

ВИННИЦКАЯ

Оксана Анатольевна
vinnytska.oksana@ukr.net

к.э.н., доцент, Уманский
государственный педагогический
университет имени Павла Тычины

ЧВЕРТКО

Людмила Андреевна
luda_um@ukr.net

к.э.н., доцент, Уманский
государственный педагогический
университет имени Павла Тычины

КОРНИЕНКО

Татьяна Александровна
kornienkoto@ukr.net

к.э.н., доцент кафедры, Уманский
государственный педагогический
университет имени Павла Тычины

УДК 336.02

**СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕССА
ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ**

**STRATEGIC DIRECTIONS OF IMPROVING THE PROCESS OF
FORMING THE INCOMES OF LOCAL BUDGETS**

VINNITSKAYA Oksana Anatolevna – PhD in Economics, Associate Professor, Uman State Pedagogical University after Pavlo Tychyna

CHVERTKO Lyudmila Andreevna – PhD in Economics, Associate Professor, Uman State Pedagogical University after Pavlo Tychyna

KORNIENKO Tatyana Aleksandrovna – PhD in Economics, Associate Professor of department, Uman State Pedagogical University after Pavlo Tychyna

Статья посвящена вопросам формирования доходов местных бюджетов и регулирования межбюджетных отношений в условиях бюджетной децентрализации. Определены приоритетные пути совершенствования системы формирования доходов местных бюджетов в Украине в условиях экономических преобразований. Исследован процесс финансового обеспечения местных бюджетов и предложены пути развития местного самоуправления.

* * *

Вступ. Серед стратегічних завдань нинішнього процесу формування доходів місцевих бюджетів України проблема прискорення процесів бюджетної децентралізації є однією з найактуальніших і найгостріших. Практичне втілення бюджетної децентралізації, означає, що органи місцевого самоврядування набувають більшої відповідальності і в їх розпорядження надходить більше коштів. Одним із пріоритетних завдань, що передбачається вирішувати в рамках Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації місцевої влади в Україні, є бюджетна децентралізація. У рамках цієї концепції дана проблема зводиться до підвищення бюджетної самостійності органів місцевої влади та зростання доходів місцевих бюджетів. За наявності негативних тенденцій і кризових явищ в економіці, слабкої фінансової дисципліни, високого рівня корупції, низького рівня довіри до системи державного управління надзвичайно важливі питання фіскальної децентралізації.

Мета – охарактеризувати та обґрунтувати пріоритетні напрями вдосконалення процесу формування доходів місцевих бюджетів у контексті бюджетної децентралізації.

Результати. У контексті процесів децентралізації бюджетної системи України актуалізується питання розширення дохідної бази місцевих бюджетів, що є фінансовою базою місцевих органів влади. З метою реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було прийнято ряд нововведень до Бюджетного та Податкового кодексів України, які вносять докорінні зміни у перерозподіл бюджетних ресурсів, які повинні сприяти їх децентралізації та розширенню дохідної бази місцевих бюджетів. З 2015 р. в Україні впроваджуються нові підходи у взаємодії центрального та місцевих бюджетів, що стимулюватиме місцеву владу збільшити дохідну базу.

Висновки. Сучасна наука про державне управління має широкий спектр засобів державного впливу на розвиток місцевих бюджетів в країні. Проте недостатність дохідної бази в регіонах, неможливість місцевих бюджетів повністю фінансувати виконання своїх обов'язків вимагає вдосконалення методів державного управління місцевих бюджетів, використання яких є актуальним в Україні з урахуванням соціально- економічні відмінності у соціальному розвитку та багатоаспектний аналіз зовнішніх факторів.

* * *

Introduction. In the presence of negative trends and crisis phenomena in the economy, weak financial discipline, a high level of corruption, a low level of confidence in the public administration system, issues of fiscal decentralization are extremely important.

The purpose is to disclose and justify the priority ways to improve the system of formation of local budgets in the context of fiscal decentralization.

