

Економічні науки

УДК 336.143.2

Погребняк Олеся Юріївна

здобувач освітнього ступеня «магістр»

Вінницького торговельно-економічного інституту КНТЕУ

Сабаш Ірина Олегівна

здобувач освітнього ступеня «магістр»

Вінницького торговельно-економічного інституту КНТЕУ

Погребняк Олеся Юрьевна

соискатель образовательного степени «магистр»

Винницкого торгово-экономического института КНТЭУ

Сабаш Ирина Олеговна

соискатель образовательного степени «магистр»

Винницкого торгово-экономического института КНТЭУ

Pogrebnyak Olesya

master student of the

Vinnytsya Institute of Trade and Economics of KNTEU

Sabash Iryna

master student of the

Vinnytsya Institute of Trade and Economics of KNTEU

**ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В
УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В
УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ
FEATURES OF FORMATION OF LOCAL BUDGETS IN
DECENTRALIZATION CONDITIONS**

Анотація: У статті розглянуто особливості реформування місцевого самоврядування в Україні в контексті децентралізації влади. Проаналізовано джерела формування місцевих бюджетів за 2012-2016 рр. Складено алгоритм формування та використання фінансових ресурсів місцевих громад. Вказано основні проблеми процесу децентралізації місцевих бюджетів в Україні та пропозиції щодо їх вирішення.

Ключові слова: децентралізація, соціально-економічний розвиток, адміністративно-територіальна громада, місцеві бюджети, місцеве самоврядування.

Аннотация: В статье рассмотрены особенности реформирования местного самоуправления в Украине в контексте децентрализации власти. Проанализированы источники формирования местных бюджетов за 2012-2016 гг. Составлен алгоритм формирования и использования финансовых ресурсов местных общин. Указаны основные проблемы процесса децентрализации местных бюджетов в Украине и предложения по их решению.

Ключевые слова: децентрализация, социально-экономическое развитие, административно-территориальная община, местные бюджеты, местное самоуправление.

Summary: The article deals with the peculiarities of reforming local self-government in Ukraine in the context of decentralization of power. The sources of formation of local budgets for 2012-2016 are analyzed. An algorithm for the formation and use of financial resources of local communities is developed. The main problems of the process of decentralization of local budgets in Ukraine and suggestions for their solution are specified.

Key words: decentralization, socio-economic development, administrative-territorial community, local budgets, local self-government.

Актуальним завданням соціально-економічного розвитку України є зміцнення засад правової, демократичної, соціальної держави та громадянського суспільства. Досягнення успіхів на цьому шляху обумовлюється рівнем відносин і узгодженості інтересів по лінії «держави – регіон – територіальна громада».

Сьогодні органи влади різних рівнів повинні вживати заходи щодо вирівнювання та зміцнення соціально-економічного потенціалу, котрий за своєю сутністю є сукупністю ресурсів, можливостей, здібностей і готовності суспільства до трансформаційних змін. Так як саме у наш час залишається досить багато невирішених питань у сфері функціонування бюджетної системи. Зокрема, зберігають свою актуальність питання розподілу повноважень і відповідальності між центральною владою і органами місцевого самоврядування з фінансування витрат та розподілу доходів між видами бюджетів, незалежності органів місцевого самоврядування від центральної влади в ухвалюванні рішень щодо використання ресурсів, наявності чіткого визначення рівня децентралізації бюджетної системи, створення стимулів для місцевих органів влади до збільшення доходів місцевих бюджетів для забезпечення регіонального розвитку і вирішення соціальних проблем тощо.

Метою дослідження є особливості реформування місцевого самоврядування та окреслення напрямів реалізації ефективної фінансової децентралізації.

