



УДК 336.14

DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i6.2269>**М. Крутько,**доктор економічних наук, доцент,  
доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування  
Державного біотехнологічного університету

## АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ

**Постановка проблеми.** Проведення реформи децентралізації в Україні сприяло створенню демократичного механізму здійснення публічної влади на місцевому рівні. Сама реформа спрямована на підвищення практичної значущості органів місцевого самоврядування та розширення і посилення реальної дієвості їх повноважень за рахунок бюджетної децентралізації шляхом створення ефективної моделі побудови місцевих бюджетів. На формування місцевих бюджетів впливають обсяги прибутків підприємств, установ, організацій, а також рівень прибутків населення, яке є платниками податків та зборів в межах певної територіальної громади. Реальне виконання місцевими органами своїх повноважень та їх активний вплив на соціально-економічну ситуацію в регіоні напряму залежить від достатнього обсягу матеріально-фінансових ресурсів, що знаходяться в їх розпорядженні, а тому своєї актуальності в сучасних умовах набуває проблематика формування доходів місцевих бюджетів, як одного із основних важелів в сфері діяльності органів муніципальної влади.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Науково-теоретичний базис аналізу проблематики формування доходів місцевих бюджетів у вітчизняній правовій та фінансовій науці становлять дослідження, викладені в працях таких науковців: О. Романенко, К. Павлюк,

О. Рябоконт, І. Луніна, О. Кириленко, П. Бичко, О. Ролінського та інших вчених. Зважаючи на стрімкий розвиток суспільних відносин в умовах децентралізації вбачаємо за потрібне продовжити дослідження проблематики у сфері формування доходів місцевих бюджетів, звернувши основну увагу на правові аспекти, що стосуються даного питання.

**Мета статті** полягає у детальному аналізі актуальних проблем формування доходів місцевих бюджетів, дослідженні правової регламентації з даного питання, а також у напрацюванні ефективного механізму запобігання на протидію проблематиці формування доходів місцевих бюджетів.

**Виклад основного матеріалу.** У рамках реформи децентралізації було запроваджено механізм горизонтального вирівнювання податко-спроможності територій, покликаний забезпечити громадам рівні можливості для фінансування власних потреб. Зважаючи на те, що правильність організації міжбюджетних відносин безпосередньо впливає на рівень добробуту населення, проблема горизонтального вирівнювання податко-спроможності територій набуває особливої актуальності [2, с. 142]. Натепер роль доходів місцевих бюджетів важко переоцінити, через те що фінансова самостійність безпосередньо пов'язана з виконанням державою та органами муніципальної влади покладених на них завдань,





які стосуються ефективного управління державними справами, координації суспільного життя, задоволення потреб населення, забезпечення охорони правопорядку та навколишнього середовища та таке ін. Самостійність регіонів завжди буде формальною, якщо існуватиме фінансова залежність від центральної влади щодо формування та виконання дохідної частини місцевих бюджетів [5, с. 26]. Важливість фінансової самостійності напряду передбачена положеннями Європейської хартії про місцеве самоврядування, де зазначено головною ознакою фінансової незалежності місцевих органів влади є наявність у їх розпорядженні обсягу фінансових ресурсів, який є необхідним для виконання як власних, так і делегованих повноважень. Наявність місцевих бюджетів підтверджує економічну самостійність місцевих органів влади, дозволяє активізувати господарську діяльність, розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, розширювати економічний потенціал регіону і сприяє соціально-економічному розвитку територій [9, с. 143]. На рівні національного законодавства матеріально-фінансова самостійність органів місцевого самоврядування передбачена статтями 142–143 Конституції України де вказано, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання, встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону і виконують інші, покладені на них функції, а також статтями спеціального законодавства, наприклад ЗУ

«Про місцеве самоврядування в Україні» статті 4, 16 і так далі.

