

УДК: 336.22

Возняк Г. В., к.е.н., с.н.с.

Інститут регіональних досліджень НАН України (м. Львів)

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК ФІНАНСОВА ОСНОВА РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

У статті систематизовано сучасні проблеми формування місцевих бюджетів, запропоновано та обґрунтовано напрями їх зміцнення в цілях забезпечення збалансованого розвитку регіонів України.

Ключові слова: місцеві бюджети, регіон, формування, трансферти, доходи, видатки.

Voznyak G.

MESTNYE BUDGETS AS FINANCIAL BASIS OF DEVELOPMENT OF REGIONS OF UKRAINE: PROBLEMS OF FORMING AND DIRECTION OF PERFECTION

This paper systematically pressing problems of local budget, suggest ways to improve them in order to ensure the stable development of the regions of Ukraine.

Key words: local governments, the region, creation, transfers, income, expenses.

Возняк Г. В.

МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ КАК ФИНАНСОВАЯ ОСНОВА РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ УКРАИНЫ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

В статье систематизированы современные проблемы формирования местных бюджетов, предложены и обоснованы направления их укрепления в целях обеспечения сбалансированного развития регионов Украины.

Ключевые слова: местные бюджеты, регион, формирование, трансферты, доходы, расходы.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. В сучасних умовах важливим інструментом регулювання темпів суспільного

Возняк Г. В.

розвитку на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць є місцеві бюджети, основним призначенням яких є фінансове забезпечення розвитку регіонів та виконання соціально-економічних завдань, покладених на органи місцевого самоврядування. Слід зазначити, що поглиблення демократичних процесів в Україні вимагає переходу від задекларованої на законодавчому рівні фінансової незалежності органів місцевого самоврядування до створення механізмів її реального забезпечення.

Нові виклики посткризового періоду формують нові вимоги щодо досягнення збалансованого розвитку регіонів України, що в свою чергу потребує узгодження цілей, пріоритетів, завдань та заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування стосовно як вирішення нагальних поточних проблем регіонального розвитку, так і досягнення довгострокових стратегічних цілей [1].

В контексті вищезазначеного, сучасні тенденції функціонування місцевих бюджетів в Україні не відповідають потребам зміцнення місцевого самоврядування. Існуюча система акумулювання доходів бюджетів України характеризується низьким рівнем частки власних доходів місцевих бюджетів; діюча система бюджетного регулювання та недосконалість механізмів перерозподілу і неефективна система вилучення надлишків загальнодержавних податків не сприяють належному становленню принципу фінансової самостійності громад, а процес бюджетної децентралізації просувається надто повільно.

Зазначене актуалізує потребу концентрування зусиль на систематизації існуючих проблем формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів та обґрунтування напрямів їх зміцнення та ефективного використання в цілях забезпечення збалансованого розвитку регіонів України.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Попередні дослідження показали, що впродовж останніх десяти років провідні науковці в галузі місцевих фінансів намагаються віднайти ефективні шляхи вирішення проблем формування та використання коштів місцевих бюджетів як головної домінанти економічного розвитку регіону. Свідченням цьому є чимала низка публікацій, як вітчизняних, так і зарубіжних. Так, в наукових працях В. Базилевича, О. Василика, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луніної, К. Павлюк, Ю. Пасічника значна увага приділена процесам

формування та напрямам використання коштів місцевих бюджетів. Теоретичні проблеми реформування бюджетної та податкової системи знайшли своє відображення у роботах В. Андрущенко, О. Барановського, К. Павлюка, С. Слухая, А. Соколовської, С. Юрія. Вагомий вклад у фінансову науку з питань взаємозв'язку фінансових ресурсів і бюджету внесли зарубіжні вчені: І. Озеров, С. Вітте, М. Боголепов, Ф. Мешков, М. Фрідман та інші. Важливість та актуальність даної тематики спонукає до подальших досліджень, особливо в світлі бюджетно-податкових реформ.

Цілі статті. Метою статті є ідентифікація існуючих проблем формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів, обґрунтування напрямів їх зміцнення та ефективного використання в цілях забезпечення збалансованого розвитку регіонів України.

