

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ РЕГІОНАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

Кулай Аліна Василівна

УДК [336.1:352](477):336.25

**Механізм формування доходів бюджетів
місцевого самоврядування в Україні**

Спеціальність 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата економічних наук

Львів – 2010

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Національному університеті водного господарства та природокористування Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник: доктор економічних наук, професор
Павлов Володимир Іванович,
Національний університет водного
господарства та природокористування,
завідувач кафедри фінансів та економіки
природокористування.

Офіційні опоненти: доктор економічних наук, професор
Вахович Ірина Михайлівна,
Луцький національний технічний університет, директор
навчально-наукового-виробничого інституту економіки
та управління;

кандидат економічних наук
Демків Олег Іванович,
Головне фінансове управління
Львівської обласної державної адміністрації,
начальник.

Захист відбудеться 10 червня 2010 р. о 14³⁰ год. на засіданні спеціалізованої вченої ради К 35.154.02 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата наук в Інституті регіональних досліджень НАН України за адресою: 79026, м. Львів, вул. Козельницька, 4.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Інституту регіональних досліджень НАН України за адресою: 79026, м. Львів, вул. Козельницька, 4.

Автореферат розісланий «__» травня 2010 р.

В.о. вченого секретаря
спеціалізованої вченої ради,
доктор економічних наук

ІЩУК С.О.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Розвиток державності України в сучасних умовах потребує збалансування загальнодержавних і місцевих повноважень влади, становлення місцевого самоврядування та формування власної фінансової бази регіонів, яка б створювала умови для їх соціально-економічного розвитку. Забезпечення місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами вимагає удосконалення механізмів формування їх доходів бюджетів.

Доходи місцевих бюджетів складають основу фінансових ресурсів територіальних громад. Діючі механізми міжбюджетного регулювання посилюють централізацію коштів в державному бюджеті, у зв'язку з чим органи місцевого самоврядування з кожним роком втрачають фінансову самостійність. Частка дотаційних місцевих бюджетів, що мають безпосередні міжбюджетні відносини з державним бюджетом, і питома вага міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів постійно зростає.

Питання фінансового забезпечення територіальних громад, удосконалення бюджетного процесу та реформування бюджетної системи є предметом постійної дискусії політиків, науковців і практиків. Значну увагу дослідженню цих проблем приділяють відомі вчені: С.А.Буковинський, А.Є.Буряченко, І.М.Вахович, В.П.Вишневський, О.І.Демків, Т.М.Демченко, І.В.Запатріна, Т.Г.Затонацька, О.П.Кириленко, В.І.Кравченко, М.І.Карлін, М.А.Козоріз, І.О.Луніна, С.І.Мельник, Ц.Г.Огонь, В.М.Опарін, К.В.Павлюк, Д.В.Полозенко, С.В.Слухай, А.М.Соколовська, В.М.Федосов, І.Я.Чугунов, С.І.Юрій та інші.

Разом з тим, науково-методичні підходи до фінансового забезпечення місцевого самоврядування вимагають подальшого вивчення і удосконалення. В переважній більшості наукових досліджень висвітлюються окремі проблеми формування доходів місцевих бюджетів, а тому вибір теми обумовлений пошуком шляхів комплексного підходу до реформування механізму формування доходної частини бюджетів місцевого самоврядування.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Проведені дослідження спрямовані на реалізацію завдань, визначених планами науково-дослідних робіт Національного університету водного господарства та природокористування за темою “Реформування міжбюджетних відносин та оптимізація ресурсно-екологічного і соціально-економічного облаштування регіональних просторових систем” (№ Д.Р. 0107U007183) та Волинського національного університету імені Лесі Українки “Інноваційний механізм ефективного регулювання розвитку прикордонного регіону” (№ Д.Р. 0108U000402). В рамках цих тем автором на регіональному рівні досліджено бюджетний процес в частині фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є наукове обґрунтування механізму формування доходів місцевих бюджетів та розробка практичних рекомендацій щодо підвищення рівня фінансового забезпечення місцевого самоврядування відповідно до його функцій та повноважень, досвіду зарубіжних країн та вимог Європейської хартії місцевого самоврядування.

В дисертації поставлено та вирішено низку завдань:

- розкрити сутність і значення доходів місцевих бюджетів у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування;
- визначити напрями удосконалення організації бюджетного процесу на місцевому рівні;
- обґрунтувати сутність та структуру механізму формування доходів бюджетів місцевого самоврядування;
- проаналізувати стан доходів місцевих бюджетів та визначити пріоритетні напрями удосконалення механізму їх формування;
- дослідити особливості бюджетного інвестування регіонального розвитку;
- запропонувати шляхи удосконалення інституціонального середовища фінансового забезпечення місцевого самоврядування;
- розглянути переваги і зарубіжний досвід програмно-цільового бюджетування та запропонувати шляхи його практичної імплементації на місцевому рівні;
- обґрунтувати пріоритетні напрями удосконалення бюджетного процесу із застосуванням сучасних інформаційно-аналітичних систем.

Об'єктом дослідження є процес формування доходів бюджетів органів місцевого самоврядування та його вплив на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних утворень в Україні.

Предметом дослідження є теоретико-методичні та практичні основи функціонування механізму формування доходів бюджетів місцевого самоврядування та напрями його удосконалення.

Методи дослідження. В роботі використано наступні методи дослідження: діалектичний підхід до вивчення теоретичних положень та загальних тенденцій фінансового забезпечення місцевого самоврядування; для аналізу розмежування закріплених і власних доходів місцевих бюджетів - метод аналізу і синтезу; для оцінювання стану забезпеченості органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами - методи теоретичного і практичного узагальнення і порівняння; статистичні методи дослідження застосовано для обґрунтування вибору бази даних аналізу формування і виконання місцевих бюджетів; метод моделювання - для визначення основних напрямків реформування системи державного бюджетного регулювання та системи управління місцевими фінансами.