Формування доходів місцевих бюджетів, повноваження та відповідні функції учасників бюджетного процесу на місцевому рівні регламентуються відповідною законодавчою базою, до якої, відповідно положень Бюджетного кодексу України, належить: Конституція України; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»; Бюджетний та Податковий кодекси України; щорічні ЗУ про державний бюджет України; нормативно-правові акти кабінету Міністрів України; нормативно-правові акти органів виконавчої влади та інші закони, що регулюють бюджетні відносини в сфері формування доходів місцевих бюджетів. Бюджетний кодекс України закріпив на стабільній основі перелік доходів місцевого бюджету і постійні відсотки їхнього розмежування між різними видами бюджетів [3, с. 81]. Відповідно до статті 9 Бюджетного кодексу України, доходи бюджету класифікуються за такими розділами: податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій із капіталом; трансферти, а доходи місцевого бюджету складаються із надходжень і видатків на виконання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, головними серед яких є закріплені за місцевими бюджетами податки і збори, які становлять основу власних доходів [13, с. 135]. Протягом 2014–2018 рр. частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті значно збільшилась, причиною чого є реформа фінансової децентралізації, відповідно до якої органи місцевого самоврядування (ОМС) отримали додаткові джерела фінансування. Маючи додаткові джерела фінансування та ширші повноваження, органи місцевого самоврядування не здійснюють ефективну політику розвитку регіонів, що свідчить про низький рівень фінансової грамотності ОМС [14, с. 306]. Вагому



роль у формуванні доходів місцевих бюджетів в Україні відіграють офіційні трансферти (дотації та субвенції). Водночас у 2020 р. відбулося значне скорочення суми офіційних трансфертів від органів державного управління порівняно з 2018–2019 рр. Це пояснюється скороченням або скасуванням фінансування різних регіональних програм розвитку внаслідок COVID-19. Темп зростання офіційних трансфертів до місцевих бюджетів у 2020 р., порівняно з 2019 р. становив 61,5% [4, с. 31]. Отже, станом на 2020–2021 рр. в умовах пандемії COVID-19 спостерігається негативна тенденція скорочення фінансової допомоги місцевим бюджетам з боку центральних органів влади, що негативно впливає на розвиток економічного потенціалу території, соціального добробуту населення, а також вимагає від органів місцевого самоврядування оптимізації видатків або пошуку додаткових джерел залучення коштів для реалізації соціальних програм.

Незважаючи на законодавче закріплення фінансової самостійності на міжнародному та національному рівні та наявність державних гарантій у сфері матеріально-фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування існує безліч проблем формування доходів місцевих бюджетів, як гарантії фінансової незалежності територіальних громад. До актуальних проблем формування доходів місцевих бюджетів можна віднести зокрема:

- недосконалість та неузгодженість нормативно-правового регулювання у сфері формування дохідної частини місцевих бюджетів;
- нестабільність джерел формування доходів місцевих бюджетів та відсутність ефективного механізму міжрегіонального перерозподілу державних доходів;
- низький рівень фінансової грамотності ОМС і відсутність зацікавленості місцевих органів влади у макси-

мальній мобілізації місцевих податків та зборів;

- незначна частка надходжень від місцевих податків і зборів;
- недосконалість системи короткострокового планування доходів місцевих бюджетів та не реалістичність плану доходів [12, с. 236];
- високий рівень концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті;
- нерівномірність розвитку об'єднаних територіальних громад;
- залучення додаткових коштів на боротьбу з пандемією COVID-19 і т. д.

Реформи, які перманентно відбуваються в бюджетній сфері держави, не розв'язують вище зазначених проблем та не вирішують основну проблему – надання реальної самостійності місцевим бюджетам. Уряд України повинен усвідомити, що для держави необхідним є не лише вдосконалення системи міжбюджетних відносин, але й усвідомлення того, що вся система бюджетних відносин повинна орієнтуватися на реалізацію сукупності інтересів держави, бізнесу та громадянина [8, с. 298–299].

Так, проблема доходів у фінансово-правовій галузі є фактично міжінституційною та знаходиться на стику бюджетного й податкового права. Н.Ю. Пришва, досліджуючи правову природу доходів місцевих бюджетів, зауважила, що інститут доходів є частиною системи фінансового права та в змозі охопити всю сукупність фінансово-правових норм у сфері регулювання державних доходів, оскільки останні не обмежуються лише бюджетом, а включають і доходи позабюджетних фондів. Відповідно до визначення бюджету в БК України бюджет є «планом фінансових ресурсів». Отже, законодавець чітко встановлює, що, крім доходів, бюджет містить інші складові елементи, які до доходів бюджету не належать. Тому цілком логічним виглядає введення законодавцем двох термінів: «доходи бюджету» та «надходження бюджету»



[10, с. 173–174]. Доцільним у контексті питання правового регулювання формування доходів місцевих бюджетів вважаємо внесення змін до чинного законодавства в сфері місцевого самоврядування, шляхом розширення делегованих повноважень муніципальної влади з питань бюджетних відносин, а також необхідно провести адекватну адміністративну реформу, яка б відповідала сучасному економіко-соціальному стану в державі та забезпечила б вирішення проблеми поверховості проведення реформи міжбюджетних відносин. Також задля вдосконалення нормативно-правового регулювання формування доходів місцевих бюджетів необхідно привести стан національного законодавства у відповідність міжнародним стандартам у сфері здійснення місцевого самоврядування.

