**Руденко Ірина Володимирівна. Формування та використання місцевихх бюджетів в умовах реформування міжбюджетних відносин : Дис... канд. наук: 08.00.08 – 2008**

|  |  |
| --- | --- |
| |  | | --- | | **Руденко І. В. Формування та використання місцевих бюджетів в умовах реформування міжбюджетних відносин – *Рукопис.***  Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит. – Науково-дослідний фінансовий інститут при Міністерстві фінансів України, Київ, 2008.  У дисертаційній роботі здійснено комплексне дослідження теоретичних основ формування та використання коштів місцевих бюджетів в умовах реформування міжбюджетних відносин. Доведено, що формування та використання коштів місцевих бюджетів необхідно розглядати з позицій системного підходу, що дало можливість удосконалити класифікаційні ознаки та провести групування принципів системи формування доходів та видатків місцевих бюджетів. На основі аналізу сучасних тенденцій у формуванні та використанні коштів місцевих бюджетів досліджено їх роль у бюджетній системі України, виявлено особливості функціонування та окреслено основні проблеми у формуванні та використанні їх ресурсів. Розроблено науково-методологічні підходи щодо розмежування доходів і видатків між державним і місцевими бюджетами в контексті реформування міжбюджетних відносин, запропоновано теоретико-концептуальний підхід щодо обґрунтування створення регіонального фонду підтримки розвитку територій, розроблено економіко-математичну модель формування та розподілу коштів регіонального фонду підтримки розвитку територій, запропоновано інструментарій оцінки рівня фінансової автономії адміністративно-територіальних утворень, розглянуто вплив прогнозування доходів місцевих бюджетів на вибір стратегії розвитку регіону. | |
| |  | | --- | | Проведене дослідження теоретичних та практичних засад формування і використання місцевих бюджетів в умовах реформування міжбюджетних відносин дало можливість сформулювати низку узагальнень, висновків та пропозицій  1. Враховуючи різні методологічні підходи до особливостей формування та використання коштів місцевих бюджетів, можна виділити три основні напрямки розвитку теорії фінансів місцевих органів влади: західний, радянський, пострадянський. Така класифікація поглиблює теорію місцевих фінансів з урахуванням історичного досвіду. Це дало змогу проаналізувати роль місцевих бюджетів у країнах з різними економічними системами, державним та бюджетним устроями.  2. Фінансові ресурси регіону розглядаються як база для формування місцевих бюджетів. У зв’язку з цим у роботі уточнено та поглиблено визначення фінансових ресурсів місцевих органів влади на підставі узагальнення вітчизняних і зарубіжних досліджень та авторського підходу до сутності цього поняття, що дало можливість визначити фінансові ресурси місцевих органів влади як частину фінансових ресурсів регіону, створену в результаті розподілу й перерозподілу його валового внутрішнього продукту та трансфертів й сконцентровану місцевими органами влади у фондовій та нефондовій формах для задоволення суспільних потреб адміністративно-територіальної одиниці. Цим визначенням ми окреслили, по-перше, джерела створення фінансових ресурсів місцевих органів влади – валовий внутрішній продукт регіону та трансферти, по-друге, форми виявлення – фондову та нефондову, і, по-третє, цільове призначення – задоволення суспільних потреб адміністративно-територіальної одиниці.  3. Формування та використання коштів місцевих бюджетів необхідно розглядати з позицій системного підходу, тобто як систему, що має свою структуру, характеризується взаємозв’язками елементів та їх взаємним впливом. Такий підхід дав можливість удосконалити класифікаційні ознаки системи формування доходів та видатків місцевих бюджетів: за формами утворення; за способами акумуляції; за методами розрахунку; за обсягами; за періодичністю сплати; за структурою на виконання повноважень; за змістом; у відповідності з кодом бюджетної класифікації. Це також надає змогу систематизувати інформацію для проведення аналізу дохідної і видаткової частини місцевих бюджетів та оцінки фінансових можливостей адміністративно-територіальних утворень.  4. У роботі обґрунтовано концептуальні засади створення регіонального фонду підтримки розвитку територій. Цей підхід охоплює визначення мети, інструментарій формування, розподілу й використання регіонального фонду підтримки розвитку територій для реалізації стратегій регіонального розвитку. Створення цього фонду надасть можливість для утвердження інноваційно-інвестиційної моделі розвитку регіональної економіки, вдосконалення міжбюджетних відносин, зменшення розриву між потребою у витратах та обсягом ресурсів бюджету розвитку місцевих бюджетів, сприятиме розвитку фінансової ініціативи місцевих органів влади у розв’язанні стратегічних завдань економічного та соціального розвитку. Регіональний фонд підтримки розвитку територій створюється на обласному рівні у складі спеціального фонду на окремому рахунку в головному управлінні Державного казначейства. Зазначене передбачає, по-перше, реалізацію функцій управління бюджетними ресурсами через акумуляцію коштів місцевих бюджетів в єдиній структурі органів системи Державного казначейства на єдиному казначейському рахунку, і, по-друге, дотримання єдиних правил здійснення контролю за утворенням, розподілом та використанням бюджетних ресурсів, що забезпечить прозорість формування та використання коштів бюджетів розвитку місцевих бюджетів і регіонального фонду підтримки розвитку територій.  5. Запропоновано розширити базу надходжень до бюджетів розвитку місцевих бюджетів за рахунок частини окремих загальнодержавних податків (податок на прибуток підприємств, акцизний збір тощо), які збираються на відповідній території. Розраховано, що це позитивно впливатиме на фінансування територіальних програм розвитку економіки адміністративно-територіальних одиниць, сприятиме зменшенню обсягів цільових субвенцій місцевим бюджетам. Пропонується розробляти бюджети розвитку місцевих бюджетів на середньострокову перспективу (3 – 5 років), що дозволить спрогнозувати обсяги регіонального фонду підтримки розвитку територій та підвищити якість управління відповідними інвестиційно-інноваційними програмами.  6. Розроблено систему та механізм формування й розподілу коштів регіонального фонду підтримки розвитку територій, які передбачають наповнення його достатнім обсягом фінансових ресурсів, зменшення зустрічних грошових потоків між державним і місцевими бюджетами для здійснення інноваційно-інвестиційної діяльності органами місцевого самоврядування. Дана система базується на поєднанні таких складових, як вибір показників з подальшим їх ранжуванням для оцінки фінансових можливостей адміністративно-територіальної одиниці; аналіз динаміки показників у звітних періодах; класифікація рівня фінансової автономії адміністративно-територіальної одиниці залежно від її фінансових можливостей; визначення стадії економічного циклу та обрання можливої стратегії розвитку регіону. Запропонована система підпорядковується основним завданням Концепції реформування місцевих бюджетів та спрямована на формування місцевих бюджетів з достатнім обсягом фінансових ресурсів для інвестиційно-інноваційного розвитку територій, розширення фінансової автономії і, відповідно, відповідальності за ухвалені управлінські рішення. Для програмно-інформаційної підтримки прийняття управлінських рішень у бюджетній сфері розроблено програмний модуль для ІВМ – сумісних РС. Використання комплексу моделей демонструє переваги економіко-математичного моделювання над традиційними методами планування та підтверджує положення про можливість зміцнення фінансової бази місцевих органів влади за рахунок оптимального використання фінансових інструментів при мобілізації фінансових ресурсів до місцевих бюджетів і переконливо показує зміщення центру уваги з трансфертів з державного бюджету на власні ресурси при складанні бюджету.  7. Розроблено класифікацію характеристики ступеня фінансової автономії адміністративно-територіальної одиниці, згідно з якою слід розрізняти: повну, високу, середню, низьку фінансову автономію та повну її відсутність. Ступінь автономії характеризує фінансові можливості адміністративно-територіальної одиниці, відповідно до яких пропонується встановити нормативи відрахувань від загальнодержавних податків до регіонального фонду підтримки розвитку територій. Такий підхід враховує функцію корисності окремого району відповідного регіону у мобілізації ресурсів до регіонального фонду підтримки розвитку територій, надає змогу оптимально перерозподіляти фінансові ресурси в середині регіону, враховує зацікавленість місцевих органів влади у виконанні планових показників дохідної частини місцевих бюджетів, дозволяє оцінити фінансові можливості території.  8. Удосконалено алгоритм затвердження інвестиційної програми адміністративно-територіальної одиниці, який надає змогу визначати джерела фінансування проектів інфраструктури в складі інвестиційної програми та порівнювати стратегічні альтернативи розвитку адміністративно-територіальної одиниці на основі проведення аналізу розвитку території, визначення тенденцій її розвитку, а також прогнозних показників доходів місцевих бюджетів.  9. Оцінивши різні трактування сутності місцевих бюджетів, запропоновано визначати місцеві бюджети як бюджети всіх адміністративно-територіальних одиниць України, фінансовими ресурсами яких мають право розпоряджатися відповідні місцеві органи влади для виконання покладених на них повноважень. На відміну від існуючого в Бюджетному кодексі України підході до поняття місцевих бюджетів, пропонується розглядати їх як всі бюджети України відповідно до її адміністративно-територіального поділу, які відносяться до місцевого самоврядування згідно з Конституцією України. Враховуючи диференціацію джерел наповнення місцевих бюджетів, вважаємо за доцільне розрізняти місцеве самоврядування двох рівнів: регіональне та локальне. У зв’язку з цим підпункт 2 ст. 5 Бюджетного кодексу можна викласти у такій редакції: “Бюджетами місцевого самоврядування локального рівня визнаються бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об’єднань та бюджети районів у містах”. Підпункт 3 ст. 5 Бюджетного кодексу доцільно доповнити таким текстом: “Місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, які мають природу регіонального самоврядування, та бюджети місцевого самоврядування локального рівня”. З наукової точки зору, цей підхід надасть можливість впорядкувати понятійний апарат.  10. Обґрунтовано доцільність впровадження регіональних податків, до яких запропоновано віднести часткове відрахування від загальнодержавних та місцевих податків і зборів, а також податок на нерухомість юридичних осіб і податок на ігорний бізнес. Власні доходи бюджетів локального рівня варто розширити шляхом віднесення до місцевих податків і зборів податку на нерухомість фізичних осіб і податку на землю. Це дозволить забезпечити органи регіонального та місцевого самоврядування фінансовими ресурсами та стабільними джерелами наповнення бюджетів, що сприятиме більш повному фінансуванню та реалізації місцевих проектів і програм соціально-економічного розвитку. | |