

МАТРОСОВА

Людмила Миколаївна
ludochka.prof@gmail.com

УДК 336.14 : 35.071.6

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ В
УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇTHE PROBLEMS OF THE REFORMATION OF THE LOCAL BUDGETS
OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF THE BUDGET
DECENTRALIZATION

д.е.н., професор, Харківський
інститут фінансів
Київського національного
торгівельно-економічного
університету

Стаття присвячена дослідженню ролі місцевих бюджетів у розвитку регіонів країни, аналізу особливостей формування доходної частини місцевих бюджетів та визначенню основних напрямів вдосконалення механізму фінансування територіальних громад в умовах бюджетної децентралізації.

Статья посвящена исследованию роли местных бюджетов в развитии регионов страны, анализу особенностей формирования доходной части местных бюджетов и определению основных направлений совершенствования механизма финансирования территориальных образований в условиях бюджетной децентрализации.

The present article is dedicated to the research of the role of the local budgets in development of the regions of the country, the analysis of features of the forming of the income part of the local budgets and determination of the main directions of the improvement of funding mechanism for territorial unions in the conditions of the budget decentralization.

Ключові слова: місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, місцеве самоврядування, фінансування регіонів, міжбюджетні відносини, бюджетна децентралізація

Ключевые слова: местные бюджеты, доходы местных бюджетов, местное самоуправление, финансирование регионов, межбюджетные отношения, бюджетная децентрализация

Keywords: the local budgets, incomes of the local budgets, local self-government, the financing of the regions, the interbudgets relations, the budget decentralization

ВСТУП

Останнім часом в Україні відбувається процес реформування бюджетних відносин та фінансово-бюджетної децентралізації, що передбачає вдосконалення фінансового механізму у напрямі цілеспрямованого використання та контролю за витратами фінансових ресурсів на регіональному рівні з метою забезпечення соціальних потреб населення на належному рівні.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Дослідження проблеми економічної сутності та формування доходів місцевих бюджетів висвітлено у наукових працях наступних вчених: А. Буряченка, О. Василика, М. Гапонюка, М. Деркача, Л. Дробозиної, Н. Корень, В. Кравченка, А. Крисоватого, І. Луїної, Ю. Радіонова, С. Слухая, О. Чечуліної, Ф. Ярошенка, Ю. Яценка та ін.. Вагомий внесок у розвиток сучасної теорії та практики бюджетної системи та бюджетного процесу зробили такі вчені, як: С. Буковинський, В. Опарін, С. Юрій та ін.. Проте, питання реформування системи міжбюджетних відносин, підвищення ролі місцевих бюджетів у забезпеченні регіонального розвитку та формування необхідної фінансової бази є недостатньо вирішеними і тому вимагають подальшого дослідження.

Наразі серед науковців, які займаються даною проблемою, не існує єдиної точки зору щодо визначення сутності та змісту категорії «доходи місцевих бюджетів». В залежності від об'єкта та предмета дослідження різні автори акцентують увагу на таких аспектах доходів місцевих бюджетів, як: економічні відно-

сини; надходження у вигляді податкових та неподаткових платежів відповідного бюджету; формування грошових коштів; організаційні форми та методи формування доходів місцевих бюджетів тощо (табл. 1).

Отже, спостерігається різна трактовка науковцями терміну «доходи місцевих бюджетів». На нашу думку, сутність поняття «доходи місцевих бюджетів» можна визначити як кошти, що надходять у місцеві бюджети за рахунок місцевих податків та зборів, а також державних трансфертів, знаходяться у розпорядженні місцевих органів влади та використовуються ними для вирішення соціально-економічних потреб розвитку територіальних громад.

МЕТА РОБОТИ – визначення ролі місцевих бюджетів та аналіз їх доходної бази як основи формування фінансових ресурсів регіонів країни.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною та інформаційною основою роботи є наукові праці вчених, матеріали періодичних видань, ресурси Internet, нормативно-правові акти.

При проведенні дослідження використано методи структурно-логічного аналізу, порівняння та узагальнення.

