

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

к. е. н. Бержаніп І. А.,
к. е. н. Вінницька О. А.

Україна, м. Умань, Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тичини

Abstract. Strategic directions of improving the process of formation of local budget revenues under the current conditions of budget decentralization are proposed. In particular, the algorithm for the formation and implementation of Strategy of Reforming of Local Budget Revenues under Fiscal Decentralization has been developed. In contrast to the available one, it is built on the basis of synchronous implementation of principles of the system-targeted approach. This Strategy defines the regulatory and organizational fundamentals of the state activity and its fiscal policies, priorities, principles, strategic indicators and means for implementing this Strategy, as well as provides generalization of certain areas of activity in the field of ensuring the formation of local budget revenues under the conditions of fiscal decentralization. In turn, it will contribute to the development of an effective system for their formation.

This Strategy will promote creation of an effective system of inter-budgetary relations, their coordination with priority directions of the social and economic development of Ukraine; improvement of the legislative base for regulating local budget revenues under the conditions of budget decentralization; strengthening the financial basis of local self-government, namely local budget revenues.

Keywords: local budgets, income, decentralization, tax revenues, development of financial decentralization.

Вступ. Серед стратегічних завдань сучасного 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. Бюджетна децентралізація має сприяти вирішенню двох основних питань: по-перше, взаємообумовлений розподіл доходів та видатків між рівнями бюджетної системи; по-друге, встановлення повноважень, у межах яких на регіональному рівні можливо визначати власні доходи та видатки місцевих органів влади

Результати дослідження. Першим етапом української реформи формування місцевих бюджетів стало затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1] та плану заходів з її реалізації. Реформа передбачає врегулювання системи адміністративно-територіального устрою; створення конституційної основи утворення виконавчих органів обласних та районних рад; розподілу повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування та між органами місцевого самоврядування різних рівнів.

Одним із завдань, що його передбачається вирішувати в рамках Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, є бюджетна децентралізація. В рамках нової концепції ця проблема зводиться до підвищення бюджетної самостійності місцевих органів влади та збільшення доходів місцевих бюджетів.

У контексті процесів децентралізації бюджетної системи України актуалізується питання розширення доходної бази місцевих бюджетів, які є фінансовою основою органів місцевого самоврядування. Реалізація цього питання потребує створення умов для незалежної та ефективної діяльності місцевих органів влади, спроможності органів місцевого самоврядування забезпечувати соціально-економічний розвиток територій та підвищувати рівень надання громадських послуг населенню шляхом зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів.

Процес формування стратегії реформування доходів місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації доцільно розділити на такі етапи:

- підготовчий: аналізується дохідна частина бюджету у попередніх та поточному періодах, визначаються тенденції розвитку;
- пошуковий: виявляються можливості внаслідок прийняття нових рішень, реалізації нової політики щодо стратегія реформування доходів місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації, формуються нові цілі;

– програмний: розроблення теоретико-методологічних засад стратегії реформування доходів місцевих бюджетів, визначаються шляхи та умови досягнення окреслених цілей, проводиться їх оцінка;

– організаційний: здійснюється розподіл завдань між конкретними виконавцями стратегії, які забезпечують досягнення визначених цілей;

– аналітичний: контроль і оцінка отриманих результатів.

Складання прогнозу на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди є обов'язковим відповідно до положень Бюджетного кодексу України. При прогнозуванні доходів місцевих бюджетів необхідно враховувати оцінку стратегії діяльності з урахуванням програм та рішень місцевих органів влади та поточної економічної ситуації у регіоні.

Формування місцевого бюджету має ґрунтуватись на пріоритетах регіональної бюджетної політики. Прогнозні та програмні документи соціально-економічного розвитку території, прогноз фінансового балансу на наступні роки мають бути основою для визначення пріоритетних напрямів доходів місцевих бюджетів. У бюджетному процесі повинні бути враховані середньострокова та довгострокова перспектива, встановлений зв'язок із загальними цілями соціально-економічного розвитку країни та адміністративно-територіальних одиниць [2].

Подальше удосконалення бюджетної децентралізації потребує запровадження формування бюджетів із урахуванням стратегічних цілей формування доходів місцевих бюджетів на перспективу. Недостатність дохідної бази місцевих бюджетів, неможливість їх у повному обсязі фінансувати виконання повноважень органів місцевого самоврядування вимагають вдосконалення стратегічних напрямів формування доходів місцевих бюджетів у сучасних умовах бюджетної децентралізації.

