

Фінансово-кредитна і грошова політика

УДК 336.145.1 (477)

**Козенко Аліна Олександрівна**

кандидат економічних наук,  
доцент кафедри фінансів, банківської справи і страхування  
Київський кооперативний інститут бізнесу і права

**Козенко Алина Александровна**

кандидат экономических наук,  
доцент кафедры финансов, банковского  
Киевский кооперативный институт бизнеса и права

**Kozenko Alina**

PHD of Economics Sciences,  
Associate Professor at the Department of Finance, Banking and Insurance  
Kyiv Cooperative Institute of Business and Law

## **ОСОБЛИВОСТІ ЗБАЛАНСУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ**

## **ОСОБЕННОСТИ СБАЛАНСИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УКРАИНЕ**

## **FEATURES OF BALANCING LOCAL BUDGETS IN UKRAINE**

**Анотація:** Стаття присвячена дослідженню особливостей збалансування місцевих бюджетів в сучасних умовах розвитку місцевого самоврядування в Україні. Визначено, що в Україні система збалансування місцевих бюджетів, згідно з чинним законодавством, включає збалансування доходів та видаткової частини місцевих бюджетів. Показано, що основним інструментом збалансування місцевих бюджетів в Україні залишаються міжбюджетні трансферти. Визначено, що застосування міжбюджетних трансфертів як основного інструменту збалансування місцевих бюджетів призводить до стимулювання органів місцевого самоврядування по залученню власних доходів. Показано, що незважаючи на процеси

децентралізації в Україні за останні роки фінансова спроможність органів місцевого самоврядування знижується. Обґрунтовано, що міжбюджетні трансферти мають слугувати як додатковий інструмент балансування бюджетів та використовуватися чітко згідно з чинним законодавством України.

Виділено методи балансування місцевих бюджетів з урахуванням можливих ситуацій: часткове (пайове) фінансування делегованих повноважень, розподіл загальнодержавних податків й інших обов'язкових платежів, що збираються на території органу місцевого самоврядування, вилучення бюджетом вищого рівня надлишку фінансових ресурсів місцевих бюджетів для балансування бюджету вищого рівня або бюджетів інших територій, взаєморозрахунки між бюджетами та інші. Обґрунтовано необхідність використання системи інструментів збалансування місцевих бюджетів для забезпечення стійкого розвитку місцевого самоврядування. Запропоновано в разі виникнення дисбалансу місцевих бюджетів протягом року застосовувати такі інструменти як бюджетні позики (для щоквартального або щомісячного збалансування) на умовах їх погашення до кінця бюджетного року або взаєморозрахунки між бюджетами вищих та нижчих рівнів.

Визначено, що такі методи та інструменти мають забезпечити зацікавленість органів місцевого самоврядування в наповненні дохідної бази місцевих бюджетів. Запропоновано удосконалити теоретичну і концептуальну базу бюджетного законодавства в Україні у сфері розподілу та використання трансфертів та інших інструментів балансування місцевих бюджетів згідно з установленими цілями.

**Ключові слова:** місцевий бюджет, трансферти, збалансування, органи місцевого самоврядування, децентралізація.

**Анотація:** Стаття посвячена дослідженню особливостей сбалансування місцевих бюджетів в сучасних умовах розвитку місцевого самоуправління в Україні. Визначено, що в Україні система

сбалансирования местных бюджетов, в соответствии с действующим законодательством, включает сбалансирование доходов и расходной части местных бюджетов. Показано, что основным инструментом сбалансирования местных бюджетов в Украине являются межбюджетные трансферты. Определено, что применение межбюджетных трансфертов как основного инструмента сбалансирования местных бюджетов приводит к де стимулированию органов местного самоуправления по привлечению собственных доходов. Показано, что несмотря на процессы децентрализации в Украине за последние годы финансовая способность органов местного самоуправления снижается. Обосновано, что межбюджетные трансферты должны служить как дополнительный инструмент сбалансирования бюджетов и использоваться четко в соответствии с действующим законодательством Украины.