Проблематика децентралізації висвітлюється в чисельних дослідженнях. Де приділено увагу різним аспектам цього питання: визначення сутності, розгляду типів і форм децентралізації, досвіду зарубіжних країн, оцінюванню та визначенню перспектив децентралізації в Україні. Аналіз теоретичних розробок дозволяє говорити про децентралізацію як складне комплексне явище, яке включає політичну, адміністративну, економічну складові та пов'язане зі створенням

можливості побудови більш ефективної моделі управління на державному, регіональному, місцевому рівнях [4, с. 278]. До дослідників, які розглядали різні аспекти децентралізації, належать К. Линьов, Р. Сметанін, О. Козич, М. Корявець, А. Матвієнко, В. Мельниченко, М. Мироненко [2], Б. Шевчук, О. Прієшкіна, О. Петренко та ін.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні постійне прагнення до самостійності місцевих бюджетів, до подальшого розвитку та зміцнення місцевого самоврядування вимагає більшої фінансової незалежності та життєздатності органів місцевої влади. Рівень розвитку країни та зростання добробуту населення безпосередньо залежать від зростання сильної місцевої влади, яка здатна забезпечувати належне фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я, вирішувати проблеми та відстоювати інтереси населення. Тому з 2015 р. в результаті змін у бюджетному та податковому законодавстві вперше за часів незалежності зроблено спробу децентралізувати систему міжбюджетних відносин. Для оцінки ступеня бюджетно-фінансової децентралізації використовують показник частки регіональних (місцевих) рівнів управління у доходах і видатках консолідованого бюджету. Показником високого рівня децентралізації є частка місцевих видатків на рівні більш як 45% загальнодержавних видатків, середнього рівня – 30-45%, а низького рівня – менш як 30% [1, с. 640].

Зарубіжна практика формування доходів місцевих бюджетів відбувається також, як і в Україні, шляхом перерозподілу ВВП та національного доходу за допомогою таких же інструментів як податкові та неподаткові надходження, трансферти, позики. Економічні дослідження показують що у більшості економічно розвинутих західних країн однією з головних рис формування бюджетів є бюджетна децентралізація, так як саме вона є найбільш ефективним та дієвим способом забезпечення фінансової автономії та фінансової стійкості місцевих органів влади, тому

що цей процес супроводжується передачею їм потужних джерел бюджетних надходжень, раніше закріплених за центральним урядом, та розширенням фінансової бази адміністративно-територіальних формувань.

Розглядаючи проблеми децентралізації, дослідники підкреслюють важливість пошуку балансу централізації та децентралізації. Серед причин, які спонукають до передачі більшого обсягу повноважень органам місцевого самоврядування, фахівці виділяють більший рівень ефективності та підзвітності органів місцевого самоврядування кращі, перспективи місцевого розвитку, а також впровадження демократії та захист прав громадян. Проте стан процесу бюджетної децентралізації в Україні свідчить про неузгодженість та перетин повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, зокрема у сфері розробки та ухвалення місцевих бюджетів. Децентралізація, яка відбувається, полягає у зміні агентів, що виконують загальнодержавні функції, але не в отриманні автономії у прийнятті податково-бюджетних рішень.

Значна залежність місцевих бюджетів від державного свідчить про недосконалість розподілу дохідно-видаткових повноважень між рівнями управління і системи міжбюджетних відносин, а також про проблеми з нарощуванням доходної частини місцевих бюджетів через слабку економічну розвиненість окремих регіонів України. Тому можна сказати, що Україні і досі властива централізована модель, так як місцеві органи влади позбавлені податкової автономії, бюджетні доходи все більшою мірою формуються за рахунок трансфертів та закріплених доходів, і тому частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни знижується [3, с. 147-148].

У свою чергу місцеві бюджети за допомогою фінансових ресурсів активно впливають на економічні та соціальні процеси адміністративно-територіальних одиниць і створюють можливості для розв'язання

загальнодержавних проблем на регіональному рівні та підвищення якості життя громадян. Так у Бюджетному кодексі України доходи розмежовано на ті, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, і на ті, що не враховуються при визначенні їхнього обсягу. Дослідження показали, що частка доходів, яка не враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, у структурі надходжень більшості місцевих бюджетів України незначна. З метою забезпечення принципу самостійності місцевих бюджетів і надання фінансової незалежності органам місцевого самоврядування при виконанні покладених на них функцій основна увага зосереджена на власних дохідних джерелах (рис. 1).



