

**Савастієва О.М.**

кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів,  
банківської справи та страхування,  
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

**Savastieieva Oksana**

Odessa I.I. Mechnikov National University

## УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ: ЗРОСТАННЯ ОБСЯГУ ТА ОБМЕЖЕНІСТЬ РІШЕНЬ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ

*Статтю присвячено дослідженню окремих аспектів управління бюджетними ресурсами місцевих бюджетів, зокрема в контексті зростаючого обсягу тимчасово вільних коштів. Із цією метою з'ясовано сутність та зміст фінансових ресурсів регіону, а також основні джерела їх формування в умовах сучасних трансформацій відносин між центральними та місцевими органами влади. Визначено, що фінансова децентралізація створила нові вектори сталого розвитку регіонів, а рівень регіонального фінансового потенціалу значно зріс, що підтверджують відповідні статистичні дані. Установлено, що внаслідок реформи на місцевому рівні виникає певний обсяг тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів, які органи місцевого самоврядування розміщують на депозитних рахунках в установах банків, також спостерігається тенденція до зростання цих коштів. Для подолання цього явища запропоновано конкретні управлінські заходи.*

***Ключові слова:** децентралізація, місцеві бюджети, фінансові ресурси, тимчасово вільні кошти, бюджетне управління.*

**Постановка проблеми.** Упровадження реформи фінансової децентралізації забезпечило розширення перспектив розвитку територій через інноваційні підходи до фінансування найважливіших сфер життєдіяльності територіальних громад, створення додаткових ресурсних джерел місцевих бюджетів, розширення функцій управління органами місцевої влади, активний розвиток міжмуніципального партнерства, нарощення обсягів реалізації різноманітних проєктів соціально-економічного розвитку окремих територій шляхом отримання цільових субвенцій та ресурсів державного фонду регіонального розвитку тощо. Водночас досягнення сталого рівня регіонального розвитку можливе лише за умови виваженої політики органів місцевого самоврядування та ефективного бюджетного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У науковій економічній літературі окремі аспекти формування та використання регіональних фінансових ресурсів, управління бюджетними доходами та видатками, фінансування інвестиційних проєктів регіонального розвитку досліджуються такими науковцями, як Я.М. Казюк, О.В. Федорчак, М.А. Коваленко, Ю.Д. Радіонова, О.В. Басюк, О.В. Нагорна, О.Ф. Петрук, Ю.В. Васишин, О.М. Непомнящий та ін. Водночас, незважаючи на ґрунтовність здійснених досліджень, малодослідженими залишаються деякі аспекти управлінської діяльності на місцевому рівні, зокрема питання управління

зростаючим обсягом тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів, які розміщуються на депозитних рахунках в установах банків.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є дослідження сучасного стану управління бюджетними фінансовими ресурсами на місцевому рівні в контексті цієї частини, що має статус тимчасово вільних коштів, а також формулювання відповідних рекомендацій.

**Виклад основного матеріалу.** У сучасних умовах виконання абсолютної більшості завдань забезпечення гідного рівня життя громадян зосереджується на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць. Ретельної уваги набуває необхідність вирішення кола проблем на шляху досягнення належної фінансової самостійності та спроможності регіонів, подолання яких знаходиться у прямій залежності від регіональної економічної структури та ступеня її розвитку. На думку Г. Возняк, реалізація внутрішнього потенціалу розвитку регіону буде ефективною за умови поєднання децентралізації повноважень із чітким визначенням місця кожної адміністративної одиниці у форматі «громада – регіон – держава». Нарощення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад (як квінтесенція фінансової децентралізації), активізація підприємницької діяльності, поліпшення інвестиційного клімату, інтеграція сучасних інформаційних технологій у традиційні сфери виробництва, підвищення якості людського капіталу, запобігання виснаженню

ресурсів регіону й ошадливе ставлення до довкілля – імперативи, на яких сьогодні має будуватися успішна політика сталого розвитку регіонів [1].