Results. In the context of the processes of decentralization of the budget system of Ukraine, the issue of expanding the revenue base of local budgets, which are the financial basis of local governments, is being actualized. In order to implement the Concept of reforming local self-government and the territorial organization of power in Ukraine, a number of innovations have been adopted to the Budget and Tax Codes of Ukraine, which bring fundamental changes in the redistribution of budget resources, which should contribute to their decentralization and expansion of the revenue base of local budgets. Since 2015, new approaches have been introduced in Ukraine in the interaction of central and local budgets that will stimulate local authorities to increase the revenue base.

Conclusions. Modern science of public administration has a wide range of means of state influence on the development of local budgets in the country. However, the insufficiency of the revenue base in the regions, the impossibility of local budgets to fully finance the fulfillment of their duties require the improvement of public administration methods of local budgets, the use of which are relevant in Ukraine, taking into account socio-economic disparities in social development and a multi-aspect analysis of external factors.

Ключевые слова: местные бюджеты, бюджетная политика, бюджетная децентрализация, межбюджетные отношения

Ключові слова: місцеві бюджети, бюджетна політика, бюджетна децентралізація, міжбюджетні відносини

Keywords: local budgets, fiscal policy, fiscal decentralization, intergovernmental relations

ВВЕДЕНИЕ

Первым этапом украинской реформы формирования местных бюджетов стало утверждение Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине [1] и плана мероприятий по ее реализации. Одной из задач, которую предполагается решать в рамках концепции является бюджетная децентрализация. В рамках новой концепции эта проблема сводится к повышению бюджетной самостоятельности местных органов власти и увеличение доходов местных бюджетов.

В условиях наличия негативных тенденций и кризисных явлений в экономике, слабой финансовой дисциплины, высокого уровня коррупции, низкого уровня доверия к системе государственного управления вопросы бюджетной децентрализации является чрезвычайно актуальным.

Вопросам формирования местных бюджетов и их влияния на социально-экономическое развитие территорий посвящены труды отечественных ученых: И. Ковальчук [2], М. Корнеев [4], Л. Сергиенко [6], Н. Праць [8], С. Чолач [9] и др..

ЦЕЛЬ РАБОТЫ – охарактеризовать и обосновать приоритетные направления совершенствования процесса формирования доходов местных бюджетов в контексте бюджетной децентрализации.

МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Методологической и информационной основой работы являются научные труды, материалы периодических изданий, ресурсы Internet, нормативно-правовые акты.

При проведении исследования использованы методы структурно-логического анализа, сравнения и обобщения.

РЕЗУЛЬТАТЫ

По мнению отечественных ученых, основной причиной того, что местные власти довольно ограниченный перечень полномочий, объем ответственности и финансовых ресурсов, является то, что центральная власть не заинтересована в проведении децентрализации бюджетно-налоговой системы, так как это автоматически приведет к ограничению ее полномочия и сужение ресурсной базы.

В контексте процессов децентрализации бюджетной системы Украины актуализируется вопрос расширения доходной базы местных бюджетов, которые являются финансовой основой органов местного самоуправления. Реализация этого вопроса требует создания условий для независимой и эффективной деятельности местных органов власти, способности органов местного самоуправления обеспечивать социально-экономическое развитие территорий и повышать уровень предоставления общественных услуг населению путем укрепления финансовой базы местных бюджетов.

Процесс формирования стратегии реформирования

доходов местных бюджетов в условиях бюджетной децентрализации целесообразно разделить на следующие этапы (рис. 1): подготовительный, поисковый, программный, организационный, аналитический.

Составление прогноза на плановый и следующие за плановым два бюджетных периода является обязательным в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Украины. При прогнозировании доходов местных бюджетов необходимо учитывать оценку стратегии деятельности с учетом программ и решений местных органов власти и текущей экономической ситуации в регионе.

Формирование местного бюджета должно основываться на приоритетах региональной бюджетной политики. Прогнозные и программные документы социально-экономического развития территории, прогноз финансового баланса на последующие годы должны быть основой для определения приоритетных направлений доходов местных бюджетов. В бюджетном процессе должны быть учтены среднесрочная и долгосрочная перспектива, установлена связь с общими целями социально-экономического развития страны и административно-территориальных единиц [2].

