

Рецензент: Балджи М.Д., д.е.н., професор, зав. кафедри економіки та планування бізнесу Одеського національного економічного університету

6.04.2017

УДК 336.14:352

Проценко Юлія

ФІСКАЛЬНИЙ РОЗРИВ МІЖ ДОХОДАМИ ТА ВИДАТКАМИ НА ВИКОНАННЯ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто роль та особливості місцевих бюджетів. Виявлено вплив місцевого бюджету на стан економіки держави в цілому. Визначено основу самостійності місцевих бюджетів, яку становлять власні та закріплені доходи. Розглянуто визначення власних та закріплених доходів місцевих бюджетів. Проаналізовано обсяги доходів місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів України за період 2011-2016 рр. Розглянуто перелік делегованих державною повноважень органам місцевого самоврядування. Проаналізовано фінансовий розрив між доходами та видатками на виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування в Україні. Висвітлено основні проблеми фінансового розриву між доходами та видатками на виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування. Запропоновано можливі шляхи зменшення фінансового розриву між доходами та видатками на виконання делегованих повноважень.

Ключові слова: місцевий бюджет, власні повноваження, власні доходи, закріплені доходи, міжбюджетні трансферти, делеговані повноваження, децентралізація.

**ФИСКАЛЬНЫЙ РАЗРЫВ МЕЖДУ ДОХОДАМИ И
РАСХОДАМИ НА ВЫПОЛНЕНИЕ ДЕЛЕГИРОВАННЫХ
ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ**

В статье рассмотрена роль и особенности местных бюджетов. Выявлено влияние местного бюджета на состояние экономики государства в целом. Определена основа самостоятельности местных бюджетов, которую составляют собственные и закрепленные доходы. Рассмотрены определения собственных и закрепленных доходов местных бюджетов. Проанализированы объемы доходов местных бюджетов и межбюджетных трансфертов Украины за период 2011-2016 гг. Рассмотрен перечень делегированных государственных полномочий органам местного самоуправления. Проанализирован фискальный разрыв между доходами и расходами на выполнение делегированных полномочий органами местного самоуправления в Украине. Освещены основные проблемы фискального разрыва между доходами и расходами на выполнение делегированных полномочий органами местного самоуправления. Предложены возможные пути уменьшения фискального разрыва между доходами и расходами на выполнение делегированных полномочий.

Ключевые слова: местный бюджет, собственные полномочия, собственные доходы, закрепленные доходы, межбюджетные трансферты, делегированные полномочия, децентрализация.

Protsenko Yulia

**FISCAL GAP BETWEEN THE INCOME AND EXPENSES
ON PERFORMANCE OF THE DELEGATED POWERS BY LOCAL
GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE**

In article the role and features of local budgets is considered. Influence of the local budget on state of the economy of the state in general is revealed. The basis of independence of local budgets which is made by own and fixed income is defined. Definitions of own and fixed income of

local budgets are considered. Volumes of the income of local budgets and the interbudgetary transfers of Ukraine during 2011-2016 are analysed. The list of the delegated state powers to local government bodies is considered. The fiscal gap between the income and expenses on performance of the delegated powers by local government bodies in Ukraine is analysed. The main problems of a fiscal gap between the income and expenses on performance of the delegated powers by local government bodies are covered. Possible ways of reduction of a fiscal gap between the income and expenses on performance of the delegated powers are offered.

Keywords: the local budget, own powers, own income, the fixed income, the interbudgetary transfers, the delegated powers, decentralization.

Постановка проблеми у загальному вигляді. На сьогоднішній день перед Україною стоять важливі соціально-економічні проблеми, вирішення яких пов'язано із забезпеченням макроекономічної стабільності та економічного зростання, зокрема, важливого значення набуває питання належної реалізації повноважень місцевих органів влади, адже саме повноваження визначають роль та місце місцевого самоврядування в системі органів публічної влади. Такі проблеми виникають через існуючу стару бюджетну систему, правову невідповідність норм законодавчих актів між собою, фіскального розриву між доходами та видатками на виконання делегованих повноважень та значні розриви у видатковій та дохідній частинах місцевих бюджетів взагалі.

Недостатність стабільних джерел доходів значно обмежує вплив місцевих органів влади на соціально-економічний розвиток регіонів. Тому розширення та оптимізація джерел наповнення місцевих бюджетів є надзвичайно важливим завданням, адже вирішення цієї проблеми сприятиме підвищенню рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування і якісному виконанню покладених на них повноважень, як власних, так і делегованих.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти фіскального розриву між доходами та видатками на виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування в Україні є предметом наукових досліджень таких українських вчених економістів: І. Алексєєва, В. Федосова, А. Науменко, І. Алексєєва, С. Фролова, І. Волохової, І. Луїної, Ю. Хмарука, С. Юрія та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.