Що стосується питання нестабільності джерел формування доходів місцевих бюджетів, то дане питання, на нашу думку, доцільно розв'язувати через зміцнення та нарощування виробничих можливостей суб'єктів господарювання, чим забезпечуватиметься необхідний рівень дохідності і економічне зростання адміністративно-територіальної одиниці за місцем розміщення суб'єкта господарювання [11, с. 997], а відсутність ефективного механізму міжрегіонального перерозподілу державних доходів краще всього вирішувати шляхом перерозподілу доходів між бюджетами одного рівня з урахуванням податкової сили територій та мінімального рівня, до якого повинні вирівнюватись фінансові можливості цих територій, а органи місцевого самоврядування, в свою чергу, необхідно наділити реальним правом на самостійне запровадження місцевих податків і зборів, при цьому враховувати конкурентні переваги та інтереси кожного міста чи регіону [15, с. 615].

Основним напрямом розв'язання проблем низького рівня фінансової грамотності та відсутності зацікавле-

ності місцевих органів влади у максимальній мобілізації місцевих податків та зборів вважається створення самодостатніх територіальних громад, що можна досягти шляхом вдосконалення системи та порядку об'єднання територіальних громад, підвищення рівня їх фінансової грамотності шляхом запровадження обов'язкових програм підвищення кваліфікації з питань матеріально-фінансової структури ОМС а також стимулювання органами державної влади мобілізацію податків та зборів до місцевих бюджетів територіальних громад.

Щодо забезпечення оптимального розподілу повноважень між центром і ОТГ, то основними концептуальними підходами в контексті даного питання вважаємо наведення порядку у розподілі функцій між державою, регіонами і територіальними громадами шляхом забезпечення територіальної справедливості в оподаткуванні; перетворення територіальних громад з об'єктів у суб'єкти розвитку; зміна підходів до розподілу доходів і видатків між ланками бюджетної системи; реформування місцевого оподаткування; удосконалення системи фінансового вирівнювання територій; суттєве покращення роботи органів стягнення [6, с. 664].

Таким чином, проаналізувавши актуальну проблематику стосовно формування місцевих бюджетів можна дійти до висновку, що для вирішення проблем формування доходів місцевих бюджетів та збільшення частки власних доходів, зменшення залежності від фінансової допомоги, досягнення збалансованості бюджетів, підвищення ефективності управління місцевими фінансами необхідно:

– зменшити вертикальний і горизонтальний фіскальні дисбаланси шляхом передання до місцевих бюджетів достатніх джерел доходів, адекватних видатковим потребам місцевого самоврядування;

– вдосконалити механізм між територіального фінансового вирівнювання;





– здійснювати послідовну і виважену державну регіональну політику, спрямовану на зменшення значних відмінностей в економічному розвитку територій;

– чітко закріпити бюджетні повноваження і відповідальність органів влади різних рівнів під час формування доходів;

– збільшити обсяг власних надходжень бюджетів місцевого самоврядування, зокрема, шляхом оптимізації механізмів оподаткування [16, с. 1281–1282].

Важливим в цьому аспекті є дослідження та впровадження досвіду зарубіжних країн в сфері управління місцевими фінансами України в частині: чіткого законодавчого розмежування функцій, повноважень і фінансових джерел між державою та органами місцевого самоврядування (зокрема, як стверджують окремі автори, забезпечення місцевих бюджетів щонайменше на третину власними доходами); запровадження економічного механізму горизонтального і вертикального вирівнювання, а також певних заходів державного впливу, зокрема фіскального федералізму, індикаторів визначення регіональних економічних особливостей територій [7, с. 56]. Фіскальний федералізм в європейських країнах вийшов на міждержавний рівень та, на нашу думку, заслуговує уваги до окремих його положень, функцій та результативності в контексті питання впровадження його в Україні. Якщо коротко, то основною функцією фіскального федералізму є забезпечення витрачання обмежених бюджетних коштів на рівні державної влади, де вони забезпечать максимальний ефект за адекватних пропорцій їх розподілу. Дослідник західної фінансової думки В. Л. Андрущенко дає цьому поняттю найточніше визначення: «бюджетний федералізм – це законодавчо закріплена стратегія розподілу функціональних повноважень та відповідальності державної, регіональ-

ної, місцевої влади з компромісним розмежуванням на цій основі доходів і видатків між ланками бюджетної системи на засадах політичної доцільності, соціальної етики, міжрегіональної й міжнаціональної солідарності» [1, с. 67].