Выделены методы сбалансирования местных бюджетов с учетом возможных ситуаций: частичное (долевое) финансирование делегированных полномочий, распределение общегосударственных налогов и других обязательных платежей, собираемых на территории органа местного самоуправления, изъятие бюджетом высшего уровня избытка финансовых ресурсов местных бюджетов для балансирования бюджета высшего уровня или бюджетов других территорий, взаиморасчеты между бюджетами и другие. Обоснована необходимость использования системы инструментов сбалансирования местных бюджетов для обеспечения устойчивого развития местного самоуправления. Предложено в случае возникновения дисбаланса местных бюджетов в течение года применять такие инструменты как бюджетные ссуды (для ежеквартального или ежемесячного сбалансирования) на условиях их погашения до конца бюджетного года или взаиморасчеты между бюджетами высших и низших уровней.

Определено, что такие методы и инструменты должны обеспечить заинтересованность органов местного самоуправления в наполнении доходной базы местных бюджетов. Предложено усовершенствовать

теоретическую и концептуальную базу бюджетного законодательства в Украине в сфере распределения и использования трансфертов и других инструментов балансирования местных бюджетов в соответствии с установленными целями.

**Ключевые слова:** местный бюджет, трансферты, сбалансирование, органы местного самоуправления, децентрализация.

**Summary:** The article investigates the features of balancing local budgets in the existing conditions of local government in Ukraine. Determined that in Ukraine the system of balancing local budgets, according to the existing legislation, includes the balancing of revenues and expenditures local budgets. Shows the main tool of balancing local budgets in Ukraine remain intergovernmental transfers. Determined that the use of intergovernmental transfers as a main tool of balancing local budgets destabilized of local governments to revenues mobilisation.

Shows that despite on decentralization in Ukraine in the recent years, financial capacity of local governments reduced. Proved that the intergovernmental transfers should serve as an additional tool for balancing budgets and used strictly in accordance with the laws of Ukraine. Distinguished methods of balancing local budgets taking into account possible situations: partial (equity) financing delegated responsibilities, division of state taxes and other obligatory payments collected in the territory of the local government, removal budget surplus higher level of financial resources of local budgets, balancing the budget or the budgets of higher level of other levels, settlements between budgets and others. Reasoning the necessity of using the tools of balancing local budgets for the sustainable development of local government. Offered in the case of imbalanced local budgets during a year to use tools such as budget loans (for quarterly or monthly balance) on terms of repayment to the end of a budget year or settlements between the budgets of higher and lower levels.

Determined that such methods and tools should ensure the interesting of local governments in filling the revenue base of local budgets. Offered to improve theoretical and conceptual framework of the budget legislation in the allocation in

Ukraine and use transfers and other tools for balancing local budgets according to established goals.

**Key words:** local budget, transfers, balance, local government, decentralization.

**Постановка проблеми.** Ефективна організація відносин у бюджетній системі є одним з найважливіших і найскладніших завдань державних фінансів в кожній країні. Основними проблемами взаємовідносин між державним бюджетом і бюджетами органів місцевого самоврядування є перерозподіл бюджетних ресурсів, зумовлений об'єктивними відмінностями в рівнях соціально-економічного розвитку окремих територій і необхідністю фінансового вирівнювання з метою забезпечення конституційних гарантій населенню незалежно від місця його проживання. Міжбюджетні відносини є важливим фактором вирівнювання розвитку територіальних громад, що дозволяє забезпечити однакові умов доступу громадян до суспільних послуг незалежно від місцезнаходження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сучасні теоретичні та практичні проблеми міжбюджетних трансфертів досліджували такі відомі економісти, як Р. Берд, Р. Масгрейв, У. Оутс, Г. Райт, Дж. Стігліц, А. Шах та інші.

Сучасний стан та проблеми збалансування місцевих бюджетів в Україні розглядалися у працях таких українських вчених, як О. Кириленко, І. Луніна, І. Чугунов, В. Швець, С. Слухай та інших. Проте питання дослідження збалансування місцевих бюджетів в контексті розширення інструментарної бази для балансування місцевих бюджетів досліджувалося досить вузько. Вирішується вказана проблема через застосування системи інструментів та методів збалансування місцевих бюджетів.