З метою реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні прийнято ряд нововведень до Бюджетного та Податкового кодексів України, які несуть кардинальні зміни у перерозподіл бюджетних ресурсів, що повинно сприяти їх децентралізації та розширенню дохідної бази місцевих бюджетів. З 2015 року в Україні введені нові підходи у взаємодії центральних та місцевих бюджетів, які стимулюватимуть місцеві органи влади до нарощування дохідної бази. Частину соціальних видатків, таких як фінансування медицини та освіти, держава бере на себе через надання субвенцій. На думку деяких вітчизняних дослідників [3] зміни до бюджетного законодавства розширюють права місцевих органів влади та надають їм повну бюджетну самостійність, а також розширюють джерела наповнення місцевих бюджетів. Проте, з таким твердженням важко погодитись, оскільки досить значною та аргументованою є критика урядових заходів щодо забезпечення процесів децентралізації. Адже в Україні сьогодні процеси бюджетної децентралізації хоча й набули незворотного характеру, але не мають системності і все ще не сприяють стимулюванню місцевих органів до пошуку джерел активізації власних фінансових ресурсів.

Зміни в законодавстві щодо бюджетної децентралізації запроваджують альтернативні шляхи збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів, зокрема, місцевим бюджетам передається:

- 10 % податку на прибуток підприємств;
- 100 % державного мита;
- 80 % екологічного податку (при цьому 55 % будуть направлятися в обласні бюджети, а 25 % – до районних бюджетів і бюджетів міст обласного значення);
- акцизний податок від реалізації через роздрібні мережі пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів, біодизеля і скрапленого газу;
- 25 % плати за надра;
- місцеві збори (податок на нерухомість з включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна, єдиний податок);
- податок на майно («розкішні» автомобілі);
- податок на прибуток комунальних підприємств, інші податки;
- 75 % податку на доходи фізичних осіб (60 % податку отримують бюджети міст обласного значення та районів; 15 % – обласні бюджети);
- 40 % – бюджет м. Києва [4].

Проте, як і раніше, основним бюджетоутворюючим податком місцевих бюджетів залишається податок на доходи фізичних осіб. Однак Законом України від 01.01.2016 № 79-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [5] внесено зміни щодо розмежування цього податку між бюджетами. Відтепер до обласного бюджету відраховується 15 % податку на доходи фізичних осіб, до бюджетів міст обласного значення – 60 %, до бюджету м. Києва – 40 %, до бюджетів сіл – 25 %, до державного бюджету – 25 %. До

2015 р. діяли інші нормативи відрахувань: до обласного бюджету – 25 %, до бюджетів міст обласного значення – 75 %, до бюджету м. Києва – 50 %. Таким чином, державному бюджету передано відносно стабільне та дохідне джерело надходжень місцевих бюджетів.

Таким чином, унаслідок внесення змін до Податкового та Бюджетного кодексу відбулося скорочення як загальнодержавних, так і місцевих податків та зборів. Доходи місцевих бюджетів розширено за рахунок надходжень від акцизного податку з реалізації підакцизних товарів у роздріб за ставкою 5 % вартості реалізованого товару, 10 % податку на прибуток комерційних підприємств, 100-відсотковим закріпленням за місцевими бюджетами державного мита, плати за надання адміністративних послуг тощо.

Проте на даний час ще наявні ключові проблеми, які виникли внаслідок функціонування централізованої фінансової системи та потребують вирішення в ході бюджетної реформи в Україні:

- недосконала система адміністративно-територіального устрою;
- надмірний ступінь централізації бюджетних коштів;
- підпорядкованість і фінансова обмеженість органів місцевого самоврядування;
- відсутність необхідної власної дохідної бази місцевих бюджетів, що могло б забезпечувати гарантії виконання органами місцевого самоврядування як делегованих так і власних повноважень;
- відсутність дієвих стимулів для місцевих органів влади до збільшення обсягу доходів місцевих бюджетів;
- недостатньо повне використання податкового потенціалу;
- недостатньо обґрунтовані принципи розподілу повноважень, функцій і бюджетних ресурсів між ланками бюджетної системи, що призводить до дублювання та конкуренції повноважень і вимагає подальшого уточнення принципів їх розмежування;
- суттєві диспропорції між соціально-економічним розвитком територій, забезпеченням належного рівня життя всіх громадян України, незалежно від території проживання;
- недосконала система розрахунку міжбюджетних трансфертів;
- нездатність невеликих територіальних громад забезпечити належну якість управління бюджетними ресурсами, що потребуватиме додаткових адміністративних витрат;
- слабка матеріально-фінансова база територіальних громад та високий рівень дотаційності місцевих бюджетів;
- складність прогнозування доходів через значне зростання навантаження на відповідні функціональні підрозділи;
- усунення диспропорцій у показниках доходів різних територій, що потребує додаткового фінансового ресурсу;
- викривлення бази розрахунку трансфертів для місцевих бюджетів через наявні похибки статистичних даних щодо показників населення у розрізі міст, селищ, сіл];
- нерівномірність діючої мережі бюджетних установ, що зумовлює необхідність масштабного перерозподілу коштів між бюджетами;
- належність переважної більшості платників податків до рівня міст, їх міграція з однієї адміністративно-територіальної одиниці в іншу та здійснення фактичної діяльності поза – місцем реєстрації.

Подальше удосконалення менеджменту бюджетних коштів потребує запровадження формування бюджетів із урахуванням стратегічних цілей соціально-економічного розвитку території на багаторічну перспективу та результатів діяльності учасників бюджетного процесу, досягнутих у попередніх бюджетних періодах.

Сучасна наука державного управління має широкий спектр засобів державного впливу на розвиток місцевих бюджетів у країні. Проте недостатність дохідної бази у регіонах, неможливість місцевих бюджетів у повному обсязі фінансувати виконання своїх обов'язків вимагають вдосконалення методів державного управління місцевими бюджетами, використання яких є актуальними в Україні з урахуванням соціально- економічних диспропорцій суспільного розвитку та багатоаспектного аналізу зовнішніх чинників.

Таким чином, розробка стратегії реформування місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації стає нагальною потребою. Стратегія реформування місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації має передбачати формування системи довгострокових цілей місцевих органів влади та вибір найбільш ефективних шляхів їх реалізації. В розробці стратегії варто орієнтуватися на необхідність забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, достатніми для виконання ними своїх повноважень. В процесі стратегічного управління

місцевими фінансами здійснюється пошук шляхів нагромадження фінансових ресурсів та їх перерозподіл у найбільш перспективні сфери соціально-економічного розвитку територій.

Процес реалізації стратегії відбувається на основі механізму управління, який формують такі послідовні дії: підготовчий етап – планування – реалізація (виконання) – контроль (рис. 1).