Викладення основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Результати досліджень свідчать, що незважаючи на активізацію процесів післякризового відновлення більшість регіонів України не здатні самостійно фінансувати власний розвиток. За таких умов постає потреба перегляду форм та механізмів забезпечення виконання функцій органів місцевого самоврядування, удосконалення існуючої моделі фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування, яка б забезпечувала оптимальний фінансовий та стимулюючий ефект і відповідала як реаліям сьогодення, так і потребам збалансування інтересів центру та регіонів, усувала диспропорції фінансової забезпеченості окремих територій, знижувала напругу міжрегіональних фінансових відносин та підтримувала ефективність бюджетної політики адміністративно-територіальних одиниць.

Аналіз динаміки окремих бюджетних показників дає підстави стверджувати про існування низки негативних тенденцій (табл. 1, рис. 1).

Так, зважаючи на те, що більшість соціальних послуг населення отримує від органів місцевого самоврядування, частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України повинна зростати, паралельно повинна рости і частка місцевих бюджетів по відношенню до ВВП держави, що є важливим чинником збільшення нормативів бюджетної забезпеченості у формуванні видаткової частини місцевих бюджетів і є суттєвим для реального виконання повноважень місцевого самоврядування.

Таблиця 1

Доходи місцевих бюджетів по відношенню до ВВП
за 2000–2011 рр.*

Бюджетний рік	Доходи місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) до ВВП, %	Доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) до ВВП, %
2000	11,0	8,4
2001	12,4	8,8
2002	12,8	8,8
2003	12,8	7,6
2004	11,5	6,1
2005	12,1	6,5
2006	13,9	7,0
2007	14,8	7,5
2008	13,2	6,9
2009	13,7	6,9
2010	14,0	6,8
2011	13,6	6,38

* розрахунки на основі джерела: [2]

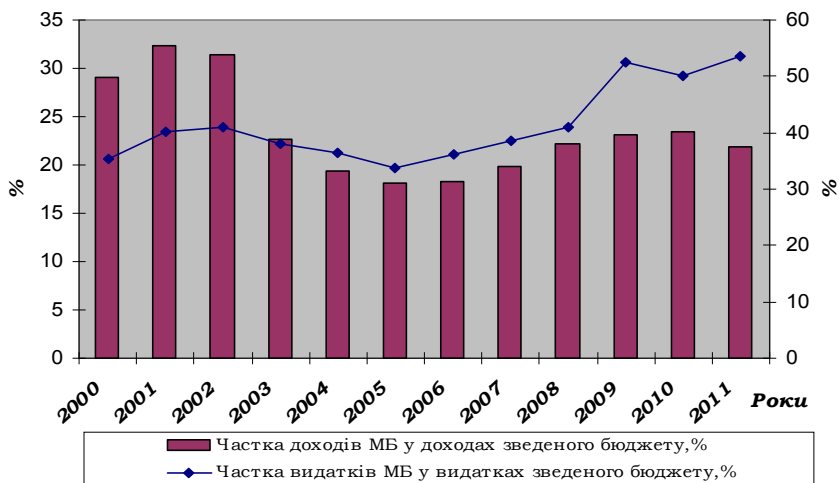


Рис. 1. Частка доходів/видатків МБ у доходах /видаках зведеного бюджету за 2000–2011 рр.*

* розрахунки на основі джерела: [2]

**дані наведено без урахування міжбюджетних трансфертів

При цьому дані (рис. 1.) свідчать про нестабільність частки місцевих бюджетів у загальному фінансуванні суспільних послуг: з 35,3% у 2000 р. до 53,6% в 2011 р. Не вселяють надії і зміни частки доходів місцевих бюджетів у загальній сумі надходжень до бюджетної системи, які мають стійку тенденцію до зниження: від 29,1% у 2000 р. до 21,8% у 2011 р.

У структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів понад 90,0% належить податковим надходженням (рис. 2). Водночас, у формуванні загальної суми доходів місцевих бюджетів суттєво зростає роль трансфертів. До слова, за 2010–2011р.р до місцевих бюджетів було перераховано трансфертів на суму 77,8 млрд грн та 94,9 млрд грн відповідно, причому їх обсяг має стійку тенденцію до зростання, а питома вага у доходах місцевих бюджетів перевищує 50,0%, окрім того за вказаний період майже 95,0% трансфертів з державного бюджету складають дотації вирівнювання та субвенції на здійснення державних програм соціального захисту населення.