Водночас, урахуовуючи надзвичайно велику значущість питань збільшення фінансової спроможності на місцевому рівні, виникає необхідність з'ясування сутності та змісту фінансових ресурсів регіону, а також основних джерел їх формування. За словами М.А. Коваленко, Т.О. Мацієвич, Г.М. Полевик, Н.В. Радванської, фінансові ресурси регіону – це сукупність фінансових фондів, які беруть участь у забезпеченні діяльності місцевих суб'єктів господарювання [2]. Окрім того, М.Ю. Мироненко визначає фінансові ресурси регіону як сукупність фінансових фондів, які беруть участь у забезпеченні діяльності місцевих суб'єктів господарювання. Основну частину фінансових ресурсів регіону становлять фінансові ресурси населення, фінансові ресурси підприємств та фінансові ресурси бюджету відповідного регіону [3]. Регіональні фінансові ресурси являють собою одну з найважливіших складових частин економічної системи регіону, яка визначає рівень регіонального фінансового потенціалу. Якщо розглянути джерела їх формування, то зазвичай до внутрішніх джерел відносять, насамперед, бюджетні кошти та кошти позабюджетних фондів, кошти суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та виду діяльності, а також заощадження населення регіону; до зовнішніх джерел фінансових ресурсів слід віднести міжбюджетні трансферти, безповоротну фінансову допомогу та кошти, що надходять унаслідок здійснення різного роду запозичень.

Важливим суб'єктивним чинником у забезпеченні сталого регіонального розвитку виступає реформа децентралізації. Безперервний процес модернізації розпочатих реформ, удосконалення законодавчої бази дають змогу набуту впевненості в тому, що намагання держави досягти належного рівня соціально-економічного розвитку на рівні регіонів увінчаються успіхом, адже новітні підходи до реалізації стратегічних напрямів державної регіональної політики ґрунтуються на партнерських засадах взаємодії між різними рівнями влади та приватним сектором, взаємозумовленості загальнодержавного рівня економічного розвитку та ступеню фінансової спроможності окремих адміністративно-територіальних одиниць. Головною метою децентралізації в Україні виступає «передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізувати найбільш успішно» [4]. Трансформація засад організації місцевого самоврядування та фінансова децентралізація створили нові вектори забезпечення сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Органи місцевого самоврядування були наділені додатковими дохідними та витратними повноваженнями, а також отримали змогу реалізовувати власні проекти за рахунок відповідних джерел. Так, із початку

фінансової децентралізації доходи місцевих бюджетів стрімко зростають: якщо у 2014 р. їх обсяг становив 68,6 млрд грн, то за п'ять років, очікується, зростуть майже в чотири рази та за підсумками 2019 р. становитимуть 267 млрд грн. Обсяг надходжень податку на доходи фізичних осіб у розрахунку на одного жителя зріс на 25,5% і становив 3 557,9 грн, місцеві податки і збори на одного жителя зросли на 16,1% і становили 1 570,6 грн [5].

