

УДК 336.1:352

С.П. Попова, ас.

Кіровоградський національний технічний університет

Удосконалення наповнення місцевих бюджетів

В статті проаналізовано сучасні тенденції у формуванні ресурсів місцевих бюджетів, розглянуто склад та структуру доходів, обґрунтовано напрямки оптимізації формування фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування, розроблено рекомендації щодо резервів їх зростання в сучасних умовах.

місцеві бюджети, власні доходи місцевих бюджетів, міжбюджетні трансферти, місцеві податки і збори, органи місцевого самоврядування, структура доходів місцевих бюджетів

Особливої актуальності в умовах ринкової трансформації української економіки набувають питання оптимального формування доходів місцевих бюджетів та виявлення резервів їх зростання. Діюча система акумулювання доходів бюджетів України характеризується низьким рівнем частки власних доходів місцевих бюджетів, що породжує збільшення обсягів міжбюджетних трансфертів. Реальні фінансові можливості місцевих органів влади значно обмежені, що, у свою чергу, є гальмівним фактором демократичних перетворень у державі. У зв'язку з цим постає нагальна потреба у поглибленому дослідженні концептуальних засад доходів місцевих бюджетів та обґрунтуванні системи практичних рекомендацій щодо забезпечення їх стабільності та зміцнення. Ґрунтовнішого наукового осмислення та практичного вирішення потребують питання власних доходів місцевих бюджетів з позицій організаційно-структурних аспектів з метою забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування вагомими джерелами фінансування.

Доходи місцевих бюджетів були предметом дослідження провідних вітчизняних та зарубіжних учених. Зазначені проблеми знайшли відображення у працях вітчизняних науковців, зокрема Й.Бескида, О.Василика, В.Дем'янишина, О.Кириленко, В.Кравченка, І.Луїної, В.Опаріна, К.Павлюк, Ю.Пасічника, В.Федосова, С.Юрія, А.Буряченка та інших. Належне місце у розробці цих проблем займають роботи західних вчених А.Вагнера, Р.Гнейста, Л.Штейна. Вагомий внесок у дослідження теорії та практики місцевих бюджетів зробили російські вчені А.Бабич, Л.Дробозіна, Ю.Константинов, Л.Окунева, Г.Поляк, Л.Павлова, В.Родіонова, В.Сенчагов, Д.Чернік.

Більшість наукових праць з питань фінансової основи регіонального самоврядування орієнтована на виявлення загальних тенденцій функціонування місцевих бюджетів, формування та використання їх коштів. Водночас бракує наукових і практичних напрацювань щодо окреслення шляхів оптимізації формування власних доходів місцевих бюджетів, які б відповідали сучасним вимогам економічного розвитку і задовольняли потреби суспільства. Детальнішого дослідження потребують питання сутності власних та закріплених доходів місцевих бюджетів за умов зміцнення інституту місцевого самоврядування. Отже, недостатність дослідження та важливість проблеми забезпеченості дохідної бази місцевих бюджетів посилюють її актуальність в сучасних умовах.

Метою статті є дослідження теоретичних та практичних аспектів наповнення місцевих бюджетів та обґрунтування шляхів оптимізації формування фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування, розробка практичних рекомендацій щодо резервів їх зростання в сучасних умовах.

Функціонування місцевих органів влади пов'язане з достатнім забезпеченням їх фінансовими ресурсами. Згідно з передовим світовим досвідом більша частина функцій місцевих органів влади має фінансуватись за рахунок місцевих бюджетів. Незважаючи на декларування принципу самостійності місцевих бюджетів, в Україні більша частина ресурсів держави акумулюється у Державному бюджеті (табл. 1).

Таблиця 1 – Структура доходів Зведеного бюджету України, %

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Зведений бюджет	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Державний бюджет	60	70,9	67,7	68,6	70,0	75,1	77,4	76,8	75,45
Місцевий бюджет	40,0	29,1	32,3	31,4	30,0	24,9	22,6	23,2	24,55

Як видно з даних таблиці 1, частка доходів місцевих бюджетів у загальних доходах Зведеного бюджету зменшується у 2004 р. та 2005 р. У 2006 р. та 2007 р. спостерігається збільшення частки доходів місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету. Такий процес входить у суперечку з можливостями місцевих органів влади виконати покладений на них обсяг зобов'язань у сфері соціально-побутового обслуговування населення.

Частка місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету та у ВВП характеризує рівень участі місцевого самоврядування у вирішенні проблем підвідомчих територій. Фактично це показник розвитку місцевих бюджетів та рівня фінансової незалежності місцевих органів влади (табл. 2).

З таблиці 2 видно, що частка місцевих бюджетів у ВВП до 2005 р. включно зменшується. У 2006 р. хоч і спостерігається її збільшення, проте порівняно з 1997 р. вона менша у 1,75 рази, а у порівнянні з 2001 р. – у 1,09 рази. Це свідчить про те, що більша частина ВВП розподіляється в країні через Державний бюджет. Природно, що із зменшенням власних доходів місцевого бюджету, які формуються за рахунок податкових надходжень, зростає роль міжбюджетних трансфертів.

Таблиця 2 – Частка місцевих бюджетів у ВВП та Зведеному бюджеті

Рік	Частка у доходах Зведеного бюджету		Частка у ВВП	
	без урахування трансфертів	з урахуванням трансфертів	без урахування трансфертів	з урахуванням трансфертів
1997	43,2	52,0	13,0	15,7
1998	45,7	53,3	12,7	14,8
1999	40,0	49,0	10,3	12,7
2000	29,1	38,1	8,4	11,0
2001	32,3	47,4	8,7	12,2
2002	31,4	46,3	8,8	12,8
2003	30,0	45,6	8,4	12,8
2004	24,9	43,3	6,6	11,5
2005	22,6	40,0	7,2	12,8
2006	25,8	43,0	7,33	13,95
2007	24,6	42,6	8,2	15,0

Необхідність формування доходів місцевих бюджетів, відповідно, пошук ефективних, стабільних джерел надходжень визначені потребами суспільства у бюджетних ресурсах з метою виконання власних та делегованих повноважень органами місцевого самоврядування. Саме в умовах ринкової трансформації національної економіки, роздержавлення і приватизації, становлення, розвитку, зміцнення демократичних відносин впродовж останніх років суттєво змінився механізм формування доходів місцевих бюджетів та їх призначення. Їм властиві специфічні особливості, притаманні кожному із видів надходжень, та внутрішня єдність, обумовлена метою формування дохідних частин та обов'язковістю їх сплати до бюджетів місцевого рівня.

В Україні одночасно використовуються різноманітні форми наповнення місцевих бюджетів шляхом розподілу загальнодержавних фінансових ресурсів: постійна нормативна основа поділу загальнодержавних податків і зборів між бюджетами; система трансфертів, що вирівнюють; право місцевих органів влади самостійно встановлювати місцеві податки і збори.

У доходах місцевих бюджетів України за період з 2002 до 2007 року саме податкові надходження були домінантним видом. Одночасно мала місце тенденція до зниження темпів їх питомої ваги (табл. 3). Причиною такої ситуації були зміни податкового законодавства з приводу зниження ставки податку з доходів фізичних осіб.

Таблиця 3 – Частка податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів

Показники	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Доходи місцевих бюджетів, млн.грн.	19429,3	22577,4	22784,9	30316,2	39865,5	58349,0
з них податкові надходження, млн.грн.	16457,7	18595,3	18308,2	23588,8	30931,6	44593,4
Питома вага, %	84,7	82,4	80,4	77,8	77,6	76,4

Основним джерелом податкових надходжень місцевих бюджетів України був податок з доходів фізичних осіб, частка якого визначена на рівні 60%. У результаті аналізу структури та динаміки зборів за спеціальне використання природних ресурсів місцевих бюджетів України виявлено, що даний вид доходів формує в середньому 10% усіх надходжень. Найбільшу частку серед них займала плата за землю - 95%. Варто виділити позитивну тенденцію до зростання її обсягів та, відповідно і питомої ваги у структурі податкових надходжень саме районних бюджетів. Описане вище пояснюється змінами бюджетного законодавства щодо зарахування плати за землю до певних видів бюджетів, оскільки з 2001 року до районних бюджетів зараховується 15% вказаного платежу, акумульованого на території району, 60% - до сільських та селищних бюджетів, 25% - до обласних бюджетів, у той час, як до 2001 року плата за землю в повному розмірі надходила до бюджету району.

Діюча система оподаткування місцевими податками і зборами не відповідає критеріям самодостатності та економічної доцільності. Так, у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів України вказане джерело доходів займає приблизно 4,0%, що є одним із негативних аспектів розвитку власної дохідної бази місцевих бюджетів. Визначальними чинниками позитивної динаміки місцевих податків і зборів загалом по Україні були ринковий збір та комунальний податок, хоча обсяги останнього впродовж 2000-2004 років значно знизились, зокрема, у сільських та селищних бюджетах. Важливим на шляху зміцнення власних доходів регіональних

бюджетів стане внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України „ Про місцеві податки і збори" в частині перегляду граничних розмірів ставок місцевих податків і зборів, що дасть змогу зробити більш якісним і стабільним функціонування житлово-комунального господарства та соціальних програм, прийнятих місцевими територіальними громадами.

Оцінка динаміки єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва виявила позитивні зміни, оскільки частка даного джерела у податкових надходженнях місцевих бюджетів України – більше 5%.

Джерелами неподаткових надходжень місцевих бюджетів України були власні надходження бюджетних установ і організацій, державне мито, платежі за оренду майна цілісних майнових комплексів. Зауважимо, що реальне нарощування обсягів неподаткових надходжень місцевих бюджетів спостерігалось у частині спеціального фонду. Проте їх розміри та темпи приросту не забезпечують достатнього розвитку власної дохідної бази органів місцевого самоврядування. Варто відзначити, що одним із чинників структурних змін неподаткових надходжень місцевих бюджетів України, що призвів до зниження їх частки була негативна динаміка питомої ваги доходів від власності та підприємницької діяльності у зв'язку з віднесенням даного виду неподаткових доходів до спеціального фонду. Наведені дані свідчать також про те, що основним та реальним джерелом неподаткових надходжень були платежі за оренду майна цілісних майнових комплексів, хоча до нарощування їх обсягів призвело збільшення ставок платежів за оренду майна.

Проведене дослідження дозволило виявити основні чинники, що негативно позначилися на виконанні регіональних бюджетів в період з 2003 по 2007 роки. На даному етапі регіональні бюджети зазнають певних фінансових втрат внаслідок того, що чинним законодавством не передбачено порядок коригування податкової бази у зв'язку зі зміною місця сплати податку структурними підрозділами (філіями) підприємств. Враховуючи загальний низький рівень платіжної дисципліни, доцільно було б, на думку здобувача, підвищити адміністративну відповідальність платників податків з наступним зарахуванням сум штрафних санкцій до доходів регіональних бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Розмежування доходів на