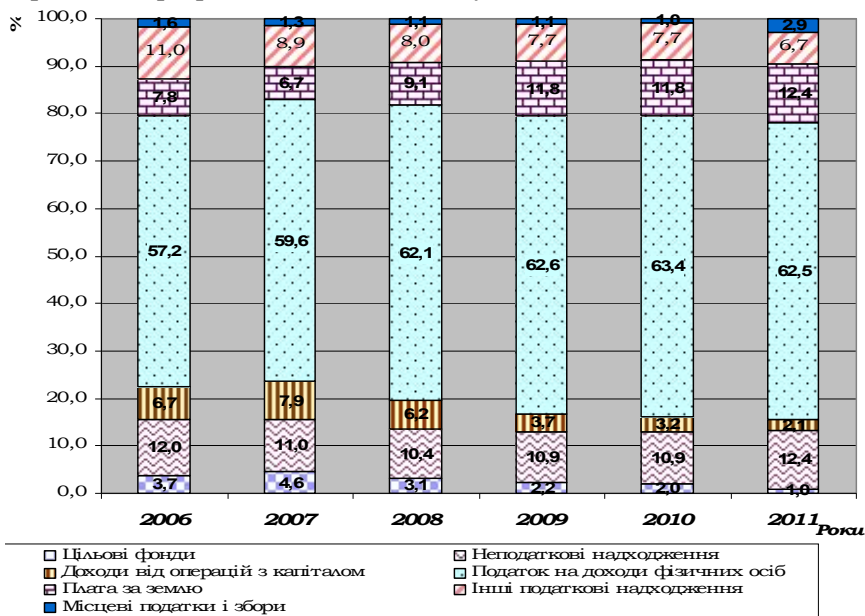


Рис. 2. Структура доходів загального фонду місцевих бюджетів в Україні за 2006–2011 рр.*

* складено на основі джерела: [3]

Доводиться констатувати, що така ситуація, з однієї сторони, не сприяє підвищенню рівня самодостатності місцевих бюджетів і дозволяє робити висновок про існування негативної тенденції до централізації фінансових ресурсів та звуженні ролі місцевих бюджетів регіонів у економічному житті України.

Цілком очевидно, що в силу того, що місцеві органи влади не можуть мати повної фінансової незалежності, тому й виникає потреба у їх додатковому фінансуванні, яке здійснюється за рахунок системи трансфертів. Трансфертна політика по-різному впливає на окремі показники соціально-економічного розвитку. Наукою доведено, що між обсягами міжбюджетних трансфертів і динамікою ВВП, доходами на душу населення і обсягами промислового виробництва існує обернена залежність. Це свідчить про недостатню ефективність використання отриманих дотацій на місцях. Така ситуація пов'язана з тим, що, по-перше, місцеві органи влади не несуть суворої відповідальності за неефективне використання отриманих фінансових ресурсів; по-друге, відсутні стимули до економічного розвитку підвладних територій, оскільки розрив між доходами і видатками, який утворився внаслідок недостатнього обсягу власних надходжень, буде покрито за рахунок трансфертів з вищого бюджету.

З іншої, діюча сьогодні в Україні Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету) має ряд недоліків серед основних [4]:

- *часта і доволі суттєва зміна компонентів Формули, що погіршує можливість прогнозування місцевих бюджетів* (у Формулу вносились зміни в частині прогнозування доходів наступного бюджетного періоду – наприклад, застосування методу «ковзної» середньої, від якої в подальшому відмовились);

- *нерівномірний розподіл міжбюджетних трансфертів між дрібними і великими територіальними громадами*. Йдеться про те, що ця проблема стосується Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районними бюджетами та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Якщо проаналізувати наявний стан, то різниця в чисельності населення в межах однієї групи адміністративно-територіальних одиниць, може бути дуже значною, що не дозволяє говорити про адекватність існуючої трансфертної політики. Доречно зауважити, що, Бюджетний кодекс України, який