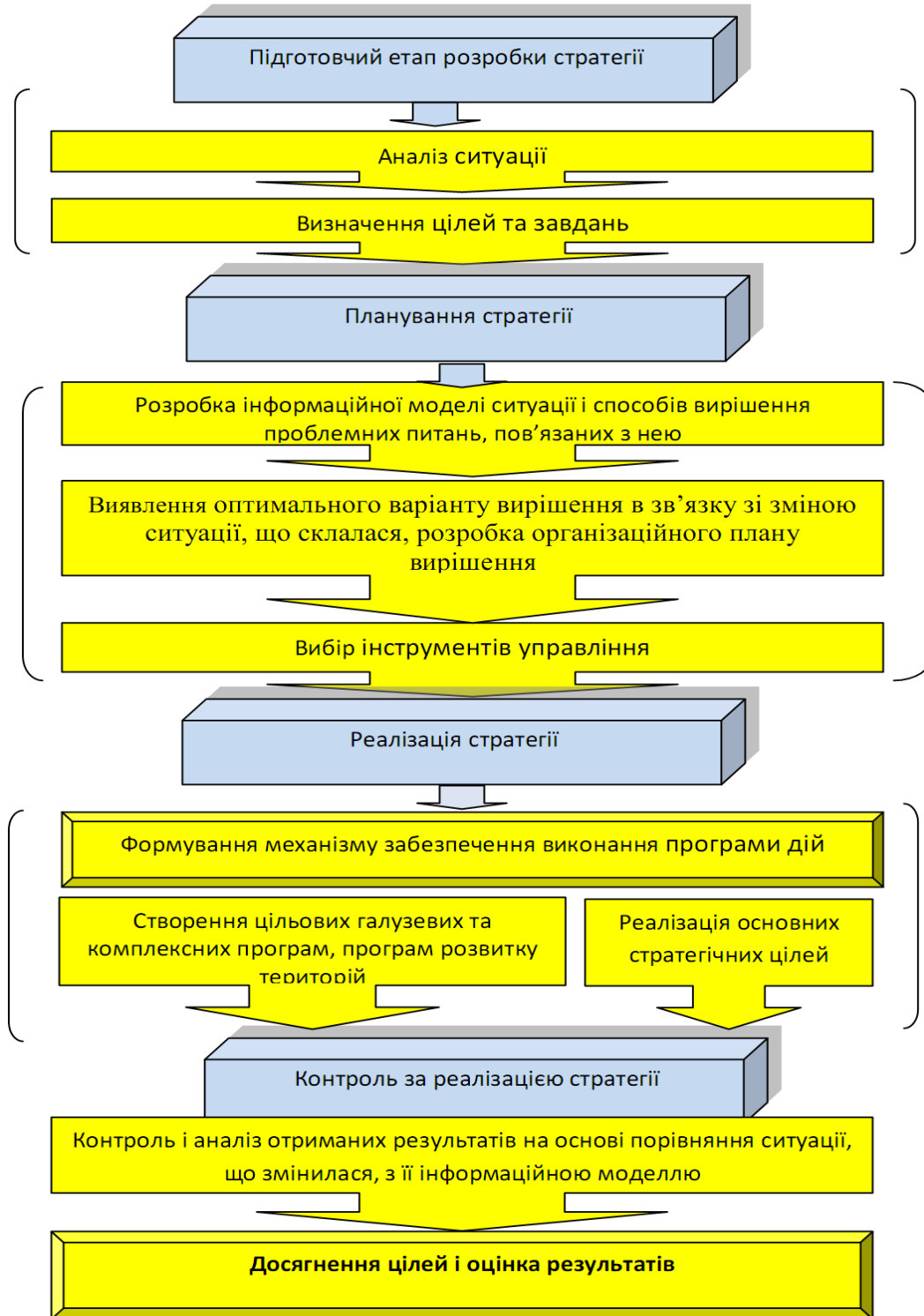


Рис. 1. Алгоритм формування і реалізації стратегії реформування місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації*

*(Запропоновано авторами)

Технологія управлінського процесу передбачає координацію дій за схемою «мета – результат», що дає змогу звести до мінімуму неузгодженості. Механізм реалізації стратегії варто здійснювати в такій послідовності:

- аналіз ситуації, визначення цілей та завдань;
- розробка інформаційної моделі ситуації і способів вирішення проблемних питань, пов'язаних з нею;
- оцінка та переваги оптимального варіанту вирішення в зв'язку зі зміною ситуації, що склалася, розробка організаційного плану вирішення;
- вибір інструментів управління;
- розробка програми дій;
- виконання програми дій;
- контроль і аналіз отриманих результатів на основі порівняння ситуації, що змінилася, з її інформаційною моделлю [6].

Ключовий елемент реалізації стратегії – створення цільових галузевих та комплексних програм, програм розвитку територій. У програмі повинні бути розкриті цілі, шляхи і способи вирішення проблеми. Комплекс програмних документів відповідно повинен розроблятися після затвердження стратегії. Методика розробки програм має враховувати територіальну та галузеву специфіку.

Висновки. Розроблений авторський варіант стратегії сприятиме створенню ефективної системи міжбюджетних відносин, їхнє узгодження із пріоритетними напрямками соціально-економічного розвитку України; удосконаленню законодавчої бази регулювання доходів місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації; зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування – доходів місцевих бюджетів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
2. Чолач С. С. Удосконалення механізму управління коштами місцевих бюджетів України в умовах децентралізації влади / С. С. Чолач / Ефективна економіка. – 2015. – № 11. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua>.
3. Сергієнко Л. К. Бюджетна децентралізація – шлях до фінансового забезпечення місцевого самоврядування / Л. К. Сергієнко // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2015. – Випуск 7. – с. 743-746.
4. Ковальчук І. В. Місцеві податки і збори як фінансова основа процесу децентралізації / Ковальчук І. В. // Юридичний науковий електронний журнал. – 2016. – № 1. – с. 55-58.
5. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. №79–19. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov>.
6. Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні: [моногр.] / Бондарук Т. Г.; НАН України; Ін-т екон. та прогнозів. – К. : Експрес. – 2009. – 608 с.