

УДК 336:[336.14:352

## ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА ТА ЇЇ РОЛЬ У ФОРМУВАННІ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Вінницька О. А., Бержанір І. А.

*Анотація.* У статті розглянуто теоретичні підходи до формування доходів місцевих бюджетів, що набуває особливої актуальності на шляху євроінтеграції України, оскільки без фінансової самостійності місцевих бюджетів з її численними складниками й урахування податкового потенціалу кожної території побудова й розвиток ефективної національної економіки неможливі. Економічний і соціальний розвиток будь-якої країни багато в чому залежить від розвитку її територій. Це, в свою чергу, вимагає належної фінансової політики, яка реалізується через формування місцевих бюджетів. Дедалі більшого значення набувають місцеві бюджети у здійсненні соціально-економічного регулювання, що є вирішальним фактором для їх подальшого розвитку.

*Ключові слова:* місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, власні доходи, закріплені доходи, трансферти.

JEL Classification: E62, E64, H72, H77

## FINANCIAL POLICY AND ITS ROLE IN THE FORMATION OF LOCAL BUDGET REVENUES

Oksana Vinnytska, Inna Berzhanir

*Abstract.* Local budget revenues are a significant component of the financial relations system, and an effective financial policy for their formation determines the ability to meet local government expenditure commitments to ensure the social and economic development of territories. Qualitative and timely planning of local budget revenues influences the validity of indicators of social and economic development of the country and its administrative-territorial units. The purpose of the article is to identify the features of financial policy and its role in shaping the revenues of local budgets in Ukraine and determine the directions of improving the processes of forming the revenues of local budgets. The article deals with the theoretical approaches to the formation of incomes of local budgets, acquires a special relevance on the path of European integration of Ukraine, since without the financial independence of local budgets with its numerous components and account of the tax potential of each territory, the construction and development of an effective national economy is impossible. The economic and social development of any country in many respects depends on the development of its territories. This, in turn, requires a proper financial policy implemented through the formation of local budgets. Local budgets are becoming increasingly important in the implementation of social and economic regulation, which is a decisive factor for their further development. The presence of a number of problems in the area of local budget revenues creates the need to expand the financial basis of local self-government as an important component of the mechanism for increasing the welfare of the population and economic development of communities in order to ensure a fair and impartial distribution of budgetary resources and compliance with the principles of balance and independence of budgets defined by the legislation.

*Keywords:* local budgets, local budget revenues, own revenues, fixed income, transfers.

*DOI:* 10.31499/2616-5236.2(5).2018.132246

**Постановка проблеми.** Доходи місцевих бюджетів є ваговою складовою системи фінансових відносин, ефекти-

вна фінансова політика щодо їх формування визначає здатність виконання видаткових зобов'язань органів місцевого самоврядування для забезпечення соціально-економічного розвитку територій. Якісне та своєчасне планування доходів місцевих бюджетів впливає на обґрунтованість показників соціально-економічного розвитку країни та її адміністративно-територіальних одиниць. Важливого значення набувають питання запровадження ефективних механізмів, що передбачають системність реалізації бюджетної політики у сфері доходів місцевих бюджетів, взаємоузгодження інструментів формування доходів місцевого бюджету в системі фінансово-економічного регулювання. Необхідність вирішення зазначених проблем зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблеми.** Питання фінансової політики та її вплив на формування доходів місцевих бюджетів займає важливе місце у працях таких вітчизняних, вчених як: Т. Г. Бондарук [1], О. П. Кириленко [2], Л. М. Клівіденко [6] та інших. Більшість робіт стосуються окремих аспектів бюджетної практики та міжбюджетних відносин. Проте багато питань, що стосуються аналізу формування доходів місцевих бюджетів, залишаються недостатньо вивченими.

**Формулювання цілей дослідження.** Метою є виявлення особливостей фінансової політики та її ролі у формуванні доходів місцевих бюджетів України та визначенні напрямів удосконалення процесів формування доходів місцевих бюджетів.

**Виклад основних результатів та їх обґрунтування.** Фінансова політика є

центральною ланкою системи економічних відносин і відіграє провідну роль у реалізації загальнодержавних функцій. Організація і регулювання фінансової політики здійснюються відповідно до чинного в державі фінансово-правового поля та стану суспільно-економічного розвитку країни. Формування методологічних засад фінансової політики пов'язано з урахуванням її структури, яка включає: вироблення концепцій з управління фінансами на перспективу; розробка програми дій з управління фінансами на найближче майбутнє; вироблення сукупності принципів і способів щодо реалізації обраної стратегії чи тактики фінансової політики.