Незважаючи на значні досягнення у сфері дослідження питання фіскального розриву між доходами та видатками на виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, бракує єдності підходів щодо розв'язання проблеми законодавчого забезпечення взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування стосовно делегування повноважень, які б відповідали сучасним вимогам економічного стану України.

Метою даної статті є висвітлення ключових проблем фіскального розриву між доходами та видатками на виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування в Україні та обґрунтування напрямків їх зменшення.

Основна частина. Однією з головних проблем бюджетної системи України на сьогодні є взаємовідносини місцевих бюджетів між собою та з державним бюджетом. В свою чергу, ключовою проблемою місцевих бюджетів є невідповідність їх доходів витратам, що на них покладені.

Місцевий бюджет – важливий економічний важель регіонального розвитку, саме тому головними завданням фінансової діяльності місцевих органів влади є задоволення суспільних інтересів і потреб громади та сприяння соціально-економічному розвитку регіону.

Місцевий бюджет відіграє важливу роль, впливаючи на стан економіки держави в цілому. Величина податкового навантаження, структура бюджетних витрат та обсяги місцевих бюджетів в цілому, певним чином впливають на:

- динаміку виробництва;
- рівень зайнятості населення;
- соціально-економічний стан відповідної території;
- реалізацію загальнодержавних програм, пов'язаних з розвитком галузей народного господарства;
- створення нових робочих місць;
- фінансування заходів з підвищення життєвого рівня населення. [1, с. 68]

Місцеві бюджети виступають важливим чинником економічного розвитку і фінансової стабільності, важелем здійснення перерозподільних процесів, фінансовою базою місцевого самоврядування, інструментом реалізації державної регіональної

політики, планами формування і використання фінансових ресурсів територіальних утворень та головним джерелом фінансових ресурсів для утримання і розвитку місцевого господарства, вирішення місцевих проблем. [2, с. 278]

Оснoву самостійності місцевого бюджету становлять власні та закріплені доходи.

Власні доходи – вони формуються на території, підвідомчій відповідному місцевому органу влади і згідно з його рішенням. Закріплені доходи – це доходи, які закріплюються за певним бюджетом.

Станом на 1 січня 2016 року закріплені доходи місцевих бюджетів склали 28% від загальної суми доходів місцевих бюджетів, водночас власні доходи склали всього 6,2%. Такий розрив між власними та закріпленими доходами призводить до суттєвого збільшення трансфертів з державного бюджету. Важливою проблемою на сьогодні залишається втручання органів державної влади в проблеми місцевих органів влади, що відбувається також через надання міжбюджетних трансфертів (рис. 1).



Рис.1 Обсяги доходів місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів України за період 2011-2016 рр., млн.грн [3]

Зростання обсягів міжбюджетних трансфертів відбувається вищими темпами, ніж зростання обсягів доходів місцевих бюджетів. Таке зростання не стимулює органи місцевого самоврядування до розвитку власної дохідної бази та свідчить про послаблення впливу місцевого самоврядування. Отже, основні зусилля варто спрямувати

на забезпечення належної доходної бази місцевих бюджетів, при чому за рахунок власних або делегованих їм ресурсів, а не за рахунок бюджетних трансфертів [4, с.155].

Відповідно до проекту закону «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування», держава делегує вагому частину повноважень органам місцевого самоврядування. Такі делеговані повноваження, якими передбачаються безпосередні фінансові витрати місцевої влади, це:

- забезпечення надання державних субсидій сім'ям, які мають дітей;
- ведення державного земельного кадастру;
- проведення експертизи новозбудованих об'єктів;
- організація охорони, реставрації і використання пам'ятників архітектури й містобудування, природних ландшафтів;
- організація прикордонної (прибережної) торгівлі;
- вирішення у встановленому порядку питань соціального захисту населення, охорони й опіки;
- організація територіального планування;
- проведення оплачуваних громадських робіт для осіб, зареєстрованих як безробітних та ін.

В умовах поділу повноважень органів місцевого самоврядування на власні і делеговані виникає необхідність відокремленого використання коштів за даними напрямками, чим і обумовлюється потреба в акумуляції фінансових ресурсів. Делеговані державою повноваження повинні фінансуватися за рахунок закріплених доходів місцевих бюджетів (доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів) і трансфертів з державного бюджету. Трансферти мають виконувати регулятивну функцію, забезпечуючи вирівнювання фінансових дисбалансів в розрізі територій та гарантуючи однаковий рівень надання суспільних послуг населенню на всій території держави. [4, с. 300]

Видатки органів місцевого самоврядування на реалізацію делегованих повноважень значно переважають видатки на реалізацію власних самоврядних повноважень.