Рис. 1. Алгоритм формування та використання фінансових ресурсів місцевих громад

Розробка автора

За вітчизняних умов податки сплачуються здебільшого з доходів економічних суб'єктів, тому проблему наповненості дохідної частини місцевих бюджетів 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 розташування суб'єкта господарювання. Зарубіжний досвід показав, що одним з джерел бюджетних надходжень міг би стати податок на нерухоме майно, порядок справляння якого встановлено нормами Податкового кодексу України.

Сфера оподаткування нерухомості сприятиме кращому оцінюванню власних активів підприємствами та приведе до перерозподілу фондів від менш ефективного до більш ефективного власника, що на сьогодні є надзвичайно важливим для української економіки, розмір податку на нерухомість та порядок його стягнення можуть суттєво впливати на цінову політику суб'єктів ринку нерухомості через збільшення витрат власників чи орендарів на утримання нерухомості.

Встановлюючи відповідні ставки оподаткування, органи влади впливають на сфери діяльності, пов'язані з використанням та будівництвом нерухомого майна, стимулюючи розвиток того чи іншого сектору ринку нерухомості.

Водночас організувати ефективне помайнове оподаткування непросто. В Україні ситуація ускладнюється слабкою розвиненістю ринку нерухомості, відсутністю необхідних інформаційно-довідкових систем, які б характеризували оподатковане майно, відсутністю досвіду оцінки і переоцінки вартості об'єктів, високими темпами інфляції та іншими факторами.

Податок на майно стягується, як відомо, виходячи з економічного стану власності, а не з величини одержуваного доходу, тому можуть виникнути ускладнення у тих платників, які володіють значним майном,

але не мають достатніх поточних доходів. Тому необхідно передбачити податкові пільги (чи винятки) для окремих соціальних груп із метою їх захисту від надмірного податкового навантаження. Крім цього, за прикладом розвинених країн, податок на нерухоме майно доцільно залишити як такий, що надходить лише до регіональних і місцевих бюджетів. Даний вид податку забезпечує до 95 % надходжень до місцевих бюджетів у Нідерландах, 81 % – у Канаді, 52 % – у Франції, від 10 до 70 % – у США.

Одним із джерел бюджетних надходжень на місцевому рівні є власність, яка знаходиться у розпорядженні місцевих органів влади, яка на сьогодні використовується недостатньо ефективно. З цією метою потрібна приватизація об’єктів комунальної власності, продаж, передача в оренду. У розпорядженні місцевих органів влади повинні залишатися тільки ті підприємства, що безпосередньо впливають на життєдіяльність громадян, враховуючи фінансові можливості бюджету. Збільшення джерел доходів до бюджетів місцевих органів влади шляхом створення сприятливих умов для широкого розвитку підприємництва – стратегічний шлях для економічного зростання як регіонів, так і держави загалом.

Про те в Україні на сьогодні досить обмежений і значною мірою не розвинений випуск облігацій муніципальних позик. Невеликі територіальні утворення вдаватися до таких запозичень не мають можливості. Таким чином, очевидно, що загалом Бюджетний кодекс України обмежує у правах обласні й районні в областях представницькі органи влади. Сучасна система формування місцевих бюджетів за рахунок переважно місцевих податків і зборів в Україні не відповідає загальноновизначеним світовою практикою критеріям самодостатності й економічної доцільності. Систему формування місцевих бюджетів необхідно спрямувати на забезпечення фінансової бази місцевого самоврядування як однієї з найважливіших умов

ефективної діяльності територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування [4, с. 67-69].

На думку багатьох вчених, засобом вирішення територіальних соціальних проблем та залучення коштів у необхідні інвестиційні проекти можуть стати муніципальні цінні папери, які випускаються муніципальними органами влади.

Залишається не розв'язаною проблема розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування в основному виконують делеговані повноваження, серед яких: освіта (досягає 31 % загального обсягу видатків місцевих бюджетів), соціальний захист та соціальне забезпечення (26 %), охорона здоров'я (22 %). До того ж досі не розв'язана проблема неефективного витрачання бюджетних ресурсів через існування застарілих механізмів фінансування бюджетних установ. Мова йде про кошторисне фінансування, за яким витрачається до 69 % видатків місцевих бюджетів. Чинний механізм фінансування бюджетних установ не передбачає залежності обсягів фінансування від показників ефективності їхньої роботи, обсягів та якості наданих суспільних благ.