Тому **метою статті** є дослідження механізму збалансування місцевих бюджетів в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Бюджетний кодекс серед одинадцяти принципів побудови бюджетної системи України називає принцип збалансованості - повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період [1].

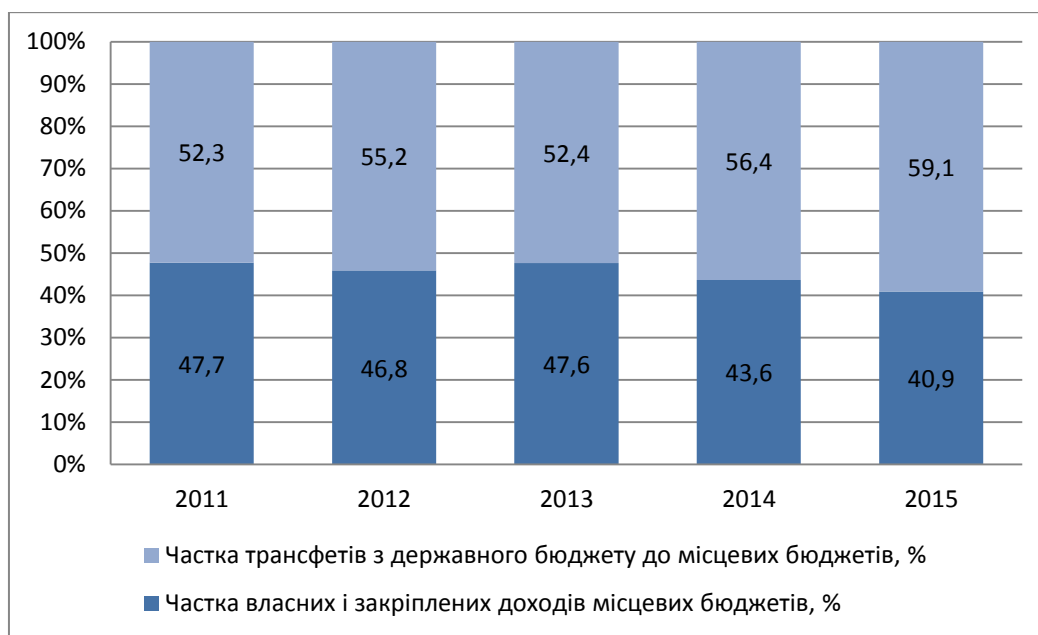
Збалансований бюджет - це бюджет, в якому надходження поточного періоду відповідають сумі витрат цього ж періоду, тому збалансування бюджету є найбільш відповідальним етапом формування бюджету.

Стан формування та використання місцевих бюджетів істотно залежить від вирішення проблем збалансованості бюджетів, які є наслідком невирішених питань у галузі фіскального федералізму. В цьому напрямку Бюджетним кодексом України передбачено удосконалення системи збалансованості місцевих бюджетів, яка включає дві складові.

Перша стосується збалансування доходів, який передбачає розподіл надлишкових доходів бюджетів територій з вищою за середню податкозабезпеченістю між територіями з нижчою за середню податкозабезпеченістю. Причому трансфертні платежі надаються територіям з чітко визначеними напрямками їх витрачання, яке буде забезпечувати цільове використання коштів. Друга складова збалансування бюджетів стосується видаткової частини. Дуже важливим при збалансуванні видатків місцевих бюджетів є облік структурних витрат територій.

Аналіз наукових публікацій і нормативно-правової бази формування місцевих бюджетів дозволяє стверджувати, що переваги в збалансуванні місцевих бюджетів надаються трансферним методам регулювання (рис. 1).

Фінансова спроможність місцевих бюджетів продовжує зменшуватися, якщо у 2001 році частка трансфертів становила 21,5% , то у 2015 цей показник становив 59,1%.



