податкової політики та механізму її реалізації.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Artus, M. M., & Khyzha, N. M. (2010). *Бюджетна система України [Biudzhetna systema Ukrainy]* (220 p.). Kyiv: Vydavnytstvo Yevropeiskoho universytetu.
2. Bondarchuk, T. V. (2014). Фінансова політика забезпечення ефективності видатків місцевих бюджетів [Finansova polityka zabezpechennia efektyvnosti vydatkiv mistsevykh biudzhetyv]. *Ekonomist*, 4, 30-33.
3. Holovii, V. M., Horodetska, T. E., Kuznichenko, V. M., Kurnosova, K. V., & Lapshyn, V. I. (2011). *Місцеві бюджети в умовах кризових явищ і реформування [Mistsevi biudzhety v umovakh kryzovykh yavysch i reformuvannia]* (182 p.). Kharkiv: Kharkivskiy instytut finansiv.
4. IBSED (2017). *Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету на 2017 рік [Biudzhetniy monitorynh: Analiz vykonannia biudzhetu na 2017 rik]*. Retrieved from https://www.ibser.org.ua/sites/default/files/kv_i_2017
5. Korotich, O. V. (2006). *Державне управління регіональним розвитком України [Derzhavne upravlinnya regional'nim rozvitkom Ukraini]* (219 p.). Kharkiv: Master.
6. Kyrylenko, O. P. (2000). *Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) [Mistsevi bjudzhetny Ukrainy (istoriya, teoriya, praktyka)]* (384 p.). Kyiv: NIOS. Retrieved from <http://dspace.tneu.edu.ua/handle/316497/14176>
7. Lokshina, S. M., & Koritskiy, V. F. (2001). *Большой словарь иностранных слов в русском языке [Bolshoy slovar inostrannykh slov v russkom yazyke]* (784 p.). M.: YUNVES.
8. Nikolaieva, O. M., & Mahlaperidze, A. S. (2013). *Місцеві фінанси [Mistsevi finansy]* (354 p.). Kyiv, Finansy.
9. Pavliuk, K. V., & Oparin, K. V. (2005). *Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) [Finansova systema Ukrainy (teoretyko-metodolohichni aspekty)]* (240 p.). Kyiv: KNEU.

10. Stiglitz, J., Ocampo, A., Spiegel, S., French-Davis, R., & Nayyar, D. (2006). *Stability with Growth: macroeconomics, liberalization and development* (352 p.). London: Oxford University Press.
11. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997). *Про місцеве самоврядування в Україні [Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini]*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
12. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017). *Про Державний бюджет України на 2018 рік [Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2018 rik]*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>
13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017). *Про особливості складання проектів місцевих бюджетів [Pro osoblyvosti skladannia proektiv mistsevykh biudzhetyv]*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/v2070201-17/sp:max15>
14. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017). *Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2018-2020 роки [Pro skhvalennia Prohnozu ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku Ukrainy na 2018-2020 roky]*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411-2017-%D0%BF>
15. The Verkhovna Rada of Ukraine (2018). *Бюджетний кодекс України [Biudzhetni kodeks Ukrainy]*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
16. The Verkhovna Rada of Ukraine (2018). *Податковий кодекс України [Podatkovyi kodeks Ukrainy]*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2755-17>