Гостро стоїть проблема достатнього фінансового забезпечення виконання делегованих повноважень, так як власна фінансова база місцевого самоврядування є вкрай низькою (рис. 2).

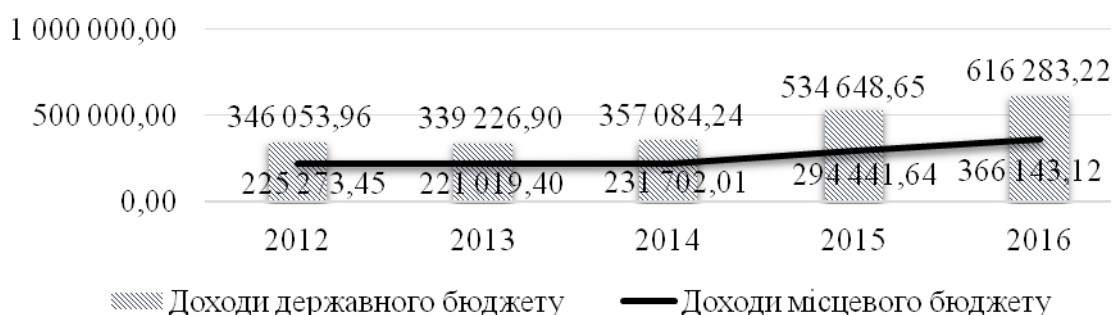


Рис. 2. Співвідношення доходів місцевого бюджету до доходів державного бюджету за 2012-2013 рр., млн. грн.

Як показують дані рис. 2 доходи місцевих бюджетів дорівнюють 55-65 % доходів отриманих державним бюджетом.

За досліджуваний період доходи отримані місцевими бюджетами зросли на 140,87 млрд. грн., проте це зростання відбулося переважно за рахунок отриманих трансфертів (рис. 3), які становлять 40-60 % отриманих фінансових ресурсів.

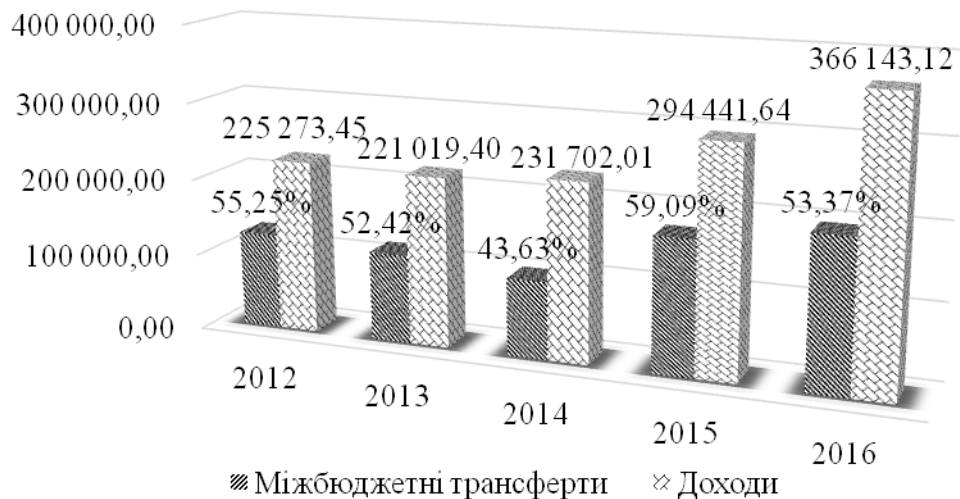


Рис. 3. Питома вага міжбюджетних трансфертів з державного бюджету у доходах місцевих бюджетів за 2012-2017 рр. у млн. грн.

Так у період 2012-2014 рр. спостерігалось скорочення обсягу отриманих трансфертів у розмірі 23,36 млрд. грн., проте починаючи з 2015 р. їх обсяг зростає на 94,3 млрд. грн., що суперечить вимогам Концепції реформування місцевих бюджетів, основним завданням якої визначено підвищення рівня самодостатності місцевих бюджетів.