Варто зазначити, що показники виконання бюджетів відображають загальний соціально-економічний стан відповідної території та її потенціал до подальшого розвитку. Наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах є індикатором того, що територіальна громада має можливість надавати більш якісні та більш різноманітні послуги своїм жителям, реалізувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва та залучення інвестицій, розробляти програми місцевого розвитку та фінансувати інші заходи для всебічного поліпшення умов проживання жителів громади [5]. Як зазначає М. Лучко, після децентралізації бюджети адміністративно-територіальних одиниць здобули нові фінансові можливості та водночас й обов'язки. Разом із тим бюджетні кошти по-різному розподілилися між населеними пунктами та окремими бюджетами. Беззаперечно, що найбільше зростання бюджетів показали ті, які мають бюджетотворюючі підприємства, малий та середній бізнес. Значну частку доходів міст і ОТГ становить податок на доходи фізичних осіб, оскільки він залишався до 60% у бюджетах окремих громад [6]. Беззаперечним також є той факт, що в таких умовах на перший план виходять питання, насамперед, умілого керування повним та раціональним використанням наявного доволі значного обсягу бюджетних ресурсів із метою вирішення стратегічних регіональних завдань довгострокового характеру. Формування місцевих бюджетів нового формату, поява інших суб'єктів управління бюджетом та нових процедур бюджетотворення вимагає, своєю чергою, виникнення сучасного та професійного бюджетного управління на місцевому рівні, що має бути позбавлене багатьох недоліків вітчизняної моделі бюджетного менеджменту. Сучасні вимоги до виконання місцевих бюджетів потребують наявності у суб'єктів управління комплексу необхідних знань щодо застосування ефективних бюджетних методів і технологій, а також умінь та навичок стратегічного планування, що в сукупності надає можливість досягати пріоритетних цілей розвитку громади. Децентралізаційні трансформації щодо передачі доволі великої частини податкових та неподаткових джерел до місцевих бюджетів призвели до значного збільшення обсягу бюджетних ресурсів на всіх рівнях та передусім на рівні об'єднаних територіальних громад. Дуже часто за таких умов виникає таке явище, як поява тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів, які, відповідно до законодавства, що регулює відносини в бюджетній сфері, можуть розміщуватися на конкурсних основах

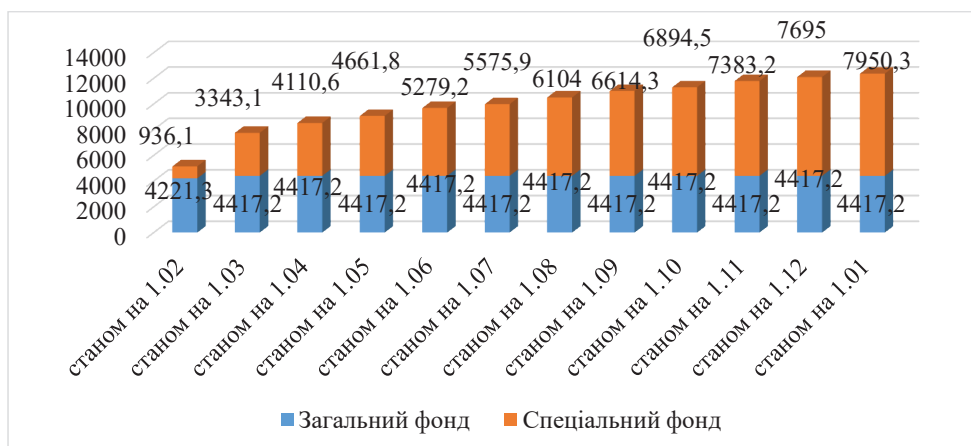
на депозитних рахунках в установах банків, де держава володіє не менше ніж 75% статутного капіталу. Діючи нормативно-правові документи також детально визначають порядок здійснення таких процедур. Отже, як свідчать дані Державної казначейської служби України, на депозитних рахунках в установах банків обліковуються значні суми бюджетних коштів (рис. 1).

Необхідно також проаналізувати щомісячні залишки зазначених коштів (рис. 2).

Аналізуючи розміщення бюджетних коштів у розрізі загального та спеціального фондів, важливо також відзначити, що незмінність обсягу розміщених коштів загального фонду місцевих бюджетів пов'язана із заборною органів виконавчої влади до кінця 2019 р. розміщувати тимчасово вільні кошти загального фонду місцевих бюджетів на банківських рахунках саме в частині загального фонду. Як зазначають аналітики, органи місцевого самоврядування були позбавлені права отримувати додаткові надходження до місцевих бюджетів у вигляді відсотків за користування депозитами, розміщеними за рахунок тимчасово вільних коштів загального фонду. Передбачалося, що введення заборони сприятиме забезпеченню ефективного та