Децентралізоване управління є характерною ознакою для розвинених країн світу. Зазначений процес зумовлений прагненням країн до підвищення ефективності надання державних послуг, усунення макроекономічної нестабільності та прискорення процесу економічного зростання.

Так, із 70-х рр. ХХ ст. процес децентралізації розпочався у багатьох унітарних країнах і включав розширення повноважень місцевих органів влади у фінансово-бюджетній сфері та сфері міжбюджетних відносин.

За даними Світового банку, 63 із 75 трансформаційних країн і великих країн, що розвиваються, в середині 90-х рр. ХХ ст. здійснили кроки в напрямі децентралізації. Позитивними прикладами впровадження децентралізованої моделі є Чехія, Словаччина, Угорщина, Польща. Так, наприклад, у Польщі наприкінці 90-х рр. ХХ ст. було скасовано на місцевому рівні адміністративні органи, а управління передано до виборних органів місцевого самоуправління.

У Чехії аналогічний процес стартував у 2000 р. [3, с. 324].

Враховуючи це, важливим завданням для України у сучасних умовах є збільшення доходів місцевих бюджетів, зокрема внаслідок децентралізації фінансових ресурсів держави.

В умовах переходу до децентралізації державного управління особливої уваги потребує питання реформування системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування України.

Після набуття Україною статусу незалежності почався процес становлення в державі інституту місцевого самоврядування, процес розмежування функцій та завдань публічної влади по вертикалі між її центральним, регіональними і місцевим рівнями. Важливою складовою цього процесу є відродження місцевих фінансів як об'єктивної економічної реальності, властивої фінансовим системам усіх сучасних цивілізованих держав, що пов'язано з радикальною зміною концепції державної влади, відмовою від її радянської моделі та переходом до організації влади на основі поділу її на законодавчу, виконавчу та судову [4].

Основною причиною того, що місцева влада має досить обмежений перелік повноважень, обсяг відповідальності та фінансових ресурсів, є те, що центральна влада не зацікавлена у проведенні децентралізації бюджетно-податкової системи, тому що це автоматично призведе до обмеження її повноважень та звуження ресурсної бази.

Реалізація політики фінансової децентралізації в Україні має ряд слабких місць, пов'язаних із забезпеченням фінансової самостійності місцевих органів

самоврядування та стратегічними цілями регіонального розвитку. Тобто не зважаючи на проголошений курс на децентралізацію державних фінансів, в дійсності в Україні відбувається посилення централізації державної влади [5, с. 177].

В Україні до цього часу немає чіткого обґрунтування економічного змісту показника рівня децентралізації, який має бути в країні. У зарубіжній економічній літературі для визначення ступеня децентралізації можна зустріти індекс децентралізації, який визначається через співвідношення доходів місцевої влади із загальними доходами влади та через співвідношення видатків місцевої влади із загальними видатками влади. Рівень фінансової децентралізації в Україні може вимірюватися такими показниками, як: показник фінансової децентралізації доходів (частка місцевих бюджетів за доходами (без урахування міжбюджетних трансфертів) у доходах зведеного бюджету); показник фінансової децентралізації витрат (частка місцевих бюджетів за видатками (без урахування міжбюджетних трансфертів) у видатках зведеного бюджету); узагальнюючий показник фінансової децентралізації. Окрім зазначених показників, рівень децентралізації можна вимірювати як частку ВВП, що перерозподіляється через місцеві бюджети [3, с. 326].

Назріла необхідність пошуку ефективного механізму поповнення фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітко розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади, а звідси – видатків кожного виду бюджету, і, що головне, доходів

між різними ланками бюджетної системи. При цьому питання бюджетної політики, оподаткування і міжбюджетних відносин повинні розглядатись і вирішуватись комплексно, оскільки вони тісно взаємопов'язані, і жоден із цих елементів не може бути реформованим без двох інших [5].

Так, результати теоретичних досліджень свідчать про складність становлення матеріально-фінансової бази місцевих органів влади: з одного боку, існує тенденція до зростання соціальної складності місцевих бюджетів як їх складової та їх залежності від міжбюджетних трансфертів, з іншого, – зросли політичні можливості місцевого самоврядування, що призводить до активізації його намагань реалізувати свою провідну роль у соціально-економічному розвитку території.