передбачає більш диференційований підхід до бюджетів міст обласного значення, міст районного значення, селищ та сіл, є більш реалістичним, ніж Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому передбачені практично однакові повноваження для будь-якої сільської ради та Київської міської ради;

- *нерациональний територіальний устрій і неоптимізована мережа бюджетних установ.* Справа в тому, що адміністративно-територіальні диспропорції нівелюють намагання справедливо розподілити обмежені, зазвичай фіксовані, бюджетні ресурси між нижчими ланками бюджетної системи, які здебільшого мають нерациональну мережу бюджетних установ (скорочення останньої заборонено Конституцією та законами України). При цьому місцеві органи влади не мають достатньої мотивації для покращення ситуації у своїх громадах, а переважно навпаки зацікавлені у збереженні існуючого стану справ.

Такими чином, зазначене вище призводить до повільного, але постійного зростання загального рівня дотаційності місцевих бюджетів та збільшення дисбалансів у розвитку регіонів. Диференціація економічного розвитку регіонів призводить до соціальних конфліктів та політичної нестабільності, як наслідок – тягар проблем, котрі нагромадились, позначаються на розвитку регіонів, в результаті – посилюється дисонанс між тими завданнями, що покладаються на місцеві органи самоврядування та місцеві органи виконавчої влади і їхніми фінансовими можливостями.

Іншою проблемою через яку регіональні бюджети зазнають певних фінансових втрат є те, що чинним законодавством не передбачено порядок корегування податкової бази у зв'язку зі зміною місця сплати податку структурними підрозділами (філіями) підприємств. Розмежування доходів на основі діючого Бюджетного кодексу на єдиних засадах для відповідних бюджетів не дає можливості збалансувати їх через різний рівень економічного розвитку та податкового потенціалу регіонів України, який сформувався при певних природно-економічних умовах [5].

Неефективне використання видатків місцевих бюджетів і надалі залишається в списку невирішених проблем в бюджетній сфері, які суттєво впливають на регіональний розвиток. Зазначимо, що на сьогодні діючим законодавством не встановлено чітких механізмів, котрі би передбачали прозорість використання коштів місцевих

бюджетів, окрім того органи місцевого самоврядування, маючи можливості отримувати дотації та субвенції з державного бюджету, не проявляють зацікавленості у нарощуванні власного ресурсного потенціалу та пасивно приймають управлінські рішення, спрямовані на зміцнення доходної бази місцевих бюджетів.

Якщо проаналізувати відношення частки видатків державного та місцевого бюджетів України у видатках зведеного бюджету у розрізі спеціального та загального фонду за 2009–2011 рр., (рис. 3), то чітко прослідковується тенденція до значного скорочення видатків спеціального фонду, що призводить до скорочення фінансування регіональних цільових програм та стримує економічний розвиток регіонів. Видатки загального фонду місцевих бюджетів збільшуються, що свідчить про соціальний вектор бюджетної політики держави.

Разом з тим слід відзначити, що реформи 2010–2011 рр. (*бюджетна і податкова*) призвели до чималих змін у системі функціонування місцевих бюджетів: з однієї сторони – покликані сприяти зміцненню підґрунтя для ефективного виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій, з іншої – не всі зміни як у системі оподаткування, так і в бюджетній сфері дали позитивний ефект.

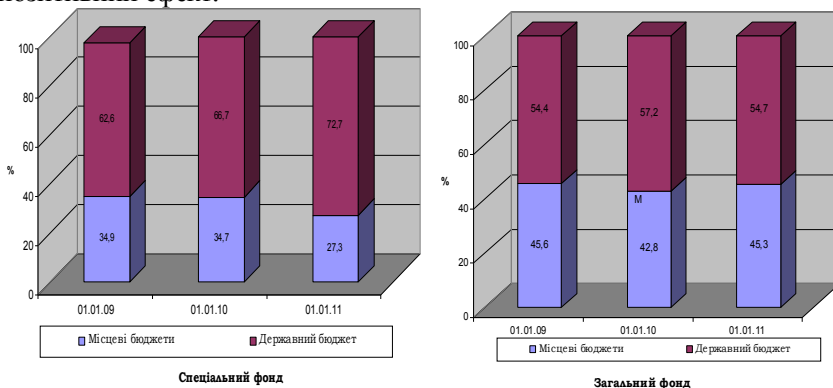


Рис. 3. Частка видатків державного та місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету в 2009–2011 рр.*

