

УДК 336.143:352

## ПРОПОЗИЦІЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

*Галушка А.В., к.е.н., доцент,  
Тарасевич К.В., студентка ХНЕУ*

*У статті розглядаються теоретичні та практичні аспекти формування доходів місцевих бюджетів в Україні. Проаналізовано склад доходів місцевих бюджетів та форми мобілізації ресурсів до місцевих бюджетів найнижчого рівня. Запропоновано напрямки збільшення власних доходів місцевих бюджетів.*

**Ключові слова:** бюджет, місцевий бюджет, фінансові ресурси бюджету, доходи бюджету, трансферти, місцеві податки і збори.

**Постановка проблеми та її зв'язки з науковими чи практичними завданнями.** В умовах переходу до децентралізації державного управління потребує реформування система фінансового забезпечення місцевого самоврядування України. Проголошена автономія органів місцевого самоврядування має бути підкріплена відповідними правами щодо стягнення на власній території податків і зборів в обсягах, достатніх для задоволення потреб місцевого розвитку.

Проблема реформування місцевого самоврядування є однією з найактуальніших у сучасних умовах розвитку української державності. Основною проблемою, що перешкоджає забезпеченню нормальної життєдіяльності територіальної громади, варто назвати відсутність чіткого розмежування власних і делегованих повноважень і, відповідно, їх фінансового покриття [1].

Делеговані державою повноваження не забезпечені бюджетними ресурсами в обсязі, передбаченому чинним законодавством, а це змушує місцеві органи влади необґрунтовано збільшувати в процесі затвердження місцевих бюджетів плани мобілізації доходів, що, в свою чергу, призводить до невиконання дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів і недофінансування взятих зобов'язань.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор з посиланням на джерела.** Широке коло українських учених досліджують проблеми розширення фінансової бази місцевого самоврядування. Переважна більшість науковців вважає перспективним напрямом вирішення даної проблеми кількісне збільшення джерел місцевих доходів через введення нових податків, зокрема податку на майно. Дослідження в цьому напрямі сьогодні проводять В. Губенко, А. Рудик, О. Кириленко, Ц. Огонь, К. Павлюк та багато інших учених [1-4]. Проте проблема вдосконалення існуючої

структури податкових надходжень без уведення додаткових податків залишається нерозробленою, що обумовлює актуальність обраної теми.

**Мета статті.** Пошук шляхів розширення фінансової бази місцевого самоврядування за рахунок удосконалення структури місцевих бюджетів на прикладі Харківської області.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Бюджетна політика на місцевому рівні - це офіційно визначені органом місцевого самоврядування цілі та напрямки розвитку бюджетних відносин і методи їх реалізації на місцевому рівні.

Отже для того, щоб забезпечити ефективність бюджетної політики в Харківській області необхідно:

- сформувати для кожного рівня місцевого бюджету власні та закріплені доходи;
- здійснити закріплення місцевих податків і зборів за відповідним бюджетом, максимально обмеживши справляння таких податків до інших бюджетів;
- визнати обласні органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування суб'єктами регіональної податкової політики, надавши їм право використовувати інструменти податкового регулювання;
- встановити граничні значення ставок місцевих податків.

Так, аналіз здійснення бюджетної політики, проведений головним фінансовим управлінням, за останні роки виявив:

- значне зменшення форм впливу на фінансові ресурси міста органів місцевого самоврядування;
- зосередженість фінансового менеджменту на залученні необхідних фінансових ресурсів із традиційних джерел навіть у період, коли обласні ради мали право здійснювати позичання;
- створення інститутів залучення фінансових ресурсів на потреби міста, що мають високі фінансові та інші ризики власної діяльності.

Процес формування бюджетної політики передуює процесу складання місцевих бюджетів та узгоджується з планами економічного й соціального розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Фактично основним документом, що визначає бюджетну політику на місцевому рівні, є програма економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальної одиниці [2].