РЕЗУЛЬТАТИ

Місцеві бюджети як чинник формування фінансової бази місцевих органів влади відіграють важливу роль у бюджетній системі держави. Проблема оптимального формування доходів місцевих бюджетів набуває особливої актуальності в умовах запровадження нових норм бюджетного та податкового законодавства України. Це спрямовано на більш ефективне

наповнення місцевих бюджетів, розширення та зміцнення джерел формування їх доходної бази, підвищення фінансового забезпечення виконання власних повноважень органами місцевого самоврядування.

Водночас чинний механізм формування місцевих бюджетів має певні недоліки, що супроводжується зменшенням обсягів власних фінансових ресурсів на рівні місцевих бюджетів.

Таблиця 1

Підходи щодо визначення поняття «доходи місцевих бюджетів»

Автор	Визначення
В.І. Кравченко [1]	Доходи місцевих бюджетів – кошти, які надходять до відповідних місцевих бюджетів у розмірах і порядку, встановлених законодавчо.
В. Опарін, В. Малько, С. Кондратюк та Г. Коломієць [2]	Доходи місцевих бюджетів – усі надходження відповідного бюджету на безповоротній основі у вигляді податкових і неподаткових платежів, доходів від операцій з капіталом, офіційних трансфертів і доходів державних цільових фондів, включених до бюджету, управління яких передбачене законодавством України (включаючи трансфери, дарунки, гранти).
О.П. Кириленко [3]	Доходи місцевих бюджетів – це доходи, що складаються із власних і закріплених надходжень, перелік яких визначений на тривалу перспективу.
О.Д. Василик, К.В. Павлюк [4]	Економічна сутність доходів місцевих бюджетів виявляється у формуванні грошових фондів, що є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих рад і місцевих державних адміністрацій.
В.Д. Базилевич [5]	Доходи централізованих фондів держави та органів місцевого самоврядування відображаються у грошових відносинах, які виникають між державою, юридичними і фізичними особами у процесі вилучення й акумуляції частини вартості валового внутрішнього продукту в загальнодержавному та місцевих фондах з метою їх подальшого використання, тобто для здійснення державою й органами місцевого самоврядування своїх функцій.
Ю. Пасічник [6]	Доходи місцевих бюджетів виражають сферу економічних відносин суспільства, яка пов'язана з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів регіонального рівня і використовується місцевими органами для забезпечення поточних і перспективних завдань розвитку регіону.
С.І. Юрій та Й.М. Бескид [7]	Основне джерело доходів – ВВП, який створюється працею фізичних осіб та діяльністю суб'єктів господарювання у виробничій сфері.

Сучасна бюджетна система України складається з двох ланок: Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Наша країна як член Ради Європи приєдналась та ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, що вимагає від держави розбудови системи місцевих фінансів згідно з міжнародними стандартами. Тому актуальними є питання підвищення ролі місцевих бюджетів як головного інструменту у механізмі сучасного управління регіональною економікою та створення стабільної фінансової бази для успішної реалізації повноважень державних та місцевих органів влади у процесі виконання їх конституційних зобов'язань.

Фінансові ресурси місцевих бюджетів є основою соціально-економічного розвитку регіонів. Але у зв'язку з недостатнім обсягом власних фінансових ресурсів, органи місцевого самоврядування не можуть у повному обсязі забезпечити фінансування важливих потреб розвитку адміністративно-територіальних одиниць в умовах бюджетно-фінансової децентралізації.

Проблема фінансового забезпечення розвитку територій є актуальною майже для всіх країн світу. Вона полягає у тому, що адміністративно-територіальні одиниці, на які поділена кожна держава, мають різну податкову базу та фінансові ресурси, що є наслідком нерівномірності територіального розміщення природних ресурсів та виробничих сил.

Сучасний стан економіки регіонів України свідчить про недостатність фінансових ресурсів на рівні міс-

цевих бюджетів, а також значну залежність доходної частини місцевих бюджетів від державних трансфертів. Стабільний розвиток економіки України потребує модернізації системи суспільних відносин в бюджетній сфері, особливо на рівні місцевих бюджетів.

Доходи місцевих бюджетів є основним інструментом розвитку країни в цілому та фінансовою основою місцевого самоврядування. Прийняті у 2015 році зміни до Бюджетного Кодексу України та Податкового Кодексу України заклали підґрунтя для зростання доходів місцевих бюджетів.