Інформаційною базою дослідження є законодавчі та нормативні акти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, укази Президента України; наукові праці провідних вітчизняних та зарубіжних учених; статистичні матеріали; аналітичні розрахунки автора, виконані у процесі

проведення дослідження.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в теоретичному обґрунтуванні напрямків реформування бюджетної системи з метою суттєвого зниження рівня централізації бюджетних коштів у Державному бюджеті України і передачі повноважень та ресурсів місцевому самоврядуванню. В процесі дослідження отримано такі наукові результати:

вперше:

- запропоновано концепцію формування міжбюджетних відносин Державного бюджету України з місцевими бюджетами, яка полягає в заміні пріоритетності бюджетного вирівнювання на бюджетне регулювання, шляхом поступової передачі у законодавчому порядку місцевим бюджетам окремих загальнодержавних доходів або їх частини, що дасть можливість суттєво зменшити рівень централізації бюджетних коштів у державному бюджеті; методичний підхід до визначення міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам в частині виконання повноважень по обслуговуванню населення інших адміністративно-територіальних одиниць, який, на відміну від існуючого, дозволить при визначенні обсягів дотації вирівнювання застосувати нормативи фінансової забезпеченості відповідного рівня надання соціальних послуг; методика визначення тимчасового касового розриву при виконанні місцевих бюджетів, яка, на відміну від існуючої, враховує обсяг коштів спеціального фонду місцевого бюджету, розміщеного на депозитах у комерційних банках. Це дасть можливість не допускати завищення обсягів надання місцевим бюджетам короткотермінових позичок за рахунок єдиного казначейського рахунка;

отримали подальший розвиток:

- теоретико-методологічні засади організації бюджетного процесу на місцевому рівні в частині запровадження програмно-цільового бюджетування та інформаційно-аналітичного забезпечення, що дозволить перейти від бюджетного утримання установ до фінансування конкретних цільових програм, здійснювати оперативне управління державними коштами, зменшити витрати на розробку, впровадження та обслуговування програм.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що запропоновані в дисертаційному дослідженні висновки та пропозиції використані:

- алгоритм користувача по проведенню аналізу виконання місцевих бюджетів при розробці та впровадженні Міжнародним центром підприємництва і менеджменту інформаційно-аналітичної системи “Місцеві бюджети” (довідка від 19.02.2010 р. № 26);

- методика оцінки рівня фінансової самостійності і самодостатності місцевого самоврядування застосована при моніторингу виконання місцевих бюджетів головним фінансовим управлінням Волинської обласної державної адміністрації (довідка від 22.02.2010 р. №10-13/348), фінансовим управлінням Маневицької райдержадміністрації (довідка від 23.02.2010 р. № 48);

- концептуальні підходи до формування показників інвестиційної діяльності місцевого самоврядування головним управлінням економіки Волинської облдержадміністрації (довідка від 18.01.2010 р. № 8-10/315) та формування місцевих програм – Ковельським міськвиконкомом Волинської області (довідка від 22.02.2010 р. № 3.19-109);

- теоретичні і методичні підходи до формування місцевих бюджетів в навчальному процесі Національного університету водного господарства та природокористування при викладанні дисциплін „Бюджетний процес в Україні”, „Інформаційні системи у фінансах”, „Фінанси органів місцевого самоврядування” (довідка від 09.03.2010 р. № 001-259) та Волинського національного університету імені Лесі Українки – “Бюджетна система України”, “Управління державними фінансами” (довідка від 02.03.2010 № 2/790).

Особистий внесок. Дисертація – самостійна наукова робота. Усі викладені в ній результати отримані дисертантом особисто. З наукових праць, опублікованих у співавторстві, в дисертації використано ті пропозиції і положення, що становлять індивідуальний внесок автора.

Апробація результатів дослідження. Основні положення дисертації були оприлюднені та схвалені на Міжнародній науково-практичній конференції “Корпоративне управління в Україні: фінанси, аудит, менеджмент” (Рівне, 2006 р.), XVII Міжнародній науково-практичній конференції “Транскордонне співробітництво як фактор активізації євроінтеграційних процесів” (Чернівці, 2008 р.), III Міжнародній науково-практичній конференції “Проблеми і механізми відтворення ресурсного потенціалу України в контексті євроінтеграції” (Рівне, 2008 р.), Першій науково-практичній конференції молодих науковців, аспірантів, здобувачів і студентів (Луцьк, 2008 р.), XIV Міжнародній науково-практичній конференції “Перспективи розвитку економіки України: теорія, методологія, практика” (Луцьк, 2009 р.), Другій науково-практичній конференції молодих науковців, аспірантів, здобувачів і студентів (Луцьк, 2009 р.).

Публікації. За темою дисертаційної роботи опубліковано 13 наукових праць загальним обсягом 3,52 друк. арк., з них у фахових виданнях – 7 наукових праць (2,87 друк. арк.).

Обсяг і структура роботи. Дисертація складається з вступу, трьох розділів і висновків. Загальний обсяг дисертації складає 182 друкованих сторінки комп’ютерного тексту. Список використаних джерел налічує 158 найменувань. Робота містить 2 додатки (на 7 сторінках), 14 таблиць і 12 рисунків (на 14 сторінках).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЙНОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми дисертаційного дослідження, визначено мету, об’єкт і предмет, визначено основні завдання і сутність наукової новизни та практичне застосування отриманих результатів.

В першому розділі “**Теоретико-методологічні основи механізму формування доходів бюджетів місцевого самоврядування**” висвітлено

принципи формування доходів бюджетів місцевого самоврядування, організацію бюджетного процесу місцевого самоврядування та структуру механізму формування доходів місцевих бюджетів.

В роботі на основі проведеного теоретичного аналізу сутності доходів бюджетів місцевого самоврядування визначено основні принципи їх формування, до яких віднесено самодостатність, фінансову самостійність, законодавче розмежування і вирівнювання доходів, збалансованість місцевих бюджетів, забезпеченість фінансовими ресурсами виконання повноважень органів місцевого самоврядування. Доведено, що ефективність і результативність функціонування місцевого самоврядування в Україні може бути досягнута лише при умові його забезпечення адекватними повноваженням фінансовими ресурсами, основу яких становлять доходи місцевих бюджетів. Визначено, що бюджетна політика на сучасному етапі розвитку держави характеризується високим рівнем централізації бюджетних коштів у державному бюджеті, а тому не відповідає основним принципам побудови бюджетної системи та системи місцевого самоврядування.