**Рис. 1. Структура доходів місцевих бюджетів (включаючи міжбюджетні трансферти) у 2011-2015 роках [2]**

Збалансування місцевих бюджетів шляхом дотацій має ряд недоліків, основними з них є:

- виконання бюджетів нижчого рівня залежить від бюджетів вищого рівня.
- впевненість отримання доходів від державного бюджету не стимулює органи місцевого самоврядування по залученню власних доходів, особливо при великому рівні дотацій [7].

Міжбюджетні трансферти не повинні слугувати основним інструментом, а мають лише доповнювати методи балансування. Саме тому, необхідно дотримуватися наступних дій у вирішенні питань балансування бюджетів з урахуванням можливих ситуацій.

*Крок 1. Органи місцевого самоврядування складають прогноз загальних податкових доходів місцевих бюджетів:*

1. Прогноз місцевих (власних) податків та інших обов'язкових платежів, що формують дохідну частину місцевого бюджету;
2. Прогноз загальнодержавних податків і інших обов'язкових платежів, що збираються на цій території;

3. Прогноз доходів, що передаються, якщо такі мають місце.

*Крок 2. Органи місцевого самоврядування розраховують прогноз загальних витрат місцевих бюджетів:*

1. Розраховується сума власних та закріплених за місцевими бюджетами витрат;
2. Розраховується сума витрат місцевих бюджетів, які фінансуються бюджетом вищого рівня субвенціями.

*Крок 3. Балансування місцевих бюджетів:*

Варіант 1. Можливі ситуації і методи балансування місцевих бюджетів за такими показниками:

- сума власних, закріплених за місцевими бюджетами;
- прогнозна сума місцевих (власних) доходів місцевих бюджетів).



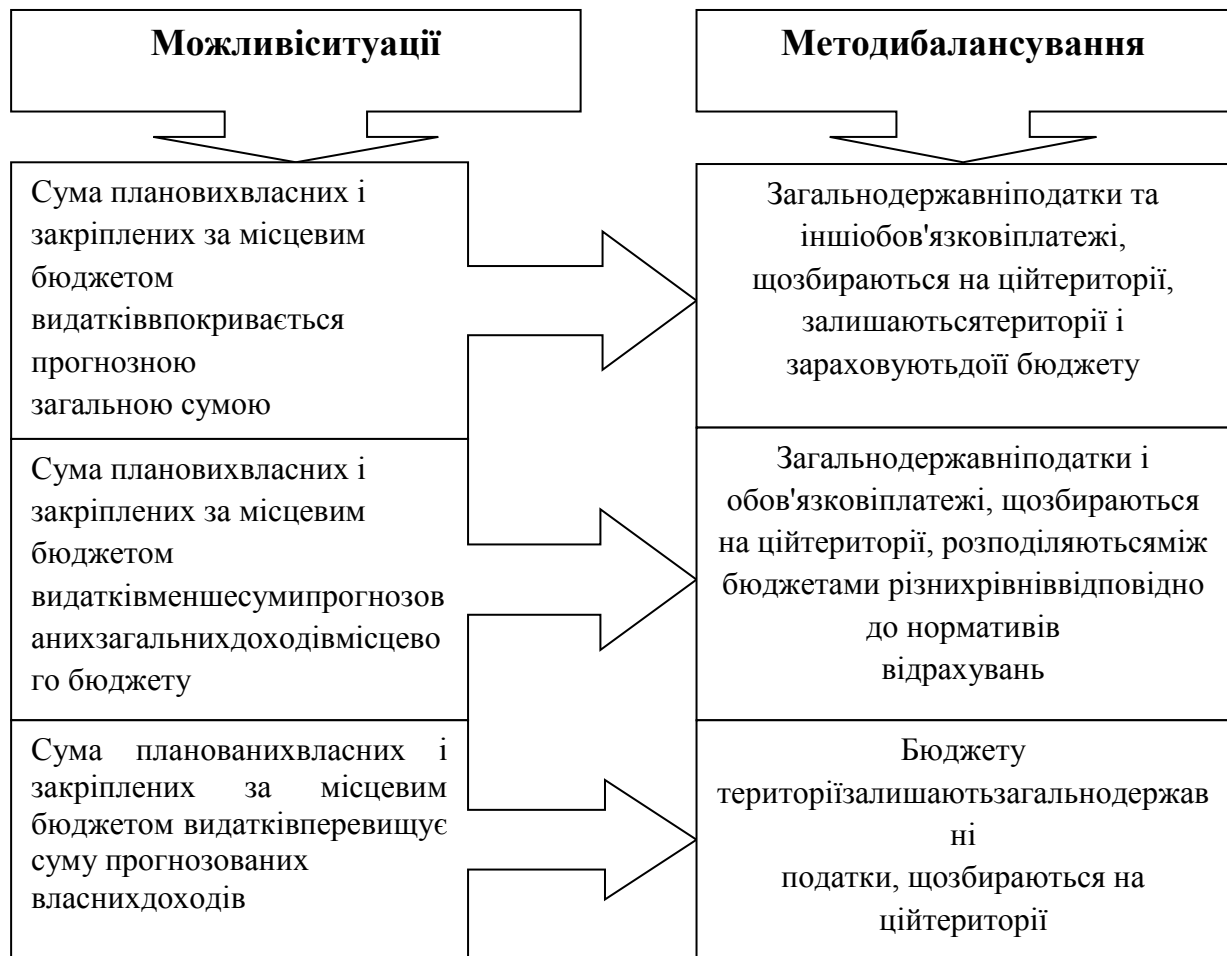
**Рис. 2.12 Методи балансування місцевих бюджетів (варіант 1) [5]**