Другими за розміром надходжень до місцевих бюджетів є податкові надходження. Які за досліджуваний період мали тенденцію до зростання (рис. 4).

Тобто за період 2014-2016 рр. податкові надходження зросли на 59,57 млрд. грн., це є позитивним аспектом так як ефективність здійснення місцевого самоврядування покладених на нього функцій та добробут суспільства в основному залежить від розміру сплачених податків.

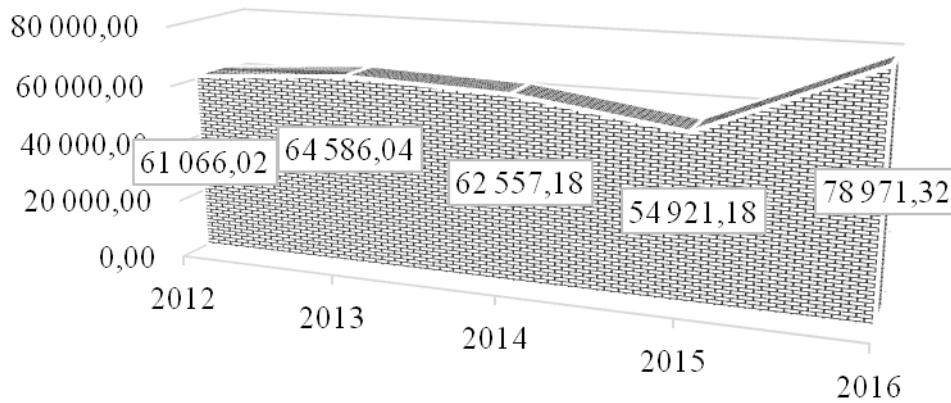


Рис. 4. Динаміка податкових надходжень за 2012-2016 рр., млн. грн.

Провідне місце серед податкових надходжень належить податку з доходів фізичних осіб (рис. 5). Протягом аналізованого періоду спостерігається досить складна тенденція цього виду надходжень.

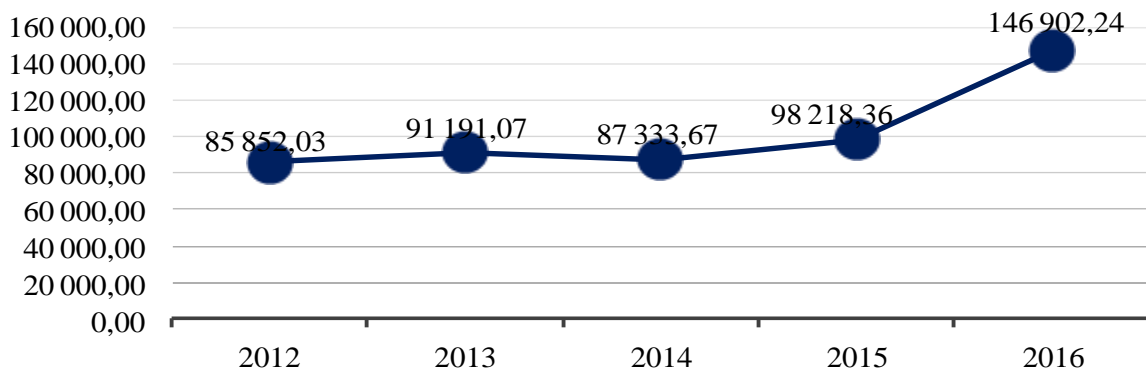


Рис. 5. Надходження податку на доходи фізичних осіб за 2012-2016 рр., млн. грн.

У 2013 р. порівняно з 2012 р. спостерігається зростання величини цього податку на 2,11% за рахунок зростання середньомісячної заробітної плати по країні відповідно до законодавства, погашення заборгованості із заробітної плати на підприємствах та організаціях області, легалізації зайнятості населення та заробітної плати. У 2014 р. та 2015 р. спостерігається тенденція до зниження податку з доходів фізичних осіб на 10,57% порівняно з 2013 р., в 2016 р. відбулося збільшення на 2,91% або на 24,05 млрд. грн.