Розглянемо фіскальний розрив між доходами та видатками на виконання делегованих повноважень органами місцевого

самоврядування в Україні за період 2003-2015 рр. (табл.1).

Таблиця 1

Фіскальний розрив між доходами та видатками на виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування в Україні за період 2003-2015 рр. [5, с.61]

Показники	Роки			
	2003	2007	2011	2015
Доходи на виконання делегованих повноважень: - в млн.грн	16161,8	41492,8	59587,2	80856
- у % до загальної суми доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів	47,11	38,76	32,82	26,6
Видатки на виконання делегованих повноважень: - в млн.грн	25365,4	76099,3	150363,7	201580,5
- у % до загальної суми видатків місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів	75,11	72,58	83,08	80,63
Фіскальний розрив: - в млн.грн	9203,6	34606,5	90776,5	120724,5
- у % до загальної суми доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів	26,83	32,33	50,01	57,03
Міжбюджетні трансферти - :всього, млн.грн	11729,1	44655,9	94875,0	155259,4
у тому числі: дотації вирівнювання, млн.грн	5905,5	18581,5	43629,9	76654,2
Частка дотації вирівнювання у фінансуванні фіскального розриву, %	64,2	53,7	48,1	63,5

Фіскальний розрив відносно загальної суми доходів місцевих бюджетів України з урахуванням міжбюджетних трансфертів постійно зростає: з 26,83% до 57,03%. Наявність фіскального розриву

призводить до усунення органів місцевого самоврядування від проблем мобілізації державних податків, зборів та інших платежів.

Отже, основними проблемами фіскального розриву між доходами та видатками на виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування в Україні є:

- надмірна централізація управління місцевими бюджетами та відсутність чіткого розподілу компетенції щодо вирішення конкретних завдань між центральними органами влади і органами регіонального та місцевого самоврядування;

- протистояння між обласними (районними) радами та обласними (районними) державними адміністраціями з приводу делегованих повноважень;

- фінансові зловживання у процесі формування, наповнення та використання місцевих бюджетів;

- відсутність законодавчо закріпленої процедури делегування повноважень та чітко визначених механізмів відмови місцевих рад від виконання делегованих повноважень, зокрема у разі незабезпеченості належними ресурсами;

- недосконала система контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування

- переважання трансфертів в структурі доходів місцевих бюджетів [6, с. 367].

З метою зменшення фіскального розриву між доходами та видатками на виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування в Україні необхідно:

- законодавчо закріпити процедури делегування повноважень та чітко визначених механізмів відмови місцевих рад від виконання делегованих повноважень, зокрема у разі незабезпеченості належними ресурсами;

- надати можливість органів місцевого самоврядування самостійно встановлювати і коригувати ставки місцевих податків;

- вдосконалити формули розподілу міжбюджетних трансфертів;

- перейти до децентралізації управління місцевими фінансами;

- залучати іноземні інвестиції та кредити;

- посилити контроль за цільовим використанням бюджетних коштів;

- вдосконалити систему контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [7, с. 130].

Висновки і перспективи подальших розробок.

Останні роки формування й виконання місцевих бюджетів в Україні здійснюються в умовах обмеження фінансових ресурсів, нестабільності джерел формування доходів місцевих бюджетів та фіскального розриву між доходами та видатками на виконання делегованих повноважень, що призводить до необхідного фінансового вирівнювання, переважання трансфертів в дохідній базі місцевих бюджетів та протистояння між обласними (районними) радами та обласними (районними) державними адміністраціями з приводу делегованих повноважень.

Удосконалення процесу делегування повноважень місцевими органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування має здійснюватися за такими напрямками:

- децентралізація бюджетної системи й управління фінансовими потоками на рівні місцевого самоврядування, також зменшення частки зосередження всіх фінансових ресурсів у держави;
- зменшення ступню фінансового вирівнювання;
- закріплення процедури делегування повноважень;
- визначення механізмів відмови місцевих рад від виконання делегованих повноважень, зокрема у разі незабезпеченості належними ресурсами;
- недопущення фінансових зловживань у процесі виконання делегованих повноважень;
- удосконалення системи розподілу міжбюджетних трансфертів.

Саме запропоновані заходи дозволять зменшити фіскальний розрив між доходами та видатками на виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування України.

Література

1. Федосов В.М. Бюджетний менеджмент: підручник/ В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
2. Алексеев І.В. Бюджетна система : [навч. посібник] / І. В. Алексеев, Н. Б. Ярошевич, А. М. Чушак. – К. : Хай-Тек Прес, 2008. –

544 с.