Якщо ж цих заходів недостатньо - бюджету території виділяється фінансова допомога (субвенції, дотації).

Варіант 2. Можливі ситуації і методи балансування місцевих бюджетів за такими показниками:

- сума власних і закріплених за місцевим бюджетом видатків;
- прогнозна загальна сума доходів місцевих бюджетів).

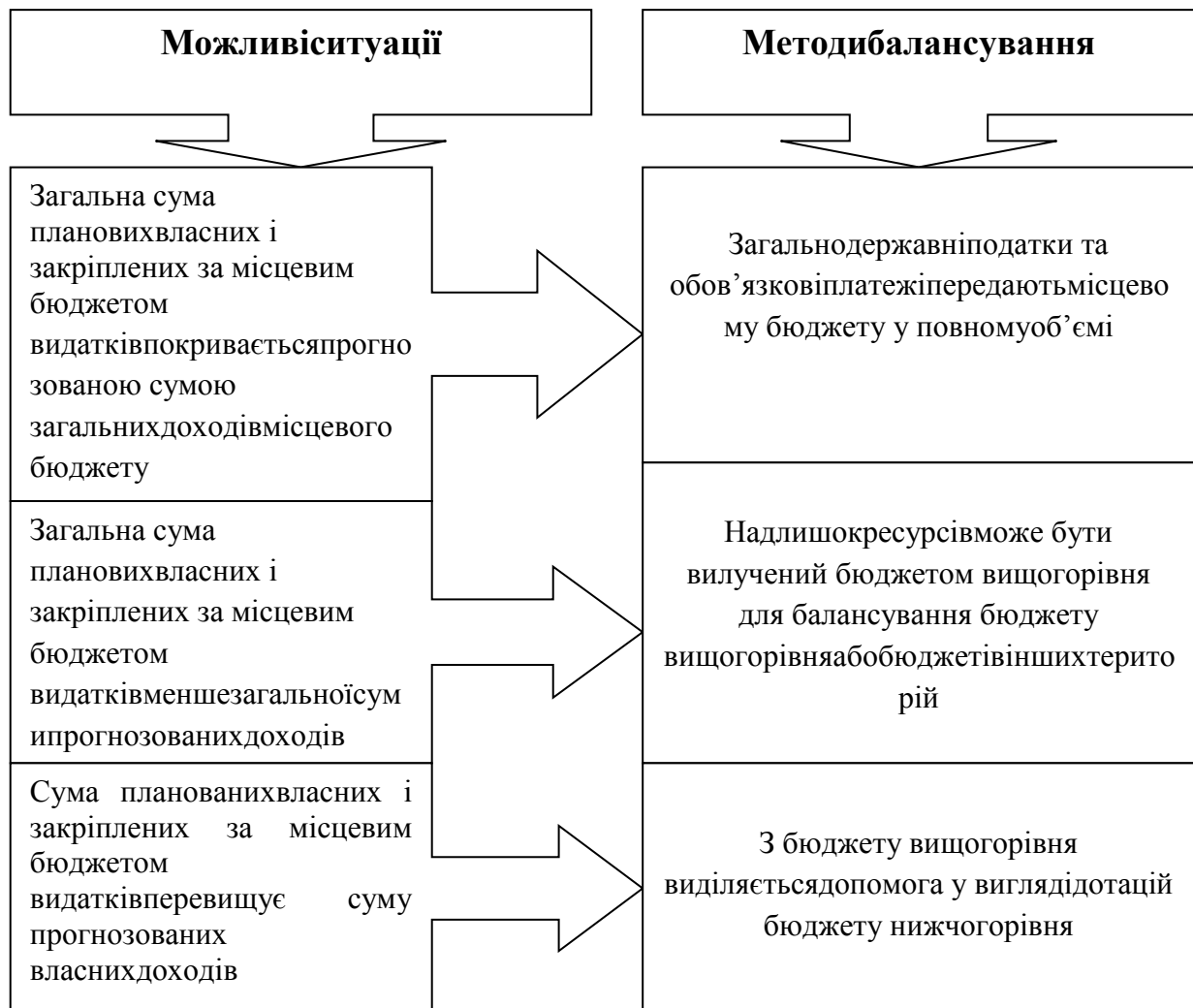


**Рис. 2.13 Методи балансування місцевих бюджетів (варіант 2) [7]**

Якщо методи, які приведені у другому варіанті не забезпечують збалансованості місцевого бюджету, тоді бюджету нижчого рівня виділяється фінансова допомога у виді субвенцій і дотацій бюджетом вищого рівня. Субвенції мають строго цільове призначення, дотації носять безоплатний характер і надаються для покриття різниці між видатками і доходами місцевого бюджету. Для щоквартального і щомісячного балансування місцевих бюджетів також можуть надаватися бюджетні позики.

Варіант 3. Можливі ситуації і методи балансування місцевих бюджетів за такими показниками:

- загальна сума видатків місцевого бюджету;
- прогнозна загальна сума доходів бюджету території.



**Рис. 2.14 Методи балансування місцевих бюджетів (варіант 3) [7]**

Варіант 4. Дисбаланс місцевого бюджету, що виникає в результаті прийнятих органами державної влади впродовж фінансового року рішень про зміну дохідної або видаткової частин цих бюджетів, може регулюватися за допомогою взаєморозрахунків між бюджетами вищих та нижчих рівнів.

Варіант 5. В окремі періоди бюджетного року, в процесі виконання, у бюджеті території може утворитися нестача ресурсів через касовий розрив між доходами та видатками. Для балансування місцевого бюджету можуть

виділятися короткострокові бюджетні позики бюджетом вищого рівня на умовах їх погашення до завершення бюджетного року.

**Висновки та пропозиції.** Отже, в Україні у черговий раз постає завдання формування системи інструментів збалансування місцевих бюджетів, які сприятимуть появі стійкої зацікавленості і стимулів органів влади в проведенні відповідальної економічної і бюджетної політики.

Для кращого функціонування системи інструментів та методів збалансування місцевих бюджетів необхідно законодавчо закріпити стабільні нормативи відрахувань по загальнодержавних податках, створити прозору та об'єктивну процедури виділення трансфертів, в основу якої має бути покладена ідея стимулювання нарощування доходів, а не перерозподіл ресурсів бюджету, проведення розподілу повноважень по видатках і доходах, виділення об'ємів дотацій (трансфертів), субсидій, субвенцій згідно з податковим потенціалом місцевого органу влади.