Сьогодні можна констатувати, що в більшості місцевих громад України питання місцевого значення вирішуються незадовільно, а надання публічних послуг здійснюється на низькому рівні. Велика кількість місцевих громад занепадає, особливо у сільській місцевості та невеликих містах. Посилюються процеси урбанізації – активна частина населення мігрує у більші міста, в більш розвинуті регіони та навіть інші країни. Як наслідок, багато місцевих громад поступово вимирає, а розвиток країни відбувається у великій диспропорції. Основна причина цього – відсутність у людей можливості задовольнити свої потреби, недоступність або низька якість базових публічних послуг, зокрема через брак достатніх і різноманітних джерел доходів, відсутність соціальної інфраструктури, а також відсутність перспектив покращення ситуації. Особливо складна

ситуація спостерігається в сільській місцевості та депресивних територіях. Одна з основних причин ситуації, що склалася – неспроможне місцеве самоврядування. Відповідно, органам місцевого самоврядування та місцевим органам виконавчої влади характерні: неефективність, незбалансованість, закритість від місцевих громад, схильність до корупції, відірваність від потреб місцевих громад.

Як зазначає Л. М. Клівіденко, об'єктивною передумовою існування місцевих фінансів є наявність системи самостійних місцевих бюджетів. Однак сучасний стан формування доходів місцевих бюджетів свідчить про недостатню, слабку фінансову базу місцевих органів влади. Це потребує корінного реформування системи мобілізації доходів бюджетів місцевого рівня. Дохідна частина місцевих бюджетів повинна відповідати потребам органів місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій [6].

У процесі побудови бюджетної системи в країні мало використовується зарубіжний досвід, а при визначенні доходних баз місцевих бюджетів майже не застосовуються ефективні економіко-математичні моделі.

Проведені дослідження спрямовані на вирішення тих нагальних проблем, унаслідок яких на місцях не вирішуються найболючіші соціально-економічні питання, занепадають місцеве господарство, соціально-культурна сфера: освіта, охорона здоров'я тощо. З урахуванням цього в Україні необхідно запроваджувати найсучасніші підходи до формування доходів місцевих бюджетів, зокрема, нові засоби автоматизації, адже успіх економічного розвитку значною

мірою залежить від створення оптимального розміру місцевих бюджетів і форм бюджетних взаємовідносин.

Питання бюджетної децентралізації є найважливішим аспектом у впровадженні реформи місцевого самоврядування. На сьогодні активно розробляються проекти, що передбачають реформування діючої податкової та бюджетної системи, зокрема, проект Міністерства регіонального розвитку, будівниц-

тва та житлово-комунального господарства України «Пропозиції щодо удосконалення проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо бюджетної децентралізації)» (реєстр. № 4435а) та до Податкового кодексу України (в частині зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування)» передбачає основні напрями реформування фінансової основи місцевого самоврядування (рис.1).