Проаналізовано різні підходи вітчизняних науковців і практиків до фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Доведено його невідповідність положенням Конституції України, Європейської хартії про місцеве самоврядування та сучасному зарубіжному досвіду. З прийняттям Бюджетного кодексу (2001 рік) в Україні розпочато процес реформування бюджетної системи України, спрямований на розмежування доходів державного і місцевих бюджетів, передачі їх частини у безпосереднє володіння місцевому самоврядуванню. Разом з тим, автором доведено, що через відсутність комплексного підходу до реформування існуючої системи місцевої влади, адміністративно-територіального устрою, організації бюджетного процесу, механізм формування доходів бюджетів місцевого самоврядування є малоефективними і таким, що унеможливує децентралізацію частини бюджетних ресурсів для виконання повноважень місцевого самоврядування. Значний обсяг доходів, що формуються у територіальних громадах централізується у Державному бюджеті України, і лише незначна їх частина (в межах 10% обсягу місцевих бюджетів), залишається у розпорядженні органів місцевого самоврядування для виконання їх власних повноважень.

З метою підвищення дієвості місцевого самоврядування та його впливу на соціально-економічний розвиток в дисертаційній роботі узагальнено найбільш актуальні проблеми забезпечення фінансовими ресурсами місцевого самоврядування. До основних напрямів віднесено: реформування бюджетного процесу на місцевому рівні, розробку механізму формування доходів місцевих бюджетів та нової концепції фінансового забезпечення місцевого самоврядування. В роботі доведено, що на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань процес формування, розгляду, затвердження, звітування і контролю за бюджетним процесом відповідає вимогам основних положень функціонування місцевого самоврядування – місцеві ради їх виконавчі органи повністю забезпечують всі стадії бюджетного процесу. Разом з тим, в цій групі органів місцевого самоврядування не може бути забезпечений

на належному професійному рівні бюджетний процес через відсутність у штатних розписах кваліфікованих кадрів фінансистів. В той же час на обласному і районному рівнях питання формування та виконання місцевих бюджетів законодавчо віднесені до компетенції органів державної виконавчої влади, що не відповідає сутності і світовій практиці організації місцевого самоврядування.

На думку автора, основними напрямками реформування системи місцевого самоврядування і бюджетної системи є: передача органам місцевого самоврядування повноважень по організації і проведенню бюджетного процесу на всіх рівнях бюджетів місцевого самоврядування, проведення адміністративно-територіальної реформи, зміна діючої концепції фінансового забезпечення місцевих бюджетів, шляхом передачі частини загальнодержавних доходів до складу власних доходів місцевих бюджетів. В роботі аргументовано необхідність законодавчого закріплення процесуальних питань бюджету в окремому законодавчому акті – законі про бюджетний процес в Україні або Бюджетному процесуальному кодексі України.

Результати дисертаційної роботи показали, що змінити існуючу систему фінансового забезпечення місцевого самоврядування неможливо без удосконалення механізму формування доходів бюджетів місцевого самоврядування, який включає функції, принципи, методи, інструменти, важелі впливу та нормативно-правове та інформаційно-аналітичне забезпечення (рис.1). При застосуванні системного підходу забезпечення дієвості механізму формування доходів місцевих бюджетів доведено необхідність розмежування методів та деталізацію інструментів, з допомогою яких здійснюється бюджетне регулювання та бюджетне вирівнювання.

Аналіз стану формування доходів та міжбюджетних відносин державного і місцевих бюджетів за період 2001-2008 рр. засвідчує, що метод бюджетного вирівнювання значно переважає при встановленні міжбюджетних трансфертів, в результаті чого з року в рік збільшується та частина коштів місцевих бюджетів, які передаються місцевим бюджетам з державного бюджету у вигляді дотацій вирівнювання, інших дотацій вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів та субвенцій. Зазначене обумовлює послаблення фінансової самостійності місцевого самоврядування, а тому, з врахуванням проведених досліджень, запропоновано концепцію формування міжбюджетних відносин Державного бюджету України з місцевими бюджетами, яка полягає в заміні пріоритетності бюджетного вирівнювання на бюджетне регулювання, шляхом поступової передачі у законодавчому порядку місцевим бюджетам окремих загальнодержавних доходів або їх частини, що дасть можливість суттєво зменшити рівень централізації бюджетних коштів у державному бюджеті. Зазначене дасть можливість здійснювати збалансування доходів в основному за рахунок закріплених і власних доходів, а міжбюджетні трансферти застосовувати виключно як інструмент вирівнювання фінансової спроможності територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