### **Література:**

1. Бюджетний Кодекс України: Закон [від 21.06.2001 р. № 2542–III (втративчинність 01.01.2011)] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>
2. Бюджетний моніторинг : Аналіз виконання бюджету за 2015 рік / [І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик, В. В. Зубенко,]. – ІБСЕД, Проект „Зміцнення місцевої фінансової ініціативи”, USAID. – К.: 2016. – 80 с.
3. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Підготовлено в рамках проекту “Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні” при підтримці USAID. – 40 с. – Режим доступу: [http://oblrada.dp.ua/user/files/posibnuk\\_z\\_ritan\\_formyvannya\\_ter\\_gromad.pdf](http://oblrada.dp.ua/user/files/posibnuk_z_ritan_formyvannya_ter_gromad.pdf)
4. Слухай С.В. Міжурядові трансферти: теорія і практика /С.Слухай, Монографія – К.: Аграр Медіа Груп, 2013. – 422 с.

5. Срождиддинова З.Х. Бюджетная система республики Узбекистан: учебник / З.Х. Срождиддинова – Т.: infoCom.Uz, 2010 – 480 с.
6. Boex J. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Finance Reform as an International Development Strategy / Jamie Boex // Urban Institute Center On International Development And Governance, IDG Working Paper No.06, 2009. – 25 p. – Available at:  
[http://www.urban.org/UploadedPDF/411919\\_fiscal\\_decentralization.pdf](http://www.urban.org/UploadedPDF/411919_fiscal_decentralization.pdf).
7. Shah A., Boadway R. Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice [Public sector governance and accountability series] / edited by Robin Boadway, Anwar Shah [Anwar Shah, Series Editor]. – The International Bank for Reconstruction and Development. – The World Bank, 2007. – 576 p. Available at:  
<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/IntergovernmentalFiscalTransfers.pdf>.

#### **References:**

1. Byudzhetnyy Kodeks Ukrayiny: Zakon [vid 21.06.2001 r. № 2542–III (vtraty vchynnist' 01.01.2011)] [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>
2. Byudzhetnyy monitorynh : Analiz vykonannya byudzhetu za 2015 rik / [I. V. Samchyns'ka, A. YU. Rudyk, V. V. Zubenko,]. – IBSED, Proekt „Zmitsnennya mistsevoyi finansovoy iinitsiatyvy”, USAID. – K.: 2016. – 80 s.
3. Praktychnyy posibnyk z pytan' formuvannya spromozhnykh terytorial'nykh hromad. Pidhotovleno v ramkakh proektu “Initsiatyva zakhystu prav ta predstavleniya interesiv mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini” pry pidtrymtsi USAID. – 40 s. – Rezhym dostupu: [http://oblrada.dp.ua/user/files/posibnuk\\_z\\_ritan\\_formyvannya\\_ter\\_gromad.pdf](http://oblrada.dp.ua/user/files/posibnuk_z_ritan_formyvannya_ter_gromad.pdf)
4. Slukhay S.V. Mizhuryadovi transferty: teoriya i praktyka / S.Slukhay, Monohrafiya – K.: AhrarMediaHrup, 2013. – 422 s.

5. Srozhiddynova Z.KH. Byudzhethnaya systema respublyky Uzbekystan: uchebnyk / Z.KH. Srozhiddynova – T.: infoCom.Uz, 2010 – 480 s.
6. Boex J. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Finance Reform as an International Development Strategy / Jamie Boex // Urban Institute Center On International Development And Governance, IDG Working Paper No.06, 2009. – 25 p. – Available at:  
[http://www.urban.org/UploadedPDF/411919\\_fiscal\\_decentralization.pdf](http://www.urban.org/UploadedPDF/411919_fiscal_decentralization.pdf).
7. Shah A., Boadway R. Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice [Public sector governance and accountability series] / edited by Robin Boadway, Anwar Shah [Anwar Shah, Series Editor]. – The International Bank for Reconstruction and Development. – The World Bank, 2007. – 576 p.  
Available at:  
<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/IntergovernmentalFiscalTransfers.pdf>.