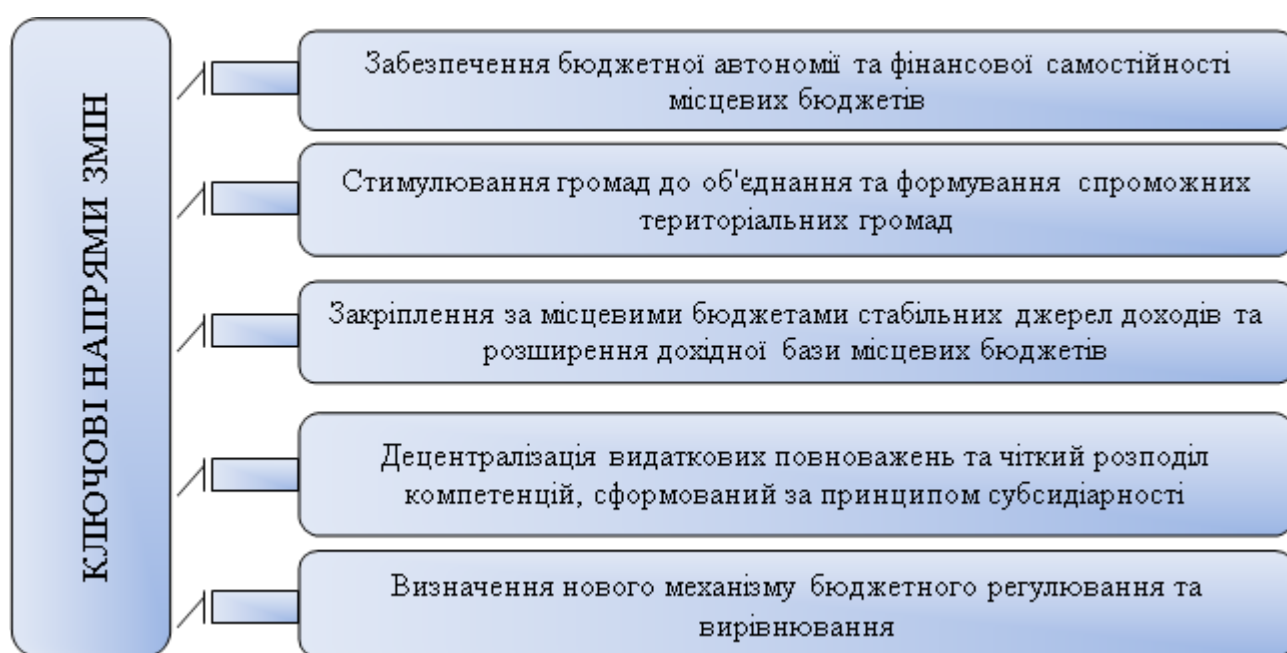


Рис. 1. Напрями реформування фінансової основи місцевого самоврядування

Джерело: систематизовано авторами.

Зміни, запропоновані Урядом, що стосуються формування місцевих бюджетів проектом Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо бюджетної децентралізації)» від 8 серпня 2014 р. передбачають:

1. Збільшення обсягу власних доходів в загальних доходах місцевих бюджетів за рахунок спрямування:

- частини податку на доходи фізичних осіб (для бюджетів міст обласного

значення та районів – 60%, 15% – до обласних бюджетів);

- 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору до обласних бюджетів;

- запровадження акцизного податку (до 5%) з роздрібною торгівлі тютюновими виробами, алкогольними напоями та нафтопродуктами;

- збільшення частини відрахувань по екологічному податку з 35% до 80%.

- 100% адміністративних штрафів та плати за надання адміністративних послуг.

2. Стовідсоткове забезпечення делегованих повноважень місцевого самоврядування шляхом забезпечення відповідності між обсягом фінансування та вартістю публічної послуги, що надається на рівні місцевого самоврядування на основі чіткого визначення вартості публічної послуги відповідно до соціального стандарту.

3. Перерозподіл видаткових повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до принципу субсидіарності.

4. Розширення власних повноважень місцевого самоврядування в частині фінансування муніципальних формувань з охорони громадського порядку (муніципальна поліція).

5. Вдосконалення бюджетного планування:

- автономність процесу затвердження місцевих бюджетів (заборона державним органам втручатись в процес планування доходної та видаткової частини місцевих бюджетів);

- нова система вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб) залежно від рівня надходжень на 1 жителя, решта платежів вирівнюванню не підлягають і залишаються в розпорядженні місцевих бюджетів;

- спрощення доступу місцевого самоврядування до кредитних ресурсів [7].

Концепцією фінансової децентралізації передбачається досягнення фінансової незалежності місцевих бюджетів (скасування міжбюджетних відносин у

нинішньому їх вигляді) на основі формування фінансово спроможних громад, що планується досягти за рахунок посилення та упорядкування доходної бази бюджетів місцевого самоврядування.

Л. М. Клівіденко та Л. В. Якимчук вважають, що для вдосконалення механізму формування доходів місцевих бюджетів слід провести такі заходи, які знайшли своє відображення в Податковому кодексі:

- установити дострокові нормативи відрахувань від регулюючих податків для всіх регіонів, які створили б стабільні надходження в місцеві бюджети;

- реформувати системи місцевого оподаткування на основі відмови від неефективних податків і зборів, які не мають ні фіскального, ні регулюючого значення;

- віднести до місцевих податків і зборів податки на бізнес [6].