Ни одна система не может быть успешной, если она не имеет действенного контроля. Финансовый контроль обеспечивает эффективное управление доходами местных бюджетов и способствует достижению определенных целей. Условием эффективного бюджетного процесса, важными факторами для формирования показателей проекта бюджета на следующий год является отчетность, мониторинг и оценка результативности управления средствами местных бюджетов [2].

Дальнейшее совершенствование бюджетной децентрализации требует введения формирования бюджетов с учетом стратегических целей формирования доходов местных бюджетов на перспективу. Недостаточность доходной базы местных бюджетов, невозможность их в полном объеме финансировать выполнение полномочий органов местного самоуправления требуют совершенствования стратегических направлений формирования доходов местных бюджетов в современных условиях бюджетной децентрализации.

С целью реализации Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине принят ряд нововведений в Бюджетный и Налоговый кодексы Украины, которые несут кардинальные изменения в перераспределение бюджетных ресурсов, что должно способствовать их децентрализации и расширению доходной базы местных бюджетов. С 2015 г. в Украине введены новые подходы во взаимодействии центральных и местных бюджетов, которые будут стимулировать местные органы власти к наращиванию доходной базы. Часть социальных расходов, таких как финансирование медицины и образования, государство берет на себя путем предоставления субвенций [3].

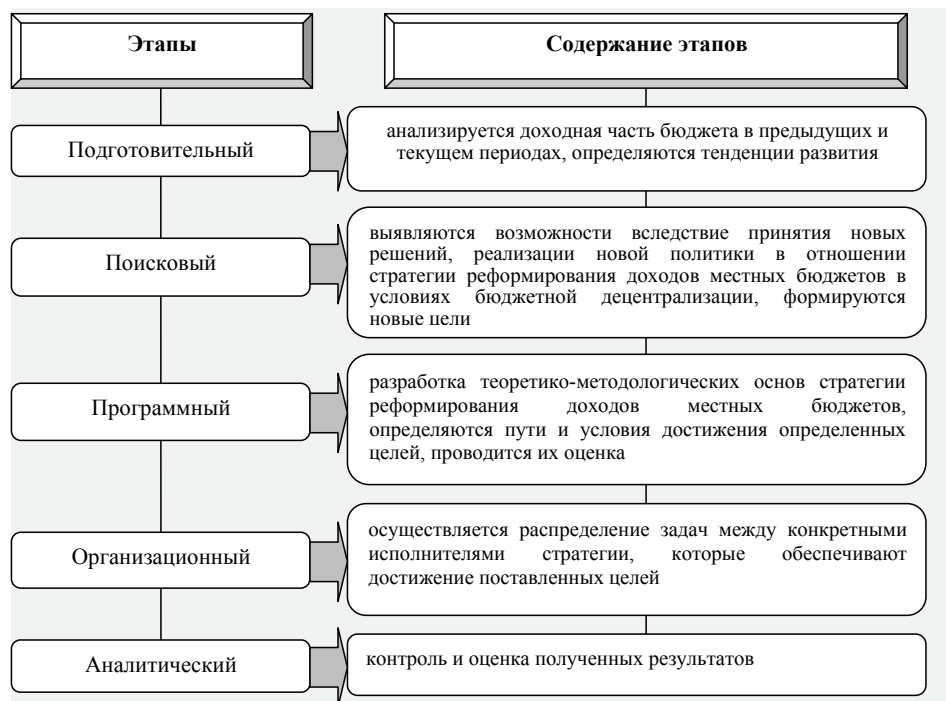


Рис. 1. Основные этапы процесса формирования стратегии реформирования доходов местных бюджетов в условиях бюджетной децентрализации

По мнению некоторых отечественных исследователей [3] изменения в бюджетное законодательство расширяют права местных органов власти и предоставляют им полную бюджетную самостоятельность, а также расширяют источники наполнения местных бюджетов. Однако, с таким утверждением трудно согласиться, поскольку весьма значительной и аргументированной критика правительственных мер по обеспечению процессов децентрализации. Ведь в Украине сегодня процессы бюджетной децентрализации хотя и приобрели необратимый характер, но не имеют системности и все еще не способствуют стимулированию местных органов к поиску источников активизации собственных финансовых ресурсов [4].

