

ПЕРСПЕКТИВНИ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ УКРАИНЫ

PERSPECTIVE DIRECTIONS FOR LOCAL BUDGETS REFORM IN UKRAINE

Анотація. У статті розглянуто стан фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні та основні напрями реформування бюджетної системи в частині місцевих бюджетів.

Аннотация. В статье рассмотрено состояние финансового обеспечения местного самоуправления в Украине и основные направления реформирования бюджетной системы в части местных бюджетов.

Abstract. In the article reviewed financial support of local government in Ukraine and the main directions of reforming the budget system in the part of local budgets.

В останні роки особливої актуальності набула проблема надмірної централізації фінансових ресурсів у Державному бюджеті України та низького рівня забезпеченості органів місцевого самоврядування власними фінансовими ресурсами, необхідними для виконання законодавчо визначених повноважень. Враховуючи те, що основним джерелом фінансових ресурсів місцевих органів самоврядування є їх місцеві бюджети вкрай необхідним, з огляду на світовий досвід, залишається запровадження ефективної системи їх формування та використання. Зазначене створить необхідні умови коли територіальні громади позбудуться надмірної дотаційності і зможуть самостійно вирішувати будь-які соціально-економічні проблеми за рахунок власних доходів. У розвинутих країнах світу місцеве самоврядування відіграє провідну роль у реалізації інтересів населення та здійсненні соціально-економічних перетворень. Натомість в Україні органи місцевого самоврядування в переважній більшості їх владних повноважень позбавлені права та реальної здатності самостійно вирішувати важливі для територіальних громад соціально-економічні питання. До основних питань розвитку місцевого самоврядування в Україні, що вимагають невідкладного вирішення належать:

- 1) відсутність чіткого розмежування самоврядних прав територіальних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці;
- 2) мала чисельність населення значної кількості самоврядних територіальних органів, що залишається однією із причин невідповідності місцевої дохідної бази і потреб щодо фінансування соціально-економічного розвитку;
- 3) відсутність визначених меж багатьох адміністративно-територіальних одиниць або встановлення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих природних, історичних та інших факторів, перспектив розвитку регіонів і населених пунктів. Це породжує постійні компетенційні суперечки між органами місцевого самоврядування й місцевими органами державної влади, зокрема, щодо права власності на землю, комунальне майно та податки;
- 4) нерегульованість правової бази щодо розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування й розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня, що призводить до дублювання функцій і збільшення безвідповідальності [5]. Функції виконавчого органу більшості місцевих рад залишаються в компетенції місцевих органів державної виконавчої влади, що майже повністю позбавляє органи місцевого самоврядування щодо ефективності здійснення і управління бюджетним процесом місцевого рівня;
- 5) низький рівень фінансового забезпечення переважної більшості територіальних громад (крім міст обласного значення). Понад 90 % усіх бюджетів в Україні є дотаційними, що підриває економічну сутність самодостатності місцевого самоврядування.

Така ситуація позбавляє місцеві органи влади фінансової самостійності та закріплює залежність від вищих органів влади. Виникла необхідність пошуку ефективного механізму поповнення місцевих бюджетів із визначенням нових принципів формування місцевих бюджетів, чітке розме-

* КУЛАЙ Аліна Василівна / Аліна КУЛАЙ / Alina KULAI — к.е.н., доцент кафедри фінансів та оподаткування, Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки

МАСЮК Ольга Олександрівна / Ольга МАСЮК / Olga MASIUK — студентка, Інститут економіки та менеджменту, Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки, e-mail: masuk_olya@ukr.net

жування функцій і повноважень усіх рівнів влади. При цьому питання бюджетної політики, оподаткування і міжбюджетних відносин повинні розглядатись і вирішуватись комплексно, оскільки вони тісно взаємопов'язані, і жоден з цих елементів не може бути реформованим без врахування двох інших. У бюджетному процесі 2015 року законодавчо розширено дохідну базу певної категорії місцевих бюджетів, що значно підвищило рівень їх фінансової самостійності. Зазначене стосується міських рад міст обласного значення і добровільно об'єднаних територіальних громад. Водночас, значна частина місцевих бюджетів залишається позбавленою власних коштів для соціально-економічного розвитку.