У період 2012-2016 рр. частка неподаткових надходжень у складі доходів становила 5-6%%. Починаючи з 2012 р. неподаткові надходження мали спадну тенденцію від 12,63 млрд. грн. до 12,57 млрд. грн. У 2014 р. відбулося зростання таких надходжень майже вдвічі (рис. 6).

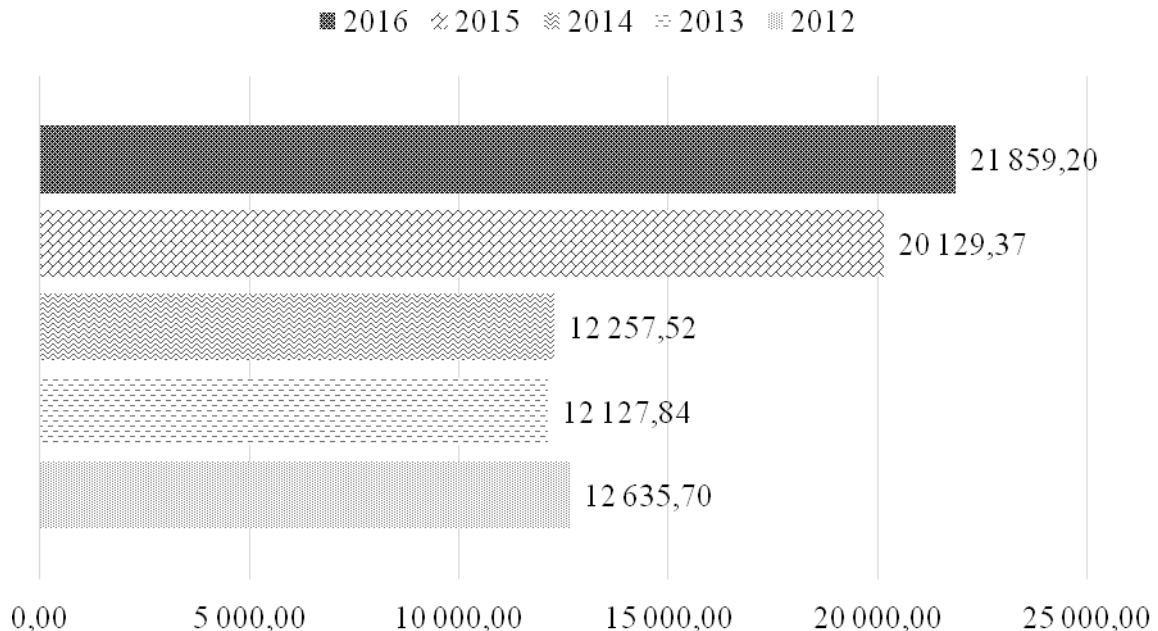


Рис. 6. Динаміка неподаткових надходжень за 2012-2016 рр., млн. грн.

Виявлено тенденцію до зменшення розміру доходів від операцій із капіталом у структурі місцевих бюджетів за досліджуваний період на 0,29 %.

У 2016 р. майже по всіх отриманих доходах місцевого бюджету спостерігається збільшення, яке перш за все пов'язано із впливом чотирьох основних чинників:

- інфляція – 12,4%;
- зростання номінальної заробітної плати – на 22,5%;
- пряма державна підтримка (трансферти).;
- фіскальна децентралізація.

Як результат з вище зазначеного вже сьогодні повинні бути переглянуті відповідні статті законів, що регламентують правила формування і виконання місцевих бюджетів та реформування системи формування місцевих бюджетів повинно ґрунтуватись лише на тих заходах, які б заохотили місцеві органи влади до пропорційного виконання державного і місцевих бюджетів. Так як існує ряд проблем процесу децентралізації місцевих бюджетів в Україні (рис. 7)



Рис. 7. Актуальні проблеми процесу децентралізації місцевих бюджетів в Україні
Складено авторами на основі [3]

Для того, щоб місцеві бюджети насправді стали основою фінансової самостійності місцевої влади, потрібно здійснити комплекс взаємопов'язаних заходів.