3. Місцеві податки та збори // Аналітичний центр Асоціації міст України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/news/mistsevi-podatki-ta-zbori>.

4. Фролов С.М. Бюджетний менеджмент і проблеми розвитку прикордонних територій: монограф. / С.М. Фролов. – Суми : Вид-во СумДУ, 2010. – 317 с.

5. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2015 рік // Аналітичне видання Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД). – К., 2015. – 85 с.

6. Волохова І. С. Вплив удосконалення міжбюджетних відносин на розвиток малого та середнього бізнесу / І. С. Волохова // Вісник соціально-економічних досліджень. – Одеса : ОДЕУ, 2006. – Вип. 13. – С. 366–369.

7. Науменко А.М. Напрями підвищення дохідності місцевих бюджетів // Держава та регіони. – №5. – 2009. – С. 127-133.

1. Fedosov V.M. Byudzhetnyy menedzhment: pidruchnyk/ V. Fedosov, V. Oparin, L. Safonova. – К.: KNEU, 2004. – 864 s.

2. Alekseev I.V. Byudzhetna systema : [navch. posibnyk] / I. V. Alekseev, H. B. Yaroshevych, A. M. Chushak. – К. : Khay-Tek Pres, 2008. – 544 s.

3. Mistsevi podatky ta zbory // Analitychnyy tsentr Asotsiatsiyi mist Ukrayiny. [Elektronnyy resurs] – Rezhym dostupu: <http://www.auc.org.ua/news/mistsevi-podatki-ta-zbori>.

4. Frolov S.M. Byudzhetnyy menedzhment i problemy rozvytku prykordonnykh terytoriy: monohraf. / S.M. Frolov. – Sumy : Vyd-vo SumDU, 2010. – 317 s.

5. Byudzhetnyy monitorynh: Analiz vykonannya byudzhetu za 2015 rik // Analitychne vydannya Instytutu byudzhetu ta sotsial'no-ekonomichnykh doslidzhen' (IBSED). – К., 2015. – 85 с.

6. Volokhova I. S. Vplyv udoskonalennya mizhbyudzhetnykh vidnosyn na rozvytok maloho ta seredn'oho biznesu / I. S. Volokhova // Visnyk sotsial'no-ekonomichnykh doslidzhen'. – Odessa : ODEU, 2006. – Vyp. 13. – S. 366–369.

7. Naumenko A.M. Napryamy pidvyschennya dokhidnosti mistsevykh byudzhetiv // Derzhava ta rehiony. – #5. – 2009. – S. 127-133.

Рецензент: Волохова І.С., д.е.н., доцент, завідувач кафедри фінансів, Одеський національний економічний університет

6.04.2017

УДК 338.48:640.43

Сергієнко Людмила, Грималюк Андрій

ТУРИСТИЧНИЙ ТА ГОТЕЛЬНО-РЕСТОРАННИЙ БІЗНЕС В КОНТЕКСТІ ПОСТМОДЕРНУ

В статті показано, що концепція знакової цінності Ж.Бодрійяра може стати однією з найважливіших методологічних основ аналізу туристичного та готельно-ресторанного бізнесу в епоху постмодерна. Цей методологічний висновок може придбати і практичне значення для розвитку туристичного та готельно-ресторанного бізнесу в Україні і, зокрема, на її чорноморському узбережжі. Практичний висновок полягає в тому, що інвестиції в розвиток туристичного та, особливо, готельно-ресторанного бізнесу на чорноморському узбережжі України, що орієнтуються на світовий ринок послуг, повинні повною мірою враховувати вимоги, пов'язані з особливостями постмодерну. Цей висновок пов'язаний, насамперед, з тим, що традиційний стиль, відповідний як масовому сприйняттю вітчизняних відпочивальників і туристів, так і вітчизняному бізнес-класу, може виявитися застарілим і старомодним з точки зору європейських гостей. Він може багато в чому не збігатися зі стилем міжнародного та, насамперед, західноєвропейського бізнес-класу, для якого краща демонстрація «природної» відкритості багато в чому визначає знакову цінність послуг в епоху постмодерну. Таким чином, питання соціально-культурного розрізнення виходять на передній план у розвитку туристичного та готельно-ресторанного бізнесу в міру розширення кола очікуваних споживачів його послуг і виходу на міжнародний рівень. В якійсь мірі ця різниця смаків і стилів відображає не тільки соціально-культурні традиції, але і різні рівні історичного розвитку західного та пострадянського суспільства. Якщо західне суспільство давно минуло ступінь модернізації і увійшло в