* складено на основі джерела: [6]

Бюджетний кодекс, прийнятий 8 липня 2010 р. (вступив в силу з 01.01.2011 р.) у новій редакції, вніс ряд суттєвих змін до чинного

бюджетного законодавства, які стосуються збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів, зокрема [7]:

- розширено доходну базу місцевих бюджетів шляхом передачі їм доходів державного бюджету, а саме: 50,0% плати за користування надрами загальнодержавного значення, 50,0% збору за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення, плати за ліцензії та сертифікати, державну реєстрацію (6 видів), 50,0% збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення;

- розширено джерела формування доходів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, за рахунок зарахування в повному обсязі плати за землю, єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва (до бюджету розвитку), плати за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, фіксованого податку на доходи фізичних осіб від підприємницької діяльності, надходжень адміністративних штрафів, а також податку на нерухоме майно (нерухомість) із віднесенням його до місцевих податків та зборів;

- встановлено зарахування 50,0% надходжень податку на прибуток та акцизного збору понад річні розрахункові обсяги, визначені у законі про державний бюджет на відповідний рік, до загального фонду місцевих бюджетів;

- розширено перелік видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, за рахунок видатків на фінансування позашкільної освіти, центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів та центрів професійної реабілітації інвалідів, центрів соціально-психологічної реабілітації дітей, соціальні гуртожитки, виплату грошової компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги.

Позитивним надбанням реформ можна вважати запровадження в Україні (починаючи з 2004 р.) бюджетного прогнозування, метою якого є розрахунок можливих майбутніх рішень та впливу фінансових регуляторів і визначення можливості збалансування доходів та видатків бюджету. З прийняттям Бюджетного кодексу України формування бюджетних прогнозів на два наступні за плановим роки стало обов'язковим, а з 2014 р. – ПЦМ повинен бути поширений на усі місцеві бюджети (*станом на 2011 р. підготовку до запровадження ПЦМ пройшли у трьох пілотних регіонах – Львівській, Луганській та Житомирській областях*).

Заслугує на увагу ідея створення Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), кошти якого повинні спрямовуватись на виконання державних цільових та інвестиційних програм, які сприяють розвитку регіонів, причому значна частка розподіляється між бюджетами регіонального рівня, менша – на виконання проектів подолання проблем депресивних територій, причому джерелами формування ДФРР визначено понадпланові надходження від приватизації державного майна [8]. З великою ймовірністю можна припустити, що такий фонд може виявитися не сформованим, позаяк такі ресурси не можна вважати надійним джерелом наповнення бюджету, особливо в нестабільних умовах, коли вартість приватизації є невисокою.

Водночас, проведений аналіз показав, що на потреби регіонів держбюджетом на 2012 р. [9] рік передбачена лише одна субвенція у сумі 1786 млрд грн, розподіл якої представлено на рис. 4, з якого цілком зрозуміло, що місцеві бюджети таких регіонів як Вінницька, Львівська, Тернопільська, Хмельницька області практично взагалі не отримали коштів, в той час як іншим регіонам, «перепали» непропорційно великі суми, (наприклад Донецька область отримала 32,1% від загальнодержавного обсягу субвенції, а Одеська область – 17,4%).