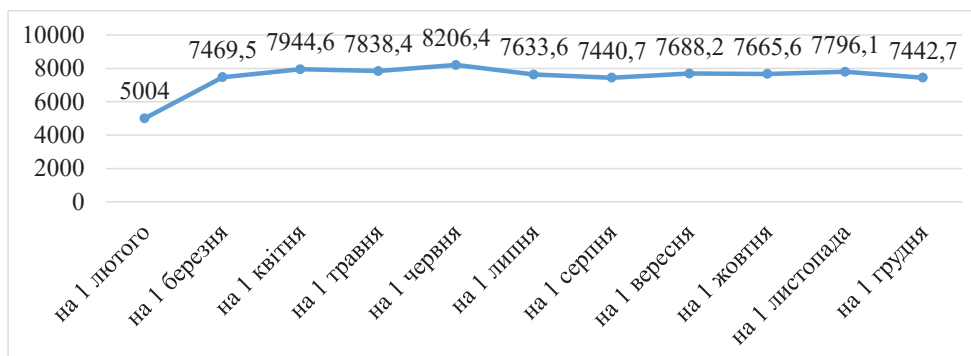
раціонального використання тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів, стабільній фінансовій ситуації та, чого, власне, найбільше прагнули органи центральної влади, активізації придбання місцевими фінансовими органами державних цінних паперів (збільшенню обсягів залучення облігацій внутрішньої державної позики). Однак задекларованої мети не було досягнуто. Станом на 01.07.2018 з обсягу залишку тимчасово вільних коштів на депозитних рахунках 58% – це кошти загального фонду і 42% – кошти спеціального фонду. Тоді як станом на 01.07.2019 44% – це кошти загального фонду, а 56% – кошти спеціального фонду місцевих бюджетів. Тобто частка залишків коштів спеціального фонду на депозитних рахунках у всьому обсязі залишку в 2019 р. порівняно з 2018 р. зросла на 14 в. п. А місцеві фінансові органи, як і раніше, надають перевагу тимчасово вільні кошти розміщувати на депозитних рахунках, тепер уже більшою мірою кошти спеціального фонду [8].

**Висновки.** Результати попередніх наукових розробок у сфері місцевих фінансів [9] та викладене вище дали змогу дійти таких висновків. Черговий виток реформи децентралізації влади виокремив нові про-



**Рис. 1. Обсяг розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів в установах банків упродовж 2019 р. (млн грн)**

Джерело: побудовано автором на основі даних [7]



**Рис. 2. Загальні залишки коштів місцевих бюджетів на депозитних банківських рахунках упродовж 2019 р. (млн грн)**

Джерело: побудовано автором на основі даних [7]

блемні питання. Наявність значних сум коштів місцевих бюджетів, що залишаються невикористаними за прямим призначенням, перетікання визначеного обсягу фінансових ресурсів із бюджетної сфери до банківської певним чином нівелюють суспільні зусилля щодо досягнення сталого рівня регіонального розвитку, адже бюджетні фінансові ресурси, що виявилися за визначених обставин вільними, не спрямовуються на реалізацію додаткових проєктів розвитку, здійснення яких було б цілком можливим. Уважаємо, що оптимальним у даній ситуації є активне запровадження на місцевому рівні професійного управління бюджетними ресурсами, який має здійснюватися виключно на наукових засадах та передбачає відповідно високий рівень фахової освіти суб'єктів управління, безперервний процес оперативного корегування стратегічних орієнтирів регіонального розвитку відповідно до зміни зовнішніх та внутрішніх чинників, ретельно обґрунто-

ване довгострокове планування реалізації сукупності регіональних проєктів з обов'язковим взаємоузгодженням графіків настання платежів із метою виключення фактів «бездіяльності» бюджетних коштів упродовж певного періоду часу або ж, навпаки, зниження платоспроможності місцевого бюджету впродовж року та інші управлінські заходи. А органам державної влади центрального рівня задля досягнення зазначеного варто було б надати органам місцевого самоврядування необхідну методологічну та консультаційну допомогу, створювати проєкти та платформи, націлені на підвищення рівня управлінського досвіду, у тому числі із залученням закордонних фахівців, замість того щоб шукати напрями відволікання місцевих фінансових ресурсів на «латання дірок» у державному бюджеті, зокрема у вигляді примушення органів місцевої влади до придбання облігацій внутрішньої державної позики за рахунок регіональних бюджетних ресурсів.