**Висновки.** Отож, проаналізувавши актуальні проблемні аспекти формування доходів місцевих бюджетів можна дійти до висновку, що попри запровадження фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в рамках реформи бюджетної децентралізації та їх розширення повноважень у сфері формування місцевих бюджетів на практиці дані положення наразі не підтверджуються. Задля оптимізації механізмів формування доходів місцевих бюджетів та підвищення ефективності управління місцевими фінансами необхідно вирішити низку проблем, проаналізованими нами в контексті даного дослідження, зокрема: недосконалість та неузгодженість законодавчого регулювання у сфері формування дохідної частини місцевих бюджетів; високий рівень концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті; розмитий механізм між територіального фінансового вирівнювання та розподілу повноважень між органами публічної влади та органами місцевого самоврядування і так далі. Доцільними, в розрізі питання забезпечення ефективності механізму вирішення проблем формування доходів місцевих бюджетів, вважаємо наступні дії: внесення змін до чинного законодавства в сфері місцевого самоврядування, шляхом розширення делегованих повноважень органів місцевого самоврядування в сфері бюджетних відносин та законодавчого закріплення порядку їх реального виконання а також приведення національного законодавства до вимог міжнародних стандартів; забезпечення фінансового вирівнювання задля відвернення нерівномірності розвитку об'єднаних територіальних





громад; для збільшення доходів до місцевих бюджетів необхідно зміцнювати та нарощувати виробничі можливості суб'єктів господарювання, а також піднімати рівень заробітної плати задля збільшення дохідної бази шляхом податкових надходжень; одним із найважливіших факторів є перейняття досвіду зарубіжних країн у сфері управління місцевими фінансами шляхом впровадження фіскального федералізму задля оптимізації розподілу бюджетних коштів.

У статті досліджено стан проведеної реформи децентралізації в Україні, що сприяло створенню демократичного механізму здійснення публічної влади на місцевому рівні. Доведено, що сама реформа спрямована на підвищення практичної значущості органів місцевого самоврядування та розширення і підвищення реальної дієвості їх повноважень за рахунок бюджетної децентралізації шляхом створення ефективної моделі побудови місцевих бюджетів. Встановлено, що на формування місцевих бюджетів впливають обсяги прибутків підприємств, установ, організацій, а також рівень прибутків населення, як є платниками податків та зборів в межах певної територіальної громади. Визначено, що реальне виконання місцевими органами своїх повноважень та їх активний вплив на соціально-економічну ситуацію в регіоні напряму залежить від достатнього обсягу матеріально-фінансових ресурсів, що знаходяться в їх розпорядженні, а тому своєї актуальності в сучасних умовах набуває проблематика формування доходів місцевих бюджетів, як одного із основних важелів в сфері діяльності органів муніципальної влади. В результаті аналізу актуальних проблемних аспектів формування доходів місцевих бюджетів встановлено, що попри запровадження фінансової

самостійності органів місцевого самоврядування в рамках реформи бюджетної децентралізації та їх розширення повноважень у сфері формування місцевих бюджетів на практиці дані положення наразі не підтверджуються. Доведено, що задля оптимізації механізмів формування доходів місцевих бюджетів та підвищення ефективності управління місцевими фінансами необхідно вирішити низку проблем: недосконалість та неузгодженість законодавчого регулювання у сфері формування дохідної частини місцевих бюджетів; високий рівень концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті; розмитий механізм між територіального фінансового вирівнювання та розподілу повноважень між органами публічної влади та органами місцевого самоврядування тощо.

**Ключові слова:** доходи місцевих бюджетів, правові аспекти місцевих бюджетів, органи місцевого самоврядування, фінансові ресурси державного бюджету, бюджетні кошти.