Механізм формування доходів місцевих бюджетів – це сукупність грошово-економічних відносин суспільства, що забезпечують формування, розподіл та використання фінансових ресурсів на рівні регіонів та створює основи для їх ефективного розвитку.

Сталий соціально-економічний розвиток держави та її регіонів передбачає формування збалансованої системи міжбюджетних відносин як важливого інструменту запобігання виникненню фінансово-економічних ризиків та забезпечення економічної безпеки держави.

До основних проблем формування доходів місцевих бюджетів в Україні можна віднести наступні:

- 1) недостатній обсяг надходжень отриманих від місцевих податків та зборів;
- 2) переважання міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів;
- 3) недосконалість системи короткострокового

планування доходів місцевих бюджетів,

4) недостатню обґрунтованість планів отримання надходжень до місцевих бюджетів.

Враховуючи зазначені недоліки механізму формування доходної бази місцевих бюджетів, необхідно забезпечити подальше зростання власних фінансових ресурсів на рівні органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що останнім часом механізм бюджетного регулювання в Україні зазнав суттєвих змін. У першу чергу, це стосується реалізації заходів щодо реформи бюджетно-фінансової децентралізації в Україні, що розпочалася з прийняттям у квітні 2014 р. Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Згідно з Концепцією задекларовано досягнення оптимального розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою.

З метою збільшення фінансових ресурсів місцевих органів влади, зокрема доходної бази місцевих бюджетів, передбачено передача їм окремих видів доходів із Державного бюджету України: 100 % плати за надання адміністративних послуг, 100 % державного мита, 10 % податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки; до місцевих бюджетів зараховується також 80 % екологічного податку (раніше – 35 %). У сфері оподаткування майнових податків передбачено зменшення обсягів пільгових площ нерухомого майна, включення житлового (комерційного) майна до бази оподаткування, запроваджено транспортний податок.

Ці зміни призвели до зростання частки власних ресурсів у структурі місцевих бюджетів. З метою посилення фінансової незалежності місцевих органів влади перспективним напрямом зростання доходів місцевих бюджетів є збільшення фіскальної ролі місцевих податків та зборів із урахуванням досвіду європейських країн.

В Україні у 2015 р. у структурі доходів місцевих бюджетів, порівняно з попередніми роками, спостерігалось збільшення частки податкових надходжень з одночасним зменшенням доходів від операцій з капіталом.

Проведення реформи у системі місцевого самоврядування передбачає вдосконалення механізму міжбюджетних відносин: із Державного бюджету України для фінансування освіти та охорони здоров'я запроваджено надання цільових субвенцій: освітньої та медичної субвенції.

Таким чином, державою забезпечуються реформування системи соціальних стандартів та вдосконалення механізму визначення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості регіонів.

Але наразі в Україні не існує чіткого обґрунтування економічної сутності рівня фінансової децентралізації в Україні. Рівень децентралізації може вимірюватися, наприклад, за допомогою такого показника, як частка ВВП, що перерозподіляється через місцеві бюджети. Для ефективного вирішення цієї проблеми необхідно реально знизити рівень централізації бюджетної системи України та підвищити фінансову незалежність органів місцевого самоврядування.

Проведений аналіз та оцінка формування доходів

місцевих бюджетів на прикладі зведеного бюджету Харківської області за 2014-16 рр. дозволив зробити висновок, що його доходну частину було сформовано в основному за рахунок податкових надходжень, зокрема ПДФО, та отримання міжбюджетних трансфертів. Переважну частину витрат зведеного бюджету області становили витрати на задоволення соціальних потреб населення регіону: фінансування соціальної сфери, соціальний захист та соціальне забезпечення населення. В цілому зведений бюджет області мав дотаційний характер.

З урахуванням цього слід підкреслити важливість зосередження уваги органів місцевого самоврядування на суттєвому збільшенні фінансових ресурсів, що складають власну доходну базу бюджету регіону.