Изменения в законодательстве по бюджетной децентрализации вводят альтернативные пути увеличения налоговых поступлений в местные бюджеты, в частности, местным бюджетам передается:

10 % налога на прибыль предприятий;

100 % государственной пошлины;

80 % экологического налога (при этом 55 % будут направляться в областные бюджеты, а 25 % – в районные бюджеты и бюджеты городов областного значения);

акцизный налог от реализации через розничные сети пива, алкогольных напитков, табачных изделий, нефтепродуктов, биодизеля и сжиженного газа;

25 % платы за недра;

местные сборы (налог на недвижимость по включению до налогообложения коммерческого (нежилого) имущества, единый налог);

налог на имущество («роскошные» автомобили);

налог на прибыль коммунальных предприятий, другие налоги;

75 % налога на доходы физических лиц (60 % налога получают бюджеты городов областного значения и

районов, 15 % – областные бюджеты) 40 % – бюджет г. Киева [4, с. 57].

Однако, как и ранее, основным бюджетообразующим налогом местных бюджетов остается налог на доходы физических лиц. Однако Законом Украины от 01.01.2016 № 79-VIII "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Украины относительно реформы межбюджетных отношений" [5] внесены изменения относительно разграничения этого налога между бюджетами. Отныне в областной бюджет отчисляется 15 % налога на доходы физических лиц, в бюджеты городов областного значения – 60 %, в бюджет г. Киева – 40 %, в бюджеты сел – 25 %, в государственный бюджет – 25 % [6]. До 2015 г. действовали другие нормативы отчислений: в областной бюджет – 25 %, в бюджеты городов областного значения – 75 %, в бюджет г. Киева – 50 %. Таким образом, государственному бюджету передано относительно стабильное и доходный источник поступлений местных бюджетов.

С принятием Налогового кодекса Украины значительно сократилось количество местных налогов и сборов – с 14 до 5, а с изменениями – до 4. Однако, следует заметить, что отмена коммунального налога, рыночного сбора и налога на рекламу негативно повлияло на доходы местных бюджетов. Новым законодательством ликвидированы налоги, которые составляли основу поступлений от местного налогообложения, а налог на недвижимое имущество, отличное от земельного участка, единый налог и два сбора. Включение в их состав единого налога привело к повышению удельного веса местных налогов и сборов в структуре доходов местных бюджетов. Поэтому, одним из главых среди местных налогов и сборов стал единый налог [7, с. 221-227].

Таким образом, в результате внесения изменений в Налоговый и Бюджетный кодекс произошло сокра-

щение как общегосударственных, так и местных налогов и сборов. Доходы местных бюджетов расширен за счет поступлений от акцизного налога по реализации подакцизных товаров в розницу по ставке 5 % стоимости реализованного товара, 10 % налога на прибыль коммерческих предприятий, 100-процентным закреплением за местными бюджетами государственной пошлины, платы за предоставление административных услуг и т.д. [3].

Используя информацию, содержащуюся в отчетах об исполнении местных бюджетов, оценивают эффективность реализации бюджетных программ, выявляют недостатки и ошибки. Мониторинг и оценка осуществляются на основании данных официальной отчетности. Мониторинг обеспечивает непрерывный процесс сбора и обработки данных о показателях выполнения местных бюджетов. Оценка эффективности работы местных органов власти по использованию бюджетных средств позволяет своевременно предупредить возможные проблемы, связанные с исполнением бюджета, выявить тенденции, установить причинно-следственные связи существования определенных трендов и разработать меры по улучшению качества общественных услуг и эффективности расходов местных бюджетов [8]. В то время как мониторинг сосредотачивается на текущих операциях и сравнении показателей, оценка – на анализе конечных результатов выполнения местных бюджетов [2].