По-перше, необхідно поступово переходити до децентралізації державних фінансів. Головною умовою такої децентралізації є чіткий розподіл компетенції між органами центральної влади та органами регіонального та місцевого самоврядування. По-друге, потрібно надати органам місцевого самоврядування можливість самостійно встановлювати перелік місцевих податків і зборів та їх ставки в мірі та адекватності виконуваних ними функцій.

Ще одна новація повинна полягати в тому, щоб надати бюджетним установам право вибору де обслуговуватися – у казначействі чи комерційному банку.

Важливу роль у цих процесах відіграє реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади відповідно до основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування, яка стала невід’ємною складовою національного законодавства у цій сфері.

Однією з важливих змін до Бюджетного кодексу України стала зміна, що передбачає можливість зберігати зекономлені кошти на кінець звітного періоду на рахунках органів місцевого самоврядування і використовувати їх наступного року.

Також у реформуванні місцевого самоврядування важливим є усвідомлення необхідності розширення: прав територіальних громад щодо вирішених проблем їх життєзабезпечення. Адже повноваження місцевого самоврядування по суті, є повноваженнями територіальних громад. Це питання розглядається в нерозривній єдності з реформою адміністративно-територіального устрою.

Однією з причин неефективності діючої системи місцевого самоврядування є неузгодженість окремих норм Конституції України між собою та невизначеність окремих понять у законодавстві. 80% повноважень місцевого самоврядування (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні») дублюються такими ж самими

повноваженнями державних адміністрацій (Закон України «Про місцеві адміністрації»).

Спираючись на вищезазначене пропонуємо реалізувати низку заходів щодо вирішення проблем бюджетної децентралізації в Україні:

– переглянути існуючу податкову систему з метою надання місцевим органам прав та можливостей формувати бюджети за рахунок власних джерел для підвищення їх самостійності у забезпеченні необхідним обсягом коштів;

– внести зміни до механізму надання централізованої державної підтримки регіонам, аби створити умови для активізації дії всіх ендогенних чинників розвитку;

– доцільним є стимулювання територій зі значним ланцюговим ефектом поширення тенденцій економічного зростання;

– позбавити район функцій перерозподільної ланки коштів державного бюджету між бюджетами місцевого самоврядування (це питання потребує узгодженого проведення разом із питанням територіальної реформи).

Органи місцевого самоврядування постають перед необхідністю вибору серед місцевих податків і цілей, на які будуть спрямовані видатки, та методів управління і стимулювання процесів соціально-економічного розвитку. З цих причини фінансування і формування бюджету місцевої влади є однією з найважливіших сфер державних фінансів, що потребує подальшого дослідження та пошуку нових підходів до реформування.

Отже, результати дослідження дозволяють зробити висновок, що децентралізація відкриває значні перспективи для забезпечення спроможності місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого життя, зокрема підвищення ролі громадян, їх впливу на процес прийняття та втілення рішень щодо забезпечення умов соціального та економічного розвитку суспільства. Подальше визначення зазначеної

проблематики потребує уточнення та деталізації питань надання послуг органів місцевого самоврядування територіальним громадам, їх класифікації, механізмів забезпечення на всіх рівнях місцевого самоврядування.

Література

1. Макарчук М.І. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації / М.І. Макарчук, В.В. Малишко, А.О. Пучко // Молодий вчений. – 2017. – №1 (41). – С. 640-647.
2. Мироненко М.Ю. Бюджетно – податкове регулювання як основа соціально-економічного розвитку регіону / М.Ю. Мироненко // Інвестиції: практика і досвід. – 2011. – №4. – С. 75-77.
3. Онищенко С.В. Бюджетна децентралізація: особливості запровадження, проблеми та перспективи / С.В. Онищенко // Финансы, учет, банки. – 2016. – №1 (21). – С.145-153.
4. Полинюк Н.І. Механізм формування фінансових ресурсів місцевих органів управління в умовах демократизації суспільства / Н.І. Полинюк // Економічний аналіз. – 2016. – №1, том 26. – С. 65-72.
5. Тарасенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні / Т. Тарасенко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – №2 (21). – С.277-288.