Загалом важливо підвищити частку власних доходів місцевих бюджетів. Цьому повинна сприяти розвинута система місцевих податків і зборів, яка має забезпечити основні надходження до бюджетів міських, селищних і сільських рад, підтримати та розвивати місцеву інфраструктуру, роль якої дедалі зростає у проведенні соціальної та економічної політики.

З метою підвищення доходів місцевих бюджетів необхідно встановити довгострокові нормативи відрахувань від податку на прибуток підприємств (крім підприємств комунальної власності), що значно вплинуло б на повноту зборів від даного податку на всіх рівнях бюджетної системи, сприяючи зацікавленості в цьому місцевих органів влади. Для одержання своєї частки від податку, органи влади на місцях були б зацікавлені у збільшенні загального обсягу цього податку, що надходить на підвідомчій території. Це також дозволило б ліквідувати штучну дотаційність високорозвинених регіонів, скоротити дотаційність інших і зустрічні фінансові потоки між рівнями бюджетної системи. Стосовно нерівномірності податкової бази, то її вплив на доходи бюджетів різних рівнів можна враховувати через введення від'ємних трансфертів [7].

Законодавчим врегулюванням проблем, пов'язаних із децентралізацією владних повноважень, а також вирішення проблемних питань пов'язаних із фінансовим забезпеченням територіальних громад могло б стати прийняття внесеного Президентом України на розгляд Верховної Ради України Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [1]. Органам місцевого самоврядування слід передати ті фіскальні інструменти, які фактично є місцевими (тобто зараховуються до місцевих бюджетів).

Отже, можна виділити чотири групи асиметрій системи фінансово-бюджетного регулювання як основної складової бюджетної політики держави в умовах трансформаційних перетворень України:

Інституційні асиметрії включають такі важливі інститути, як бюджетна і податкова системи, фінансово-бюджетного регулювання, управління, контролю та аудиту бюджетного процесу, фінансового забезпечення місцевого самоврядування та інші.

Структурні асиметрії, сутність яких полягає у недосконалому структурі доходів і видатків бюджетів всіх рівнів, яка в Україні характеризується високим рівнем централізації публічних фінансових ресурсів.

Функціональні асиметрії полягають у значних відмінностях функцій національних інституцій фінансово-бюджетного сектора.

Процедурні асиметрії. Необхідність виокремлення процедурних асиметрій в окрему групу обумовлена концентрацією і надмірним загальнодержавним врегулюванням переважної частини функціональних повноважень місцевих органів влади із здійснення бюджетного процесу, що суперечить основним засадничим положенням Конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування щодо сутності місцевого самоврядування — самостійного вирішення питань місцевого значення [6].

В умовах ринкової економіки демократичного суспільства реформи, які кардинально не вирішують основної проблеми — децентралізації влади і ресурсів, неспроможні суттєво поліпшити економіку, а відповідно — соціальне становище громадян. Реформи можуть бути результативними лише за умови їх комплексності й охоплення всіх сфер життя суспільства — системи і структури влади, адміністративного й територіального устрою, умов функціонування ринкового середовища, соціальної сфери тощо [4].

Отже, вирішення проблем формування і використання місцевих фінансів значно вирішило б питання економічної самостійності регіонів України. Адже, від фінансової спроможності адміністративно — територіальних одиниць, залежить стабільність і незалежність всієї держави.