**Krutko M. Current problems of local budget revenues: legal aspects and solutions**

The article examines the state of decentralization reform in Ukraine, which has contributed to the creation of a democratic mechanism for the exercise of public power at the local level. It is proved that the reform itself is aimed at increasing the practical significance of local governments and expanding and increasing the real effectiveness of their powers through budget decentralization by creating an effective model for building local budgets. It is established that the formation of local budgets is influenced by the amount of income of enterprises, institutions, organizations, as well as the level of income of the population as taxpayers within a certain territorial community. It is determined that the actual implementation of local





authorities and their active influence on the socio-economic situation in the region directly depends on a sufficient amount of material and financial resources at their disposal, and therefore its relevance in modern conditions is the formation of local budget revenues, as one of the main levers in the sphere of activity of municipal authorities. The analysis of current problematic aspects of local budget revenues shows that despite the introduction of financial independence of local governments in the reform of budget decentralization and their expansion of powers in the field of local budgeting in practice, these provisions are not confirmed. It is proved that in order to optimize the mechanisms of local budget revenues and increase the efficiency of local financial management it is necessary to solve a number of problems: imperfection and inconsistency of legislation in the field of revenue generation of local budgets; high level of concentration of financial resources in the state budget; blurred mechanism between territorial financial equalization and distribution of powers between public authorities and local governments.

**Key words:** revenues of local budgets, legal aspects of local budgets, local governments, financial resources of the state budget, budget funds.

#### Література

1. Андрущенко В.Л. Податкові важелі та стимули розвитку господарських систем (теоретичні засади та практика використання). Ірпінь : НУДПС України. 2006. 210 с.
2. Боковикова Є.О. Актуальні проблеми формування доходів місцевих бюджетів: правові аспекти. Теорія та практика сучасної юриспруденції : матеріали ХХІІІ науково-практичної конференції. Харків, 2020. 293 с.
3. Євдокімова М.О. Місцеві фінанси : навчальний посібник. Харків : ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. 2014. 343 с.
4. Заруцька О.П. Фінансова самостійність місцевих бюджетів як підґрунтя їх стійкості в умовах бюджетної децентралізації. *Агросвіт*. 2021. № 18. С. 28–35.
5. Колесник А. Проблеми формування місцевих бюджетів та шляхи їх вирішення. Шляхи активізації інноваційної діяльності в освіті, науці, економіці : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф.: у 2-х т. Вінниця : ВННІЕ ТНЕУ. 2016. Т. 2. Ч. 1. С. 26.
6. Коренюк Л.В. Особливості формування місцевих бюджетів на регіональному рівні. Глобальні та національні проблеми економіки. 2017. Випуск 17. С. 662–664.
7. Кузькін Є.Ю. Ключові проблеми формування фіскальної спроможності місцевих бюджетів. *Наукові праці НДФІ. Серія: Державні фінанси*. 2017. С. 53–67.
8. Кульчицький М.І. Тенденції та проблеми формування доходів місцевих бюджетів в Україні. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2017. Випуск 3(08). С. 296–301.
9. Матвійчук В.І. Доходи місцевого бюджету: проблеми формування та особливості використання. *Фінанси, облік, банки*. 2018. № 1(23). С. 141–151.
10. Перощук З.І. Проблеми правового регулювання доходів та видатків бюджетів, що становлять бюджетну систему України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. С. 172–177.
11. Підхонний О.М. Проблеми забезпечення та шляхи збільшення доходів місцевих бюджетів. *Молодий вчений*. 2017. № 10(50). С. 996–1000.
12. Проценко Ю.М. Проблеми формування дохідної бази місцевих бюджетів. *Ринкова економіка : сучасна теорія і практика управління*. 2016. Том 15. Вип. 1(32). С. 230–240.
13. Рябоконт О.О. Проблеми формування місцевих бюджетів в Україні. *Економіка та держава. Серія: «Економічна наука»*. 2015. № 12. С. 134–136.
14. Сокирко О.С. наліз стану доходів місцевих бюджетів при реалізації реформи бюджетної децентралізації. *Бізнесінформ. Серія: Економіка, фінанси, грошовий обіг і кредит*. 2019. № 7. С. 304–311.
15. Слободянюк Н.О. Проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації. *Економіка і суспільство*. 2016. Вип. 2. С. 611–616.
16. Шулюк Б.С. Проблеми виконання місцевих бюджетів України. *Економіка і суспільство*. 2017. Вип. 13. С. 1279–1282.