#### Список літератури:

1. Возняк Г. Фінансова децентралізація та стале ендегенне зростання регіонів: формалізація напрямів впливу. *Світ фінансів*. 2019. № 2(59). С. 49–59.
2. Фінанси регіону : навчальний посібник / М.А. Коваленко та ін. Херсон : Олді-плюс, 2011. 312 с.
3. Мироненко М.Ю., Гайдей О.В. Джерела формування фінансових ресурсів регіону. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі*. 2018. № 4(89). С. 52–58.
4. Об'єднання громад / Децентралізація влади. URL : <http://decentralization.gov.ua/region> (дата звернення: 10.01.2020).
5. Фінансова децентралізація: експерти розповіли про результати. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/10670> (дата звернення: 12.01.2020).
6. Лучко М. Децентралізація: окремі питання методики аналізу ефективності управління коштами місцевих бюджетів. *Галицький економічний вісник*. 2018. № 2(55). С. 121–128.
7. Державна казначейська служба України : офіційний сайт. URL : <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/2019-8?page=1> (дата звернення: 14.01.2020).
8. АМУ про результат дії заборони розміщувати тимчасово вільні кошти місцевих бюджетів на депозитах. URL : <https://www.auc.org.ua/novyna/amu-pro-rezultat-diyi-zaborony-rozmishchuvaty-tymchasovo-vilni-koshty-miscevyh-byudzhetiv-na> (дата звернення: 14.01.2020).
9. Analysis of basic conditions for implementation of decentralization reform in Ukraine and Poland / O.N. Savastieieva et al. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2019. Вип. 29. Т. 2. С. 403–411.

#### References:

1. H. Vozniak (2019), «Finansova detsentralizatsiia ta stale endohenne zrostannia rehioniv: formalizatsiia napriamiv vplyvu» [Financial decentralization and steel endogenous growth: formalization of direct energy]. *Svit finansiv*, no. 2(59), pp.49-59 (in Ukrainian).
2. M. A. Kovalenko, T. O. Matsiievych, H. M. Polevyk, N. V. Radvanska (2011) *Finansy rehionu*. [Finance of the region]. Kherson: Oldi-plus, 312 pp. (in Ukrainian).
3. M.Iu.Myronenko, O.V. Haidei (2018), «Dzherela formuvannia finansovykh resursiv rehionu» [Sources of formation of financial resources of the region]. *Naukovyi visnyk Poltavskoho universytetu ekonomiky i torhivli*, no. 4 (89), pp. 52-58 (in Ukrainian).
4. *Obiednannia hromad // Detsentralizatsiia vlady* [Uniting communities // Decentralization of power]. Available: <http://decentralization.gov.ua/region>. Accessed on: January 10, 2020. (in Ukrainian).
5. *Finansova detsentralizatsiia: eksperty rozpovily pro rezultaty* [Financial decentralization: Experts talk about results]. Available: <https://decentralization.gov.ua/news/10670> Accessed on: January 12, 2020. (in Ukrainian).
6. M. Luchko, (2018) «Detsentralizatsiia: okremi pytannia metodyky analizu efektyvnosti upravlinnia koshtamy mistsevykh biudzhetyv» [Decentralization: Selected Issues of Methodology for Analyzing the Effectiveness of Local Budget Management]. *Halytskyi ekonomichniy visnyk*, no. 2(55), pp.121-128 (in Ukrainian).
7. *Derzhavna kaznacheiska sluzhba Ukrainy: ofitsiinyi sait* [State Treasury Service of Ukraine: official site]. Available: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/2019-8?page=1> Accessed on: January 14, 2020. (in Ukrainian).
8. АМУ про результат дії заборони розміщувати тимчасово вільні кошти місцевих бюджетів на депозитах [AUC on the effect of a ban on temporarily free local budget funds on deposits]. Available: <https://www.auc.org.ua/novyna/amu-pro-rezultat-diyi-zaborony-rozmishchuvaty-tymchasovo-vilni-koshty-miscevyh-byudzhetiv-na>

rezultat-diyi-zaborony-rozmishchuvaty-tymchasovo-vilni-koshty-miscevyh-byudzhativ-na Accessed on: January 14, 2020. (in Ukrainian).

9. Savastieieva O.N., Butenko V.V., Zhuravlova T.O., Fic Daniel (2019) Analysis of basic conditions for implementation of decentralization reform in Ukraine and Poland. Finansovo-kredytna diialnist: problemy teorii ta praktyky: zb. nauk.prats, vol.2, no.29, pp. 403-411. (in English).

## УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСОВЫМИ РЕСУРСАМИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ: РОСТ ОБЪЕМА И ОГРАНИЧЕННОСТЬ РЕШЕНИЙ ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ

*Статья посвящена исследованию отдельных аспектов управления бюджетными ресурсами местных бюджетов, в частности в контексте растущего объема временно свободных средств. С этой целью выяснены сущность и содержание финансовых ресурсов региона, а также основные источники их формирования в условиях современных трансформаций отношений между центральными и местными органами власти. Определено, что финансовая децентрализация создала новые векторы устойчивого развития регионов, а уровень регионального финансового потенциала значительно вырос, что подтверждают соответствующие статистические данные. Установлено, что в результате реформы на местном уровне возникает определенный объем временно свободных средств местных бюджетов, которые органы местного самоуправления размещают на депозитных счетах в учреждениях банков, также наблюдается тенденция к росту этих средств. Для преодоления этого явления предложены конкретные управленческие мероприятия.*

**Ключевые слова:** децентрализация, местные бюджеты, финансовые ресурсы, временно свободные средства, бюджетное управление.

## MANAGEMENT OF FINANCIAL RESOURCES OF LOCAL BUDGETS: INCREASE IN VOLUME AND RESTRICTED DECISIONS TO USE

*The introduction of financial decentralization reform has broadened the prospects for territorial development. At the same time, achieving a sustainable level of regional development is possible only with a sound policy of local governments and effective budgetary management. The purpose of the article is to investigate the current state of local budget management in the context of this part, which has the status of temporary free funds, and to formulate appropriate recommendations. The implementation of the majority of tasks to ensure a decent standard of living for citizens is concentrated at the level of individual administrative - territorial units. The transformation of the principles of local self - government organization and financial decentralization have created new vectors for ensuring the sustainable development of administrative and territorial units. Local governments were endowed with additional revenue and spending powers, and were able to implement their own projects at the expense of relevant sources. Thus, since the beginning of financial decentralization, local budget revenues have been increasing rapidly. It is also undeniable that, in such circumstances, the issue of first and foremost the skillful management of the full and rational use of a fairly large amount of budgetary resources to address long-term strategic regional objectives is at the forefront. Decentralization transformations in the transfer of most tax and non-tax sources to local budgets have led to a significant increase in budgetary resources at all levels, and above all at the level of integrated territorial communities. Quite often, under such conditions, the existence of temporarily free local budget funds occurs. The amount of temporarily free local budget funds deposited in banks' deposit accounts has been steadily increasing from month to month. Optimal in this situation is the active implementation at the local level of professional management of budgetary resources, which should be carried out solely on a scientific basis and provides for a correspondingly high level of professional education of management entities and a number of effective management measures in order to channel the financial resources that were found free in certain circumstances, for the implementation of additional development projects.*

**Key words:** decentralization, local budgets, financial resources, temporarily available funds, budget management.