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.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Аналіз проблем функціонування місцевих бюджетів дає змогу зробити висновки щодо здійснення заходів, спрямованих на покращання умов формування місцевих бюджетів. Необхідно чітко розподілити компетенції щодо розв'язання конкретних завдань між центральними органами влади і органами регіонального та місцевого самоврядування і поступово здійснювати перехід до децентралізації державних фінансів. Так, за рахунок коштів державного бюджету повинні фінансуватися лише видатки,

які пов'язані із забезпеченням загальнодержавних потреб: оборона країни, утримання законодавчої та виконавчої влади, розвиток фундаментальної науки, перебудова економіки. Фінансові ж проблеми місцевого рівня необхідно вирішувати за рахунок коштів відповідних бюджетів. У зв'язку з цим необхідно розподілити джерела податкових надходжень між центральною і місцевою владою у чіткому поєднанні з виконуваними ними функціями, що повинно знайти своє відображення в законодавстві про місцеве самоврядування. Потрібно вдосконалити механізм між

територіального фінансового вирівнювання.

Таким чином, наявність низки проблем у сфері формування доходів місцевих бюджетів зумовлює потребу розширення фінансової основи місцевого самоврядування як важливої складової механізму підвищення добробуту населення й економічного розвитку громад з метою забезпечення справедливого й неупередженого розподілу бюджетних ресурсів та дотримання визначених законодавством принципів збалансованості й самостійності бюджетів.

### Список використаної літератури

1. Бондарук, Т. Г. Доходи місцевих бюджетів в умовах децентралізації / Т. Г. Бондарук // Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту. – 2015. – № 1. – С. 79–86.
2. Кириленко, О. П. Місцеві фінанси : навчальний посібник / О. П. Кириленко. – Тернопіль : Астон, 2004. – 140 с.
3. Сало Т. В. Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівня в Україні / Т. В. Сало // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 35. – С. 324–330.
4. Молодченко, Т. Г. Децентралізація та розвиток місцевого самоврядування в контексті податкової реформи в Україні / Т. Г. Молодченко // Демократичне врядування. – 2012. – Вип. 9. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVr\\_2012\\_9\\_26.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVr_2012_9_26.pdf).
5. Осипенко, С. О. Фінансова децентралізація: ефективність реалізації на місцевому рівні / С. О. Осипенко // Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки). – 2013. – № 4. – С. 176–181.
6. Клівіденко, Л. М. Проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів і шляхи їх вирішення / Л. М. Клівіденко, Л. В. Якимчук // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. – Випуск 7. – С. 397–401.
7. Чернов, С. Пропозиції щодо змін до Бюджетного кодексу України в частині децентралізації фінансів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / С. Чернов – Режим доступу : <http://oblrada.kharkov.ua/ua/press-center/news/11597-serhiy-chernov-vnis-propozytsiyi-shchodo-detsentralizatsiyi-finansiv-ta-zmitsnennya>.

### References

1. Bondaruk, T. H. (2015), "Income of local budgets in the conditions of decentralization", *Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii statystyky, obliku ta audytu*, no. 1, pp. 79–86.
2. Kyrylenko, O. P. (2004), *Mistsevi finansy* [Local finances], Aston, Ternopil, Ukraine.
3. Salo, T. V. (2013), "Decentralization of the financial system: the state and assessment of the level in Ukraine", *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, issue 35, pp. 324–330.

4. Molodchenko, T. H. (2012), “Decentralization and development of local self-government in the context of tax reform in Ukraine”, *Demokratychnе vriaduvannia*, available at: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVr\\_2012\\_9\\_26.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVr_2012_9_26.pdf) (Accessed 16 May 2018).
5. Osypenko, S. O. (2013), “Financial decentralization: the effectiveness of implementation at the local level”, *Zbirnyk naukovykh prats Tavriiskoho derzhavnoho ahrotekhnolohichnoho universytetu (ekonomichni nauky)*, no. 4, pp. 176–181.
6. Klividenko, L. M. and Yakymchuk, L. V. “Problems of forming the revenue part of local budgets and ways of their solution”, *Aktualni problemy rozvytku ekonomiky rehionu*, issue 7, pp. 397–401.
7. Chernov, S. (2014), “Proposals on changes to the Budget Code of Ukraine in the part of decentralization of finances, strengthening of the material and financial basis of local self-government”, available at: <http://oblrada.kharkov.ua/ua/press-center/news/11597-serhiy-chernov-vnis-propozytsiyi-shchodo-detsentralizatsiyi-finansiv-ta-zmitsnennya> (Accessed 16 May 2018).

**Бібліографічний опис для цитування:**

Вінницька, О. А. Фінансова політика та її роль у формуванні доходів місцевих бюджетів / О. А. Вінницька, І. А. Бержанір // Науковий журнал «Економічні горизонти». – 2018. – № 2(5). – С. 51–58.