Важливими напрямками розв'язання проблеми фінансового забезпечення місцевих бюджетів в Україні є наступні:

1) посилення зв'язку між соціально-економічним та бюджетним плануванням розвитку адміністративно-територіальних одиниць;

2) реформування системи місцевих податків та зборів;

3) удосконалення механізму розподілу міжбюджетних трансфертів;

4) диференціювання ставок ПДФО в залежності від сум заробітної плати.

Особливу увагу необхідно приділити розвитку місцевого оподаткування, що відіграє значну роль у формуванні доходів місцевих бюджетів, оскільки надходження від місцевих податків і зборів безпосередньо зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування. Досвід використання місцевих податків та зборів в Україні свідчить, що їх обсяги є недостатніми для формування стабільної фінансової бази органів місцевої влади. Тому актуальним є питання залучення додаткових джерел фінансування за рахунок податкових та неподаткових надходжень до місцевих бюджетів.

Аналіз досвіду зарубіжних країн показав, що бюджетна система будь-якої країни ґрунтується на економічних та юридичних нормах та організаційно залежить від форми державного устрою країни. Так, для країн з федеративним устроєм характерна трирівнева бюджетна система: федеральний/центральный бюджет, бюджети суб'єктів федерації: бюджети штатів, регіональні бюджети тощо; місцеві бюджети. Бюджетна система унітарних країн представлена двома рівнями бюджетів (Державний бюджет країни та місцеві бюджети). У федеративних державах види місцевих бюджетів визначено федеральним законодавством та законодавством окремих суб'єктів федерації; в унітарних – вони чітко визначаються на загальнодержавному рівні.

В окремих країнах світу доходи місцевих бюджетів формуються по різному, проте можна виокремити чотири основні джерела наповнення доходної частини місцевих бюджетів: податки, неподаткові надходження, субсидії та дотації з центрального бюджету, позики (кредити). Одним із найважливіших джерел доходів місцевих бюджетів є податки. Рівень доходів від податкових надходжень коливається у досить широкому діапазоні. Так, наприклад, в Італії, Ірландії,

Нідерландах він найнижчий та становить менш 10 % від доходів місцевих бюджетів. У Бельгії, Франції, Німеччині, Данії, Великобританії доходи від місцевих податків перевищують 20 % бюджетних доходів. В Данії та Франції ця стаття доходів складає понад 40 % доходів місцевих бюджетів [8, с. 48].

Важливі аспекти вдосконалення механізму використання бюджетних коштів пов'язані із розмежуванням їх між державним та місцевими рівнями управління. Показник централізації характеризує частку видатків центрального уряду у повному обсязі витрат бюджетної системи. Розвинуті країни світу мають різні моделі централізації фінансової системи. В унітарних державах спостерігається більш високий рівень централізації; у федеративних, де фінансова система є трирівневою, він є меншим. Так, у США цей показник становить 57 %, у Франції – 71 %, у Канаді – 40 %. В Україні показник централізації коливається у межах приблизно 65-70 % [9, с. 60].

Враховуючи досвід зарубіжних країн світу в сфері формування доходів місцевих бюджетів, до основних напрямів зміцнення доходної бази органів місцевого самоврядування в Україні, що спрямовані на зростання фінансових ресурсів адміністративно-територіальних утворень, можна віднести наступні:

- 1) зростання обсягів податків та зборів, що створюють фінансову базу місцевих бюджетів;
- 2) збільшення кількості бюджетоутворюючих підприємств на рівні регіонів;
- 3) раціональне управління та використання земельних ресурсів;
- 4) надання стимулів державою на рівні регіонів з метою розвитку підприємств малого та середнього бізнесу;
- 5) створення сучасної інфраструктури кредитно-фінансових установ для залучення додаткових фінансових ресурсів та зростання неподаткових джерел формування місцевих бюджетів;
- 6) модернізація та оновлення сфери житлово-комунального господарства з метою подальшого скорочення частки витрат місцевих бюджетів на підтримку підприємств цієї сфери;
- 7) раціональне використання трансфертів та доцільність з Державного бюджету України на рівні регіонів.