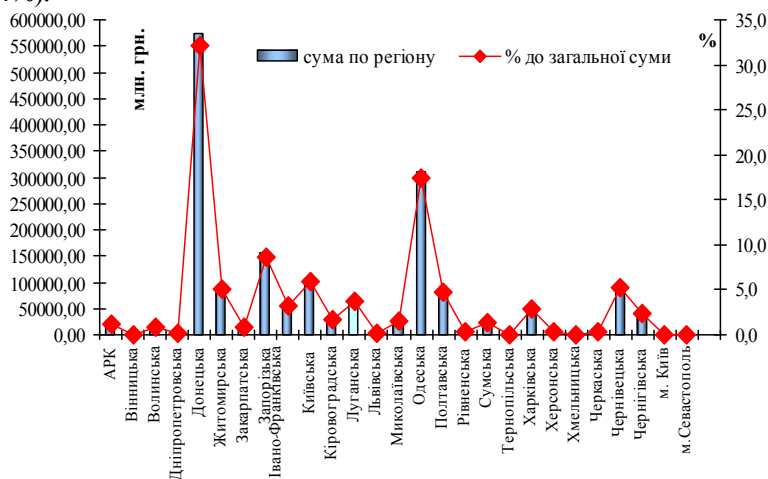


Рис. 4. Розподіл субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів в 2012 р.*

*складено з на основі джерела: [9]

Таким чином, доводиться констатувати, що неналежне фінансове забезпечення потреб розвитку регіонів різко дисонує із заявами вищого керівництва держави про пріоритетність регіональної політики та про наміри реформування системи державного управління регіональним розвитком.

Висновки. Таким чином, підсумовуючи вищенаведене, доречно зазначити, що важливим інститутом фінансів місцевих органів влади є інститут самостійного регіонального бюджету. З метою забезпечення збалансованого розвитку регіонів України необхідним є виконання таких основних завдань: підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізація управління бюджетними коштами; удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин відповідно до вимог часу і напрацьованої практики, відкорегувати формульний підхід надання трансфертів: критерії їх надання повинні бути чітко визначеними; посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів; забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів; реалізація принципів децентралізації влади в Україні, шляхом розширення прав органів місцевого самоврядування.

З метою розмежування повноважень між державними та місцевими бюджетами видається за доцільне внести зміни до БК, якими встановити, що делеговані повноваження місцевими органами влади здійснюватимуться в межах ресурсів, виділених Міністерством фінансів України на виконання делегованих повноважень; доцільно внести зміни до Податкового кодексу України в частині віднесення плати за землю до місцевих податків, а також дозволити органам місцевого самоврядування регулювати ставки місцевих податків і зборів, що дозволить підвищити фінансову спроможність органів місцевого самоврядування; з метою удосконалення механізмів фінансування видатків необхідно спростити процедури здійснення запозичень до місцевих бюджетів, знявши обмеження щодо здійснення органами місцевого самоврядування запозичень до бюджетів розвитку.

1. Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи. – К.: НІСД, 2012. – 56 с.
2. Звіти Міністерства фінансів України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>
3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Budget-Monitor/KV_IV_2011_Monitoring_ukr.pdf

4. Звіт Світового банку: Консультативна підтримка реформи місцевих бюджетів QCBS-2 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>
5. Попова С. П. Удосконалення наповнення місцевих бюджетів / С. П. Попова // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural>
6. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2010 рік / Сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua>
7. Бюджетний кодекс України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=267661
8. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» від 12.01.2012 року № 4318–VI.
9. Закон України від 22 грудня 2011 року № 4282–VI «Про державний бюджет на 2012 рік»

УДК 657.421.3:334.758

Галькевич А. В.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА МІЖНАРОДНИЙ ПІДХОДИ ДО БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ ПРОЦЕСІВ ПРИДБАННЯ ТА ОБ'ЄДНАННЯ ПІДПРИЄМСТВ СПОСОБОМ ЗЛИТТЯ

В статті розглядаються підходи українських та іноземних науковців і практиків стосовно оцінювання й відображення в бухгалтерському обліку, а також розкриття у фінансовій звітності інформації про процеси придбання та об'єднання підприємств за допомогою способу злиття.

Ключові слова: об'єднання підприємств, злиття, метод придбання, метод злиття інтересів, балансова вартість, справедлива вартість, фінансова звітність.

Galkevych A.

DOMESTIC AND INTERNATIONAL APPROACHES TO THE ACCOUNTING OF BUSINESS COMBINATIONS THROUGH THE MERGER

The article deals with the approaches of the Ukrainian and international scientists and practitioners to the valuation and accounting of the information about business combinations through the merger and disclosure of this information in financial statements.

Галькевич А. В.