Місцеві органи влади в умовах нормативного розподілу ресурсів мають можливості формувати власну бюджетну політику, хоча при цьому обмежується їх автономність і вони працюють у рамках, визначених загальнодержавними нормативними актами. Запорукою успіху місцевої бюджетної політики може бути лише прозоре та відкрите формування проектів бюджетів та отримання підтримки й схвалення місцевим населенням.

Залучення громадян є найбільш важливою проблемою під час розробки та затвердження місцевих бюджетів. Базовим принципом демократичних держав є те, що рішення, спрямовані на розв'язання проблем громадян, мають ухвалюватись і реалізовуватись з їх активною участю [3].

До недоліків існуючої в Україні системи формування місцевих бюджетів можна віднести високий рівень концентрації фінансових ресурсів у Державному бюджеті, що знижує значення місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань. Тому фінансове управління в найближчі бюджетні періоди ставить перед собою вирішення наступних завдань: підвищення впливу місцевих органів влади на формування бюджету; стимулювання нарощування власної доходної частини.

Чинний розподіл між наповненням кошків доходів не стимулює місцеві органи влади впливати на формування підприємницького клімату в межах своєї юрисдикції. Якщо підприємства почнуть працювати краще і відповідно, зросте їх прибуток і заробітна плата працівників, то в бюджеті зростуть доходи, які враховуються при визначенні трансферту. І, як відомо з практики останніх років, більшість їх буде вилучена до Державного бюджету [4].

Така ситуація потребує перегляду порядку фінансового вирівнювання, і одним з основних принципів, який мав би бути в ньому закладений, є стимулювання органів місцевого самоврядування здійснювати заходи, які б сприяли поліпшенню роботи підприємств, що знаходяться на їх території, а також залученню в них інвестицій.

Важливо зазначити, що реформування системи формування місцевих бюджетів повинно ґрунтуватись лише на тих заходах, які б заохотили місцеві органи влади до пропорційного виконання місцевих бюджетів. Тільки такі заходи дадуть

ефект. Одним з таких методів могло б бути запровадження порядку здійснення видатків Державного бюджету шляхом використання поточних надходжень у регіонах для здійснення поточних видатків Державного бюджету. Інакше кажучи, для виконання функцій органів влади України слід залишати у регіонах певну частку коштів Державного бюджету без їх спрямування до центру та у зворотному напрямі. Реалізація запропонованого методу дасть змогу вдосконалити чинну систему здійснення видатків бюджету, підвищити оперативність та ефективність управління наявними фінансовими ресурсами, зацікавити місцевих керівників у збільшенні надходжень. Особливе значення цей підхід матиме для фінансування соціальних потреб, оскільки буде усунуто різницю у відповідальності місцевого керівництва за виконання фінансового плану, органів управління держави та місцевих органів.

Формування місцевого бюджету на основі зазначеного принципу тісніше пов'яже його з результатами економічного розвитку регіону, дозволить вже на етапі бюджетного планування порівнювати розмір територіальних доходів із доходами регіонального бюджету, планувати видатки бюджету, виявляти резерви збільшення доходів. Підвищаться зацікавленість і відповідальність місцевих органів влади за кінцеві результати економічного розвитку території.

У ході перебудови механізму формування бюджетів повинна бути вирішена низка питань, в тому числі: яка частка бюджетних доходів повинна спрямовуватись до Державного бюджету, яка залишатись на місцях; у зв'язку з цим - яким повинен бути норматив відрахувань від територіальних бюджетних доходів. З цього приводу можливі такі варіанти:

- норматив відрахувань у відсотках від загальної суми бюджетних доходів встановлюється для бюджету міста, а частина коштів, що залишилась, спрямовується до вищих бюджетів;

- за встановленими нормативами у відсотках від загальної суми територіальних бюджетних доходів кошти спрямовуються до вищих бюджетів, а частина коштів, що залишилась, до відповідних місцевих бюджетів;

- фіксований норматив коштів, що перераховується до вищих бюджетів, всі інші кошти спрямовуються до бюджету відповідної території. [5.6]

Взагалі для підвищення відповідальності і зацікавленості органів місцевого самоврядування у кінцевих результатах їх діяльності більш прийнятними є другий і третій варіанти, коли місцеві бюджети будуть формуватись на основі залишкового принципу після внесення у вищестоящі бюджети сум у вигляді своєрідного податку з території.

Необхідно також визначити, єдиний чи диференційовані нормативи слід застосовувати. Якщо встановити єдиний норматив формування бюджетів, то в зв'язку з різними рівнями економічного і соціального розвитку в деяких регіонах бюджет, сформований по зазначеному нормативу, буде менше досягнутого, а в деяких - більше. Для усунення цих протиріч є декілька шляхів:

- можливе виділення із вищих бюджетів дотацій і субвенцій тим органам місцевого самоврядування, у бюджеті яких буде недостатньо коштів для фінансового забезпечення встановлених нормативів фінансування потреб;

- для регулювання місцевих бюджетів повинен бути створений фонд міжтериторіального фінансового вирівнювання.

Необхідно вдосконалити механізм міжтериторіального фінансового вирівнювання. Потрібно визначити фінансові нормативи бюджетної забезпеченості міста з урахуванням економічного, соціального, природного й екологічного стану. Застосування таких показників дасть змогу визначити реальний розмір фінансових ресурсів для задоволення місцевих потреб, а також значно вдосконалити процедуру бюджетного планування.

Потребує перегляду статус та коло повноважень регіональних органів місцевого самоврядування. Наприклад, на сьогодні перелік форм впливу обласних рад обмежується «внутрішнім» бюджетним розподілом визначених державою призначень, можливістю встановлювати пільгові ставки по платі за землю для комунальних підприємств, управлінням видатками фонду охорони навколишнього середовища, формуванням власних доходів виключно за рахунок продажу комунального майна.[7]

У цьому зв'язку актуально розглянути питання про надання органам місцевого самоврядування права встановлювати податкові пільги або повністю звільнювати від оподаткування нові підприємства, які на початку своєї діяльності мають фінансові труднощі, але виготовляють конкурентоспроможну продукцію, а також права надавати окремі пільги малому та середньому бізнесу.

Особливої уваги заслуговує чинна система місцевих податків і зборів. Такий висновок обґрунтовується як питомою вагою цих податків і зборів у доходах місцевого бюджету, частка яких коливається від 2 до 6%, так і обмеженим переліком об'єктів оподаткування. Тому раціонально здійснити аналіз усіх можливих пропозицій на рівні міських рад та законодавчо закріпити розширений перелік місцевих податків і зборів, що забезпечить кращі можливості вибору конкретних їх видів. Наприклад, поряд з наданням права обласним радам установлювати місцеву

символіку, доцільним вбачається надати право справляти місцевий збір за право використання місцевої символіки.[8]

Перспективним напрямом є пошук додаткових можливостей фінансування проектів з розвитку місцевої інфраструктури, наприклад: законодавче надання права обласним радам здійснювати позичання на реалізацію програм розвитку регіону, створення банків регіонального розвитку, що розширить можливості кредитування місцевих проектів, підвищення ефективності фінансового управління на комунальних підприємствах.

Крім того, до найбільш гострих проблем сьогодення у сфері формування місцевих бюджетів у першу чергу слід віднести використання вільних бюджетних коштів, які варто залишати у розпорядженні місцевих рад.

Доцільними вважаються пропозиції щодо зарахування прибуткового податку з громадян у місцеві бюджети за місцем проживання працівників. Це б дало можливість збільшити надходження до сільських та селищних бюджетів, жителі яких працюють у містах.

**Висновки.** На сьогодні органи місцевого самоврядування не володіють достатніми фінансовими ресурсами для виконання закріплених за ними повноважень. Аналіз проблем функціонування місцевих бюджетів, а також теорії та практики формування бюджетних систем у країнах із розвинутою ринковою економікою дає змогу сформулювати пропозиції щодо заходів, спрямованих на поліпшення формування місцевих бюджетів.

Необхідно чітко розподілити компетенцію щодо розв'язання конкретних завдань між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування і поступово здійснювати перехід до децентралізації державних фінансів. Необхідно розподілити джерела податкових надходжень між центральними і місцевими органами в жорсткій ув'язці з виконуваними ними функціями, що повинно знайти своє відображення у законодавстві про місцеве самоврядування.

Особливу увагу необхідно приділити збільшенню доходів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Щорічне нарощування платежів, що входять до їх складу, сприятиме розвитку доходної бази місцевих бюджетів, адже вони не пов'язані з щорічним плануванням дотацій вирівнювання, субвенцій з Держбюджету чи обсягу вилучення коштів. Додаткова мобілізація цих платежів дає можливість поступово з року в рік поліпшувати фінансування видатків.

В цілому зміцнення інституту місцевого самоврядування в Україні значною мірою залежить від того, чи будуть створені умови для фінансової

незалежності органів місцевого самоврядування, основу якої становлять місцеві бюджети.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Щербина І.Ф. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2008 рік / А.Ю. Рудик, В.В. Губенко, І.В. Самчинська - ІБСЕН, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID – К.: 2009.-156 с.
2. Місцеві фінанси: Підр. / За ред. О. П. Кириленко.– К.: Знання, 2006. – 677 с.
3. Огонь Ц. Г. Доходи місцевих бюджетів та напрямки їх реструктуризації // Фінанси України. – № 1. – 2006. – С.3–12.

4. Павлюк К. В. Формування доходів місцевих бюджетів // Фінанси України. – № 4. – 2006. – С.24–37.

5. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001. № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001.– № 37. – С.189.

6. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

7. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” № 280/97- ВР від 21.05.07 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24.

8. Плугатар О. А. Проблеми та шляхи реформування податку на прибуток / О. А. Плугатар, Т. О. Кравченко//Екон. простір. – 2008. - № 12/2. –С. 138 – 143.

**Анотація.** В статье рассматриваются теоретические и практические аспекты формирования доходов местных бюджетов в Украине. Проанализированы состав доходов местных бюджетов и формы мобилизации ресурсов в местные бюджеты низкого уровня. Обоснована необходимость и предложены направления увеличения собственных доходов местных бюджетов.

**Ключевые слова:** бюджет; местный бюджет; финансовые ресурсы бюджета; доходы бюджета; трансферты; местных налогов и сборах.

**Summary.** The article discusses theoretical and practical aspects of the incomes of local budgets in Ukraine. Analyzed the composition of the incomes of local budgets and forms of mobilization of resources to the lowest level of local budgets. The necessity and suggests areas to increase their own revenues of local budgets.

**Keywords:** budget, local budget, financial resources budget revenues, transfers, local taxes and fees.

*Рецензент к.е.н., доцент ХНЕУ Нескородєва І.І.  
Експерт редакційної колегії к.е.н., доцент УкрДАЗТ Токмакова І.В.*

УДК 346.54

## ВПЛИВ ЕВОЛЮЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА РОЗВИТОК СУЧАСНОГО РИНКОВОГО ГОСПОДАРСТВА

*Гуренко А.В., к.е.н., доцент (ДІЗТ)*

*У статті систематизовано найбільш суттєві моменти ринкових перетворень. Викладено думка автора відносно еволюційного розвитку сучасного ринку Розкрито вплив виявлених проблем на подальший розвиток економічної науки. Наведено напрями поширення теоретико-методологічних підходів до формування системи знань про ринок.*

**Ключові слова:** ринок, еволюційний розвиток, етапи становлення, модель ринкового господарства, перетворення, ринкові відносини, новітні підходи.

**Актуальність.** Динамічний розвиток суспільства, прискорення та інтенсифікація технічних, технологічних, інформаційних, соціальних та інших відтворювальних процесів стають причиною того, що сучасні тенденції господарювання вимагають ґрунтовного вивчення та перегляду думок відносно впливу еволюційних