ВИСНОВКИ

Подальше реформування бюджетної системи країни у напрямку вдосконалення системи міжбюджетних відносин повинно забезпечити вирішення наступних важливих питань:

- 1) запровадження механізму середньострокового та довгострокового планування місцевих бюджетів;
- 2) здійснення ефективного контролю за цільовим використанням бюджетних коштів з боку держави та місцевих органів влади;
- 3) розширення можливостей органів місцевого самоврядування щодо більш самостійного формування місцевих бюджетів та визначення основних напрямів використання фінансових коштів з метою забезпечення фінансування найбільш важливих потреб регіонів.

Реалізація зазначених напрямів дозволить збільшити доходи місцевих бюджетів та розширити обсяги фінансових ресурсів, що будуть спрямовані на вирішення

проблем соціально-економічного розвитку регіонів України.

Список використаних джерел

1. Кравченко В.І. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні / В.І. Кравченко // Фінанси України. – 2012. – № 8. – С. 63-72.
2. Опарін В.М. Бюджетна система: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / В.М. Опарін, В.І. Малько, С.Я. Кондратюк. – К.: КНЕУ, 2004. – 206 с.
3. Місцеві фінанси: підручник / За ред. О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
4. Василик О.Д. Державні фінанси України: підручник / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. – К.: НІОС, 2002. – 864 с.
5. Базилевич В.Д. Державні фінанси: навч. посіб. / В.Д. Базилевич. – К.: Атіка, 2002. – 368 с.
6. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: навч. посіб. / Ю.В. Пасічник. – К.: Знання-Прес, 2004. – 495 с.
7. Юрій С.І. Державний бюджет України: навч. посіб. / С.І. Юрій, Й.М. Бескид, І.В. Плішко. – Терно-піль: ТОВ ЦМДС, 2006. – 277 с.
8. Панасюк Л.В. Удосконалення механізму формування фінансових ресурсів місцевих органів влади з урахуванням світового досвіду / Л.В. Панасюк // Економіка та держава. – 2013. – №1. – С.46-50.
9. Костирко Л.А. Сучасний стан та тенденції регулювання міжбюджетних відносин в Україні / Л.А. Костирко, Н.Ю. Велентейчик // Часопис економічних реформ. – 2012. – № 2. – С. 57-65.
10. Буковинський С. Зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування як чинник економічного зростання / С. Буковинський // Вісник Національного банку України. – 2014. – № 2 (156). – С. 9-15.
11. Буряченко А.Є. Досвід наповнювання місцевих бюджетів / А.Є. Буряченко // Актуальні проблеми економіки. – 2015. – № 7. – С. 12-18.
12. Васильєва Н.В. Підвищення соціальної спрямованості місцевих бюджетів / Н.В. Васильєва // Управління сучасним містом. – 2014. – № 1/3. – С. 171-179.
13. Деркач М. Сучасна державна політика у сфері подолання статичного і динамічного дисбалансів місцевих бюджетів / М. Деркач // Фінанси України. – 2011. – №4. – С. 56-58.
14. Дробозіна Л.А. Формування доходів місцевих бюджетів у контексті трансформації податкової системи // Фінанси України. – 2013. – №10. – С. 13-22.
15. Корень Н.В. Міжбюджетні відносини в умовах бюджетної децентралізації в Україні / Н.В. Корень // Статистика України. – 2016. – № 1. – С. 27-31.
16. Крисоватий А. Податкова політика у реформуванні соціально-економічної системи України / А. Крисоватий, Т. Кошук // Економіка України. – 2010. – № 9. – С. 50-59.
17. Кульчицький М.І. Місцеві бюджети та механізм їх формування / М.І. Кульчицький // Фінанси України. – 2013. – № 9 – С. 99-104.
18. Луніна І.О. Бюджетні доходи та податкові повноваження місцевих органів влади / І.О. Луніна, Н. Фролова // Економіка України. – 2012. – № 6. – С. 37-47.
19. Луніна І.О. Формування місцевих бюджетів у контексті завдань адміністративно-територіальної реформи / І.О. Луніна // Економіка України. – 2010. – № 1. – С. 23-31.
20. Павлюк К.В. Формування доходів місцевих бюджетів / К.В. Павлюк // Фінанси України. – 2015. – № 4. – С.24-37.
21. Радіонов Ю.Д. Про використання міжбюджетних трансфертів / Ю.Д. Радіонов // Економіка України. – 2010. – № 9. – С. 50-59.