Основные задачи системы мониторинга и оценки определены отечественными исследователями, и сводятся к следующему [2]:

определить, местные органы власти выполняют возложенные на них полномочия и функции с соблюдением требований бюджетного законодательства; оценить фискальную и кредитную способность органов местного самоуправления с помощью финансовых коэффициентов;

оценить экономическую эффективность и результативность конкретной бюджетной программы и определить пути повышения результативности ее выполнения, оптимизации бюджетных доходов, перераспределения средств в рамках программы или, в случае необходимости, нескольких программ.

ВЫВОДЫ

Дальнейшее совершенствование менеджмента бюджетных средств требует введения формирования бюджетов с учетом стратегических целей социально-экономического развития территории на многолетнюю перспективу и результатов деятельности участников бюджетного процесса, достигнутых в предыдущих бюджетных периодах.

Современная наука государственного управления имеет широкий спектр средств государственного влияния на развитие местных бюджетов в стране. Однако недостаточность доходной базы в регионах, невозможность местных бюджетов в полном объеме финансировать выполнение своих обязанностей требуют совершенствования методов государственного

управления местными бюджетами, использование которых актуальны в Украине с учетом социально-экономических диспропорций общественного развития и многоаспектного анализа внешних факторов.

Список использованных источников

1. Об одобрении Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине: Распоряжение Кабинета Министров Украины от 01.04.2014 г. № 333-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

2. Чолач С.С. Совершенствование механизма управления средствами местных бюджетов Украины в условиях децентрализации власти. Эффективная экономика. 2015. № 11. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4538>

3. Сергиенко Л.К. Бюджетная децентрализация - путь к финансовому обеспечению местного самоуправления. Глобальные и национальные проблемы экономики. 2015. Выпуск 7. С. 743-746.

4. Ковальчук И.В. Местные налоги и сборы как финансовая основа процесса децентрализации. Юридический научный электронный журнал. 2016. № 1. С. 55-58.

5. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Украины относительно реформы межбюджетных отношений: Закон Украины от 28.12.2014 г. № 79-19. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>

6. Официальный сайт Министерства финансов Украины. URL: www.minfin.gov.ua

7. Проць Н.В. Формирование налоговых поступлений местных бюджетов в контексте бюджетной децентрализации. FINANCIAL SPACE. 2015. № 1 (17). С. 221-227

8. Корнеев М.В. Совершенствование теоретико-методологического обеспечения обобщающей оценки уровня финансовой автономии. Актуальные проблемы экономики. 2009. № 7 (97). С. 229-235.

References

1. On approval of the Concept of reforming local self-government and the territorial organization of power in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 01.04.2014, № 333-p. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (in Ukrainian).

2. Cholach S.S. Improving the management mechanism of local budget funds of Ukraine in the context of decentralization of power. Efektyvna ekonomika. 2015. № 11. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4538> (in Ukrainian).

3. Serhiienko L.K. Budget decentralization - the path to the financial support of local government. Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky. 2015. Issue 7. pp. 743-746. (in Ukrainian).

4. Kovalchuk I.V. Local taxes and fees as the financial basis of the decentralization process. Yurydychnyi naukovi elektronnyi zhurnal. 2016. № 1. pp. 55-58. (in Ukrainian).

5. On Amendments to the Budget Code of Ukraine regarding the reform of intergovernmental relations: Law of Ukraine of 28.12.2014, №79-19. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (in Ukrainian).

6. Official website of the Ministry of Finance of Ukraine. URL: www.minfin.gov.ua (in Ukrainian).

7. Prots N.V. Formation of tax revenues of local budgets in the context of fiscal decentralization. FINANCIAL SPACE. 2015. № 1 (17). pp. 221-227. (in Ukrainian).

8. Kornieiev M.V. Improving the theoretical and methodological support of a generalized assessment of the level of financial autonomy. Aktualni problemy ekonomiky. 2009. № 7 (97). pp. 229-235. (in Ukrainian).