Література

1. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 р. № 2217а [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

2. Бюджетний кодекс України. Закон України від 08.07.2010 № 2456 —VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456> —17

3. Про Державний бюджет України на 2015 рік. Закон України від 28.12.2014 № 80 —VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80> —19

4. Гром В. А., Кулай А. В. Децентралізація: економіко-правова основа реформ в Україні // Ukrainian Journal Ekonomist. — 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http:// http://esnuir.eunu.edu.ua/bitstream/123456789/2336/3/decentral.pdf](http://esnuir.eunu.edu.ua/bitstream/123456789/2336/3/decentral.pdf)

5. Кузнєцова Н. Реформа місцевого самоврядування в Україні: організаційно — правовий аспект [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://soskin.info/newsfoto/file/Djankoy/Kuznesova.doc>

6. Кулай А. В. Шляхи усунення асиметрій місцевих бюджетів України: європейський досвід. — Економічний вісник Донбасу. — 2014. — №3. — С. 82—87. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://scholar.google.com.ua/citations?view_op=view_citation&hl=uk&user=pCk0GIAAAAJ&citation_for_view=pCk0GIAAAAJ:IjCSPb—OGe4C

7. Томчук В.В., Шевченко О. А. Місцеві фінанси України та напрямки їх вдосконалення [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http:// intkonf.org](http://intkonf.org)

УДК 336.1

Тамара КУЦЕНКО*

ЗАСТОСУВАННЯ БЕНЧМАРКІНГУ ЯК ІНСТРУМЕНТУ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ МУНІЦИПАЛЬНИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ БЕНЧМАРКИНГА КАК ИНСТРУМЕНТА АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ В УКРАИНЕ

APPLICATION OF BENCHMARKING AS A TOOL FOR CRISIS MANAGEMENT IN UKRAINE'S MUNICIPAL FINANCES

Анотація. Бюджетна децентралізація в Україні як результат урядових реформ зможе принести реальні результати лише за умов використання ефективних інструментів антикризового управління муніципальними фінансами, серед яких бенчмаркінг, що довів свою користь у зарубіжних країнах і може стати в нагоді як для національного уряду, так і для органів місцевого самоврядування.

Аннотация. Бюджетная децентрализация в Украине как результат правительственных реформ сможет дать реальные результаты только при условиях использования эффективных инструментов антикризисного управления муниципальными финансами, среди которых бенчмаркинг, что доказал свою пользу в зарубежных странах и может быть полезным как для национального правительства, так и для органов местного самоуправления.

Abstract. Fiscal decentralization in Ukraine as a result of governmental reforms will be able to give real results only on conditions of using effective instruments of antirecessionary management of municipal finances, among which is benchmarking, which has proved its benefit in foreign countries and can be useful for both the national government and the institutions of local government.

Започаткування українських реформ антикризового спрямування (адміністративно-територіального устрою, бюджетного устрою, міжбюджетних відносин, земельних відносин, місцевих бюджетів та оподаткування), окремі заходи та деякий інструментарій яких уже реалізується з 1.01.2015 року, відкриває певні можливості розвитку та орієнтує на конкретні результати, насамперед, від проведення бюджетної децентралізації, а саме: завершення переходу від триступеневої до двоступеневої бюджетної системи, формування нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів, нові підходи у взаємовідносинах державного бюджету з місцевими бюджетами.

Крім того, Уряд демонструє нову якість державного фінансового менеджменту, а саме: рух до все більшої прозорості, що підтверджується такими першими якісними проектами як електронні закупівлі, проект «Прозорий Бюджет» — Е — DATA; покращення якості державних послуг як громадянам, так і бізнесу шляхом запровадження онлайн-послуг; радикальна перебудова Державної фіскальної служби; підготовка до реалізації нового етапу податкової реформи, що має три цілі — зменшення податкового тягаря на бізнес, зменшення адміністративного тягаря та вирівнювання правил гри задля утвердження справедливості між всіма платниками податків [1].

Усі ці та подальші кроки антикризового пакету реформ мають закласти потужні фінансові підвалини для розвитку місцевого самоврядування в рамках адміністративно-територіальних утворень, зміцнення яких у відповідності до європейських стандартів публічного управління потребуватиме також впровадження сучасних, перевірених світовим досвідом, ефективних інструментів

* КУЦЕНКО Тамара Федорівна / Тамара КУЦЕНКО / Tamara KUTSENKO — к.е.н., доцент кафедри макроекономіки та державного управління, ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», e-mail: tamaritsa@ukr.net