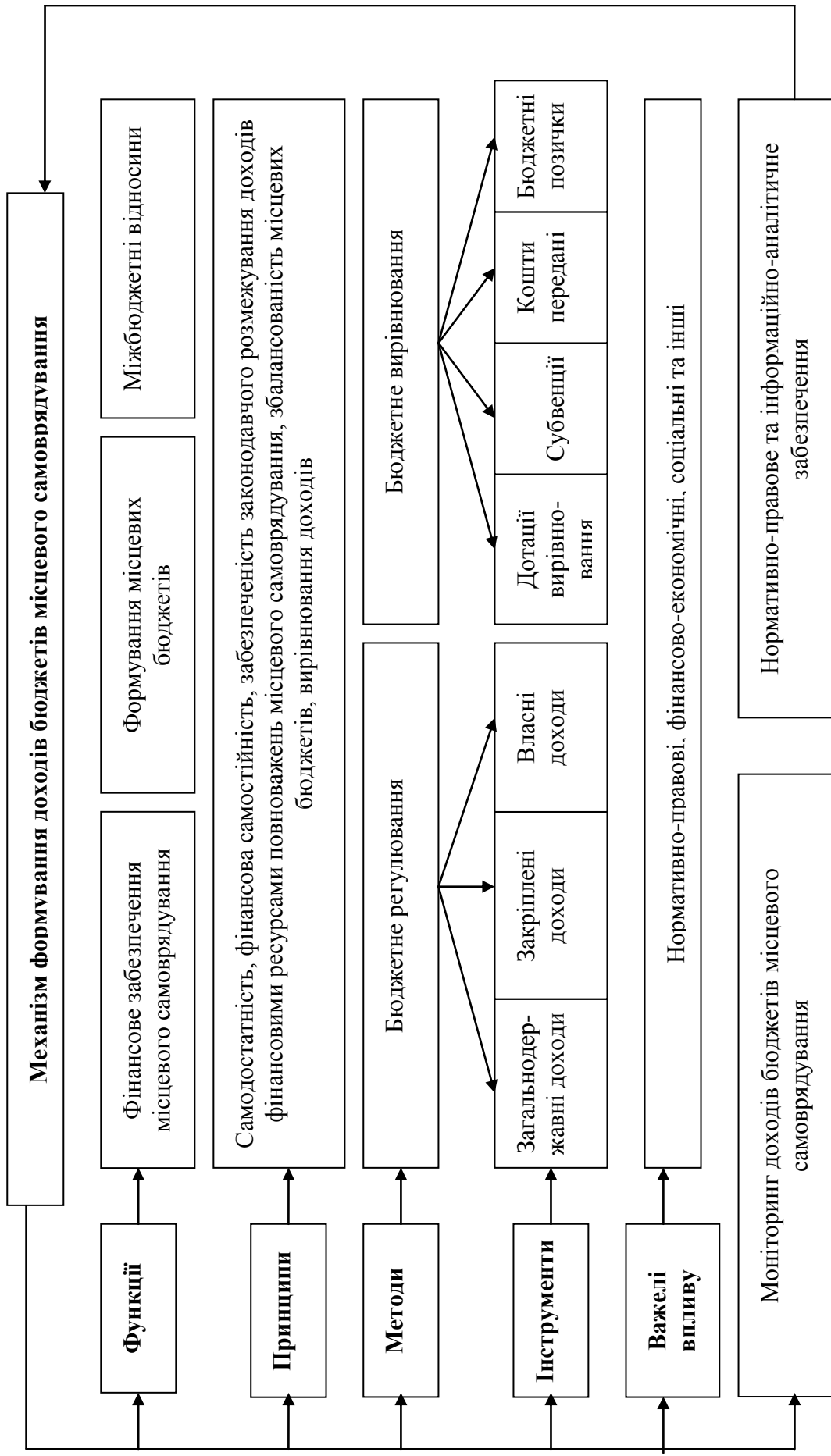


Рис.1. Механізм формування доходів місцевого самоврядування

У другому розділі "Аналіз та оцінка доходів місцевих бюджетів" досліджено методичні підходи до формування доходів місцевих бюджетів, проаналізовано міжбюджетні трансферти та висвітлено бюджетне інвестування місцевого самоврядування.

Аналіз стану формування доходів бюджетів місцевого самоврядування підтверджує, що доходи місцевих бюджетів є одним із основних інструментів з допомогою якого проводиться перерозподіл частини валового внутрішнього продукту, в результаті чого забезпечується соціально-економічний розвиток держави. Формування доходів місцевих бюджетів в Україні здійснюється за рахунок податкових і неподаткових платежів, віднесених чинним законодавством, до власних доходів місцевого самоврядування, частини закріплених на довготривалій основі окремих видів загальнодержавних доходів, коштів, одержаних як міжбюджетні трансферти, а також цільових фондів органів місцевого самоврядування. Динаміка показників формування доходів місцевих бюджетів свідчить про те, бюджетна політика держави має стійку тенденцію щодо зростання темпів централізації бюджетних коштів у державному бюджеті, і, відповідно, послаблення фінансової самостійності (автономії) місцевого самоврядування (табл.1).

Таблиця 1.

Показники формування доходів бюджетів місцевого самоврядування за 2002-2008 роки

Показник	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	27,41	28,17	26,51	30,4	31,57	30,51	31,36
Доходи місцевих бюджетів, усього, млрд грн	28,247	34,277	42,974	53,663	74,011	103,005	133,103
Темпи зростання обсягів місцевих бюджетів, %	-	121,3	125,4	124,9	137,9	139,2	129,2
Доходи місцевих бюджетів (без трансфертів), % до ВВП	8,60	8,45	7,58	6,86	7,33	8,10	7,78
Частка доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у доходах зведеного бюджету, %	31,361	29,989	28,587	22,582	23,200	26,530	24,803
Частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %	31,22	34,13	42,47	43,53	46,14	45,49	44,26

Зростання обсягів місцевих бюджетів в основному відбувається за рахунок міжбюджетних трансфертів, які в структурі доходів зросли за період з 2002 по 2008 роки з 31,22 до 44,26 відсотка. Зазначене свідчить про те, що закріплені і власні доходи не можуть забезпечити більше, як на четверть

щорічного зростання видатків місцевого самоврядування, а тому їх питома вага у доходах зведеного бюджету держави постійно скорочується.

На підставі аналізу структури доходів зведеного бюджету держави, місцевих бюджетів Волинської і Львівської областей та відповідно до запропонованої концепції поступової заміни бюджетного вирівнювання на бюджетне регулювання, автором аргументовано висновок про доцільність передачі до складу власних доходів місцевих бюджетів єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам та плати за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляються виконавчими органами відповідних рад. Це дозволить збільшити питому вагу власних доходів бюджетів місцевого самоврядування до 5%, а обсяги їх надходжень на 40-50 і більше відсотків (за результатами обрахунків по Волинській і Львівській областях).

Враховуючи те, що місцеві податки і збори в доходах місцевих бюджетів складають 1-2%, а за чинним законодавством вони повинні відігравати основну роль у забезпеченні місцевого самоврядування власними фінансовими ресурсами, в дисертаційній роботі доведено необхідність запровадження податку на нерухомість з віднесенням його до переліку місцевих податків і зборів, а податки і збори, які взагалі не справляються у більшості територіальних громад, або є малоефективними (9 видів) запропоновано відмінити.

Встановлено, що вирішальне значення в структурі доходів місцевих бюджетів належить міжбюджетним трансфертам із державного бюджету, основну питому вагу яких становлять дотації вирівнювання і цільові субвенції. Для збільшення питомої ваги закріплених доходів, що формуються на відповідних територіях і зниження рівня дотаційності автором доведено доцільність передачі у законодавчому порядку місцевим бюджетам частини податку на додану вартість за нормативами до загального обсягу його надходжень (без врахування відшкодувань із бюджету) відповідної територіальної громади, що, в свою чергу, сприятиме зацікавленості органів місцевого самоврядування у створенні нових робочих місць і збільшенню обсягів регіонального валового продукту.

Досліджуючи економічну обґрунтованість формульних розрахунків прогнозних обсягів видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, та їх вплив на стан забезпечення бюджетними коштами надання громадянам соціальних послуг встановлено, що бюджетні установи міст обласного значення, які надають соціальні послуги громадянам інших адміністративно територіальних одиниць визначають потребу у міжбюджетних трансфертах виходячи із кількості населення, що передбачається обслуговувати цими установами, узгодженими відповідними місцевими радами, за нормативами фінансової забезпеченості, визначеними для розрахунків відповідної категорії адміністративно-територіальних одиниць. Встановлено, що узгоджена кількість населення не може бути

критерієм визначення вартості соціальних послуг тому, що всі громадяни іншої адміністративно-територіальної одиниці мають право на обслуговування в таких бюджетних установах. З метою системного вирішення цього питання запропоновано прогностичні обсяги видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів для таких місцевих бюджетів, визначати на всю кількість населення, яка має право на отримання таких соціальних послуг за окремими нормативами фінансової забезпеченості, розрахованими для певного їх рівня надання.

В роботі виявлено низку чинників, що негативно впливають на стан фінансового забезпечення місцевого самоврядування, пов'язаних з фінансуванням окремих видатків делегованих державних повноважень за рахунок цільових субвенцій із державного бюджету. Встановлено, що діючий порядок надання пільг та допомог окремим категоріям громадян є малоефективним і таким, що не спонукає громадян до раціонального використання енергоресурсів, при наданні пільг на пасажирські перевезення міських та приміських маршрутах не враховується фінансові можливості транспортних організацій та інші. Діючий порядок обліку, фінансування і оплати пільг за спожиті громадянами енергоресурси є високо затратним через необхідність утримання енергопостачальницькими організаціями великої кількості облікового апарату та громіздкого механізму щомісячного узгодження розрахунків на оплату. Автором дослідження доведено необхідність реформування системи пільг та допомог окремим категоріям громадян і поступовому переходу на адресні грошові виплати.

Досліджуючи діючий механізм надання місцевим бюджетам і використання субвенцій на інвестиційні проекти органів місцевого самоврядування доведено, що формування їх обсягів у державному бюджеті здійснюється переважно в залежності від політичної ситуації і в обов'язковому порядку з елементами централізованого управління цими коштами. Значні кошти цільових субвенцій спрямовуються на фінансування інвестиційно-інноваційних програм розвитку окремих галузей, що належать до комунальної форми власності, які за своєю природою повинні фінансуватися за рахунок власних доходів відповідних місцевих бюджетів. Тому, на думку автора, доцільним є заміна інвестиційних субвенцій на бюджетні асигнування за нормативами фінансової забезпеченості регіонального розвитку до ВВП і передача їх місцевим бюджетам у вигляді доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

В роботі проаналізовано динаміку інвестиційної складової державного і місцевих бюджетів та її впливу на соціально-економічний розвиток регіонів. Доведено, що інвестиційна спрямованість бюджетно-фінансової політики є дієвим інструментом активізації створення робочих місць та підвищення добробуту населення. Разом з тим, питома вага бюджетних інвестицій з державного і місцевих бюджетів в основний капітал в основному визначається по залишковому принципу і становить лише 4-6 %. Пропозиція про зарахування до місцевих бюджетів частини податку на додану вартість та запровадження перспективного прогнозування можуть суттєво посилити вплив

бюджетних інвестицій на соціально-економічний розвиток територіальних громад.

У третьому розділі **“Напрями вдосконалення фінансового забезпечення місцевого самоврядування”** розроблено модель інституціонального середовища фінансового забезпечення місцевого самоврядування, проаналізовано програмно-цільове бюджетування органів місцевого самоврядування та напрями удосконалення бюджетного процесу із застосуванням сучасних інформаційно-аналітичних систем.

В роботі розглянуто можливий вплив нормативно-правових, фінансових, соціальних та громадських чинників на фінансове забезпечення місцевого самоврядування. З метою комплексної оцінки стану забезпечення місцевого самоврядування фінансовими ресурсами автором проаналізовано інституціональне середовище фінансового забезпечення місцевого самоврядування, яке включає в себе суб'єкти місцевого самоврядування, місцеві бюджети і власність та можливий вплив зовнішніх факторів. Серед найбільш вагомих чинників впливу є: постійне зростання частки міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів; невідповідність темпів приросту видатків місцевих бюджетів закріпленим доходам; невідповідність власних ресурсів місцевих бюджетів повноваженням місцевого самоврядування; покриття значної частини видатків власних повноважень місцевого самоврядування міжбюджетними трансфертами із державного бюджету.

Визначено, що для забезпечення децентралізації бюджетних коштів необхідна зміна вектору бюджетної політики, орієнтованого на передачу в законодавчому порядку місцевому самоврядуванню частини загальнодержавних доходів для забезпечення виконання делегованих державних і власних повноважень з одночасною зміною структури суб'єктів місцевого самоврядування, що можна досягти шляхом адміністративно-територіальної реформи. Доведено, що без укрупнення значної частини територіальних громад неможливо буде підвищити рівень їх фінансової забезпеченості шляхом зміни структури доходів їх місцевих бюджетів. З метою оцінки стану фінансового забезпечення місцевого самоврядування автором запропоновано методикку визначення показників рівня фінансової самостійності, самодостатності (дотаційності місцевих бюджетів) та рівня дотаційності видатків делегованих державних повноважень.

Досліджуючи ефективність застосування на практиці механізму короткотермінового кредитування тимчасового касового розриву місцевих бюджетів за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку доведено, що такий механізм є ефективним інструментом фінансування місцевих бюджетів в періоди коли видатки перевищують доходи. Разом з тим, автор вважає доцільним при визначенні обсягу тимчасового касового розриву враховувати суми бюджетних коштів спеціального фонду місцевих бюджетів розміщених на депозитах у комерційних банках, що дасть можливість встановлювати реальний обсяг тимчасового касового розриву, і в частині коштів, розміщених на депозитах - не покривати за рахунок ресурсів єдиного казначейського рахунку.

Визначено, що удосконалення механізму формування доходів місцевих бюджетів неможливе без зміни підходів до організації і проведення бюджетного процесу, який полягає у запровадженні середньострокового планування доходів і переході від діючої форми утримання бюджетних установ до фінансування цільових середньострокових програм, де бюджетні кошти виділяються під конкретну мету. Сучасною формою організації бюджетного процесу на сьогодні є програмно-цільовий метод (ПЦМ), сутність застосування якого полягає в здійсненні бюджетного процесу на центральному, галузевому і регіональному рівнях відповідно до програм, які зорієнтовані на досягнення мети і кінцевого результату. Моніторинг програмних показників діяльності бюджетної сфери при застосуванні ПЦМ дасть можливість оцінювати ефективність використання бюджетних коштів, досягнення мети при реалізації бюджетних програм, для чого автором розроблено і запропоновано для практичного застосування модель програмно-цільового бюджетування (рис.2).



Рис. 2. Модель програмно-цільового бюджетування

Розроблена автором модель ПЦМ бюджетування району (міста) передбачає ув'язку середньострокових програм галузей бюджетної сфери з показниками бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів і проектів місцевих бюджетів за відносними показниками фінансування та дворівневу систему моніторингу цільових програм і бюджету як на стадії їх формування, так і в ході виконання.

Аналіз бюджетного процесу місцевого самоврядування довів дієвість та ефективність запровадження інформаційно-аналітичної системи (ІАС) “Місцеві бюджети” в частині технічного забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні. Встановлено, що до основних переваг застосування ІАС в бюджетному процесі належать: реалізація декількох варіантів проекту бюджету, проведення їх аналізу та порівняння; оперативна взаємодія місцевих фінансових органів, територіальних органів Державного казначейства України, податкових та митних органів; автоматизоване формування видатків бюджету відповідно до бюджетної класифікації видатків; суттєве удосконалення і спрощення підготовки бюджетних розписів та фінансування видатків; можливість оперативного аналізу виконання бюджету в режимі реального часу.

Разом з тим, в останні п'ять років розробка цієї системи припинена і не доведена до рівня місцевих бюджетів територіальних громад сіл, селищ і міст районного значення та головних розпорядників бюджетних коштів, а тому на практиці застосовуються програмні продукти різних розробників, які не адаптовані в цілому по системі і не мають належного захисту від несанкціонованого доступу до баз даних. Враховуючи те, що ІАС необхідна не тільки для підтримки бюджетного процесу місцевого самоврядування, а також для використання центральними і місцевими органами виконавчої влади при розробці і прийнятті управлінських рішень, фінансування розробки, впровадження та обслуговування доцільно здійснювати за рахунок коштів державного бюджету.

Враховуючи, що база даних ІАС “Місцеві бюджети” і бази даних центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів необхідні для використання при формуванні державного і місцевих бюджетів, а також моніторингу зведеного бюджету держави автором запропоновано створити єдину систему інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування Кабінету Міністрів України з єдиним методичним і технологічним забезпеченням, яке доцільно щоб здійснювало Міністерство фінансів України.

Висновки

В дисертації здійснено теоретичне узагальнення та подано нові підходи до розв'язання науково-практичного завдання фінансового забезпечення місцевого самоврядування шляхом удосконалення механізму формування бюджетів місцевого самоврядування, реформування бюджетної системи та міжбюджетних відносин, поетапної децентралізації бюджетних коштів. Результати проведеного дисертаційного дослідження дозволяють зробити наступні висновки:

1. Постійно зростаючий рівень централізації бюджетних коштів у Державному бюджеті України поступово знижує рівень фінансової самостійності і самодостатності місцевого самоврядування. Незважаючи на стабільні темпи приросту загальних обсягів місцевих бюджетів рівень перерозподілу ВВП постійно скорочується і становить у 2008 році лише 7,8 відсотка, при одночасному зростанні частки міжбюджетних трансфертів з 31,2 відсотка у 2002 році до 44,3 відсотка у 2008 році. Спостерігається постійне зростання кількості дотаційних бюджетів та невиправдано високого рівня дотаційності окремих місцевих бюджетів - 80-90 і більше відсотків. На основі системного аналізу формування доходів місцевих бюджетів виокремлено і досліджено власні і закріплені доходи на стадіях формування і виконання місцевих бюджетів, надавши при цьому пріоритетного значення бюджетному регулюванню доходів.

2. Механізм формування доходів бюджетів місцевого самоврядування є сукупністю принципів, методів, інструментів, важелів впливу, нормативно-правового та інформаційно-аналітичного забезпечення бюджетного процесу, що здійснюється з метою збалансування доходів місцевих бюджетів та потреб у фінансуванні делегованих державних і власних повноважень місцевого самоврядування. В результаті аналізу застосування вказаного механізму встановлено, що основні принципи такі як самодостатність, фінансове забезпечення, самостійність місцевого самоврядування та збалансованість місцевих бюджетів забезпечуються методами бюджетного регулювання і бюджетного вирівнювання та відповідно властивими інструментами категорій доходів, міжбюджетних трансфертів та запозичень.

3. Незначні за обсягами власні повноваження переважної більшості територіальних громад не сприяють зацікавленості органів місцевого самоврядування в поліпшенні функціонування суб'єктів комунальної власності де надаються соціальні послуги делегованих державних повноважень. З врахуванням досвіду Польщі видатки по освіті доцільно розмежувати на видатки по господарському утриманню приміщень як об'єктів комунальної власності – за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів і їх власних доходів та видатки на заробітну плату, методичне та технічне забезпечення – за рахунок цільових субвенцій з державного бюджету.

4. Обґрунтовано доцільність передачі до власних доходів бюджетів територіальних громад в законодавчому порядку плати за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності і єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва. Розрахунками підтверджено, що вилучення із складу закріплених доходів зазначених видів доходів не справить негативного впливу на загальний стан доходів цієї категорії через незначні їх обсяги. Разом з тим, зазначене дасть можливість суттєво збільшити власні надходження до місцевих бюджетів та знизити рівень їх дотаційності в межах 5-6 відсотків. Зазначена передача доходів значно підвищить зацікавленість органів місцевого самоврядування в розширенні бази оподаткування цих видів доходів.

5. В результаті аналізу доходів місцевих бюджетів встановлено, що рівень дотаційності видатків делегованих державних повноважень місцевого

самоврядування є не виправдано високим. У значній кількості бюджети територіальних громад покривають видатки, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів закріпленими доходами лише на 10, а то і менше відсотків. При такому рівні забезпеченості делегованих державних повноважень органи місцевого самоврядування у виконанні своїх місцевих бюджетів повністю покладаються на державний бюджет, яким гарантовано отримання дотації вирівнювання. Як стимул для залучення інвестицій, розширення кількості робочих місць необхідно в законодавчому порядку запровадити відрахування до місцевих бюджетів частини надходжень податку на додану вартість, за нормативами, визначеними до обсягів надходження цього податку по кожному із рівнів місцевих бюджетів.

6. Недосконалість існуючих механізмів державного регулювання міжбюджетних відносин в частині надання місцевим бюджетам цільових субвенцій полягає у наступному: використанні затратних схем проведення розрахунків, шляхом одночасних взаємних оплат; ведення громіздкого обліку громадян пільговиків організаціями-надавачами послуг; незацікавленості громадян, яким належать пільги, в економії енергоресурсів та інші. Важливим є те, що органи місцевого самоврядування не приймають участі і не несуть відповідальності за стан розрахунків. Зміна напряму соціальної політики на проведення адресних грошових виплат пільговим категоріям громадян, та переведення надання допомоги малозабезпеченим прошаркам населення безпосередньо органами місцевого самоврядування дасть можливість значно ефективніше використовувати бюджетні кошти.

7. Обґрунтовано необхідність удосконалення бюджетного процесу місцевого самоврядування шляхом запровадження ПЦМ методу бюджетування та застосування сучасних інформаційних технологій. Розроблено модель програмно-цільового бюджетування територіальної громади, яка дасть можливість забезпечити перехід від фінансування утримання бюджетних установ до фінансування цільових середньострокових програм, які мають визначати конкретні мету і завдання бюджетного фінансування. Така зміна системи забезпечення бюджетних установ коштами докорінно підвищить ефективність їх використання та відповідальність розпорядників бюджетних коштів за використання і досягнення програмних завдань, дасть можливість здійснювати дворівневий моніторинг програм та бюджету. Доведено, що застосування комплексного підходу до інформатизації бюджетного процесу сприятиме більш ефективному застосуванню механізму формування і використання доходів бюджетів місцевого самоврядування.

8. Розроблено теоретико-методичний підхід до визначення інституціонального середовища фінансового забезпечення місцевого самоврядування, який включає суб'єкти місцевого самоврядування, місцеві бюджети та власність, а також державні і громадські інститути та важелі впливу на інституціональне середовище. Визначено, що при реформуванні бюджетної системи і системи місцевого самоврядування необхідною умовою є врахування всіх чинників і становлять складову інституціонального середовища та факторів можливого їх впливу. Сучасний стан фінансового забезпечення місцевого

самоврядування визначено як такий, що характеризується високим рівнем централізації коштів у Державному бюджеті України і недостатністю власних та закріплених за місцевими бюджетами коштів. Для оцінки стану фінансового забезпечення місцевого самоврядування та постановки задачі по його реформуванню в роботі визначено методику розрахунку показників, що характеризують рівень фінансової самодостатності та самостійності місцевих бюджетів.

Список опублікованих праць за темою дисертації

Статті у фахових виданнях:

1. Гром А.В. Особливості реформування місцевих бюджетів / А. В. Гром, Н. В. Павліха // Проблеми раціонального використання соціально-економічного та природно-ресурсного потенціалу регіону : [зб. наук. пр.]. – Рівне: НУВГП, 2005. – С 4-12. (Серія 3 „Зайнятість та соціальна інфраструктура”). *Особистий внесок: проаналізовано стан фінансового забезпечення місцевого самоврядування.*
2. Гром А.В. Концептуальні підходи до реформування системи управління державними фінансами / А. В. Гром, Н. В. Павліха // Вісник Національного університету водного господарства та природокористування : [зб. наук. пр.]. – Рівне, 2007. – Вип. 2(38). – С. 60–66. (Серія “Економіка”). *Особистий внесок: обґрунтовано завдання бюджетного процесу на районному і обласному рівнях, виконання яких забезпечується ІАС “Місцеві бюджети”.*
3. Гром А. В. Особливості розробки та використання інформаційно-аналітичної системи „Місцеві бюджети” / В. І. Павлов, А. В. Гром // Наукові записки Острозької академії : [зб. наук. пр.]. – Острог, 2007. – Вип. 9. Ч.3. – С. 37-46. (Серія „Економіка”). *Особистий внесок: обґрунтовано систему автоматизованого режиму проведення аналізу виконання місцевих бюджетів.*
4. Кулай А.В. Особливості формування міжбюджетних відносин на регіональному рівні / А. В. Кулай // Проблеми раціонального використання соціально-економічного та природного потенціалу регіону : [зб. наук. пр.]. – Київ : Спілка економістів України, НУВГП, Інститут європейської інтеграції, 2007. – Вип. XIII, № 3. – С.160–170.
5. Кулай А.В. Проблеми фінансового забезпечення прикордонного співробітництва /А. В. Кулай // Науковий вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту Київського Національного торговельно-економічного університету : [зб. наук. пр.]. — Чернівці, 2008. – Вип. II. – С. 114-120. (Серія “Економічні науки”).
6. Кулай А.В. Шляхи вирішення проблем фінансового забезпечення соціальних виплат в Україні ”/ Гром В. А. Кулай А. В. // Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки :

[зб. наук. пр.]. – Луцьк, 2008. – Вип. 7. – С. 137-142. (Серія: економічні науки). *Особистий внесок: обґрунтовано нормативно-правове регулювання соціального захисту в Україні.*

7. Кулай А.В. Програмно-цільовий метод у бюджетному плануванні / А. В. Кулай // Вісник Національного університету водного господарства та природокористування : [зб. наук. пр.]. – Рівне, 2008. – Вип. 4 (44). Ч.4. – С.325-332. (Серія «Економіка»).

**Тези доповідей та матеріали
науково-практичних конференцій:**

8. Гром А.В. Фондовий ринок та інвестиції в контексті сталого просторового розвитку регіону / Н. В. Павліха, А. В. Гром // Корпоративне управління в Україні : менеджмент, фінанси, аудит : [матеріали п'ятого Пленуму спілки економістів України]; (Київ, 4–5 травня 2006 року). – Київ, 2006. - С. 119-126. *Особистий внесок: проаналізовано роботу із залучення інвестицій в економіку Волинської області.*
9. Кулай А.В., Гром В.А. Фінансове забезпечення територіальних громад / А.В. Кулай, В.А. Гром // Державне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи : [матеріали науково-практичної конференції], (Луцьк, 17–18 травня 2007 р.). – Луцьк: Волинська книга, 2007. – С. 161–165.
10. Кулай А.В. Фінансові аспекти прикордонного співробітництва / А.В. Кулай // XVII міжнародна науково-практична конференція (Чернівці, 6-7 травня 2008 р.). – Чернівці, 2008. - С. 424-427.
11. Кулай А.В. Актуальні питання запровадження програмно-цільового методу бюджетного планування в Україні / А. В. Кулай // Актуальні проблеми і перспективи розвитку економіки України : [матеріали першої науково-практичної конференції молодих науковців, аспірантів, здобувачів і студентів], (13–14 листопада 2008 р.). – Луцьк, 2008. – С. 162-164.
12. Кулай А. В. Місцеві бюджети в умовах фінансової кризи / А. В. Кулай // Перспективи розвитку економіки України : теорія, методологія, практика : [матеріали ХІУ Міжнародної науково-практичної конференції], (Луцьк, 26–27 травня 2009 р.). – Луцьк : “Вежа”, 2009. - С. 218–220.
13. Кулай А. В. Окремі аспекти проблем формування місцевих бюджетів територіальних громад в сучасних умовах / А.В. Кулай // Актуальні проблеми і перспективи розвитку економіки України : [матеріали другої науково-практичної конференції молодих науковців, аспірантів, здобувачів і студентів], (Луцьк, 19–20 листопада 2009 р.). – Луцьк, 2009. - С. 647–649.

АНОТАЦІЯ

Кулай А. В. Механізм формування доходів бюджетів місцевого самоврядування в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю 08.00.08 – гроші фінанси і кредит. – Інститут регіональних досліджень НАН України, Львів, 2010.

Дисертацію присвячено питанням теоретико-методологічних основ фінансового забезпечення місцевого самоврядування та напрямом удосконалення механізму формування доходів місцевих бюджетів. Метою дослідження є наукове обґрунтування механізму формування доходів місцевих бюджетів та розробка практичних рекомендацій щодо суттєвого підвищення рівня фінансового забезпечення місцевого самоврядування відповідно до його функцій та повноважень, досвіду зарубіжних країн та вимог Європейської хартії місцевого самоврядування. Розроблено комплексний підхід до оцінки ступеня фінансової самостійності територіальних громад та шляхів удосконалення управління бюджетним процесом на місцевому рівні. Запропоновано концепцію фінансового забезпечення місцевого самоврядування, яка полягає в поетапному відході від бюджетного вирівнювання місцевих бюджетів до бюджетного регулювання, шляхом поступової передачі у законодавчому порядку місцевим бюджетам окремих видів загальнодержавних доходів або їх частини. Здійснено впровадження основних результатів дисертаційної роботи у практику.

Ключові слова: місцеві бюджети, доходи, бюджетний процес, міжбюджетні відносини.

АННОТАЦИЯ

Кулай А. В. Механизм формирования доходов бюджетов местного самоуправления в Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.08 – Деньги, финансы и кредит. – Институт региональных исследований НАН Украины, Львов, 2010.

Диссертация посвящена теоретико-методологическим основам фінансового обеспечения местного самоуправления, направлениям усовершенствования механизма формирования доходов местных бюджетов. Цель исследования - научное обоснование механизма формирования доходов местных бюджетов и разработка практических рекомендаций по существенному повышению уровня финансового обеспечения местного самоуправления его соответствия сущности, функциям, полномочиям, опыту зарубежных стран и Европейской хартии местного самоуправления. Разработано комплексный подход оценки уровня финансовой самостоятельности и самодостаточности территориальных образований и пути усовершенствования управления бюджетным процессом на региональном уровне. Предложено концепцию финансового обеспечения местного самоуправления, которая состоит в поэтапном отходе от бюджетного выравнивания к бюджетному регулированию, путем постепенной передачи в законодательном порядке местным бюджетам

отдельных видов общегосударственных доходов или их части. В диссертационном исследовании разработано механизм формирования доходов бюджетов местного самоуправления, который включает функции, методы, принципы, инструменты и рычаги влияния, а также мониторинг доходов бюджетов местного самоуправления, нормативно-правовое, информационно-аналитическое обеспечение. В структуре, предложенного автором, механизма определены инструменты с помощью которых осуществляется бюджетное регулирование и бюджетное выравнивание.

Обосновано, что при реформировании бюджетной системы и системы местного самоуправления необходимо учитывать все составные институциональной среды, которая состоит из субъектов местного самоуправления, местных бюджетов и собственности, а также государственных и общественных институтов и факторов влияния на эту среду. Современное состояние финансового обеспечения местного самоуправления определено как такое, которому характерный высокий уровень централизации денежных средств в Государственном бюджете Украины и их недостаток в местных бюджетах.

Осуществлено внедрение основных результатов работы в практическую деятельность.

Ключевые слова: местные бюджеты, доходы, бюджетный процесс, межбюджетные отношения.

SUMMARY

Kulai A. V. The Mechanism of Budget Forming of the Local Self-Government in Ukraine. – Manuscript.

Dissertation for the Candidate of Economic Sciences Degree, Speciality 08.00.08. – Money, Finance and Credit. – National Institute for Strategic Studies NAS of Ukraine, Lviv, 2010.

The dissertation is the comprehensive study of the theoretical and methodological principles of the financial support to the local self-government and the main tendencies of the improvement of the filling regional budgeting mechanisms. The goal of the research is related to substantiation of the filling regional budgeting mechanisms and practical workings-outs dealing with the substantial increase of the financial support to the local self-government in the correspondence with its functions and authorities, foreign countries experience and the European charter for regional self-government. The complex approach as to the evaluation of the financial independence of territorial communities and ways of management improvement of the regional budgeting processes has been created. The conception of the financial support to the local self-government consisted in step-by-step breaking away from the budget equalization of regional budgets to the budgetary regulation by means of gradual transmission of the state income to the regional budgets on the legislative basis is distinguished. The main results of the investigation are applied.

Key words: regional budgets, income, budgetary process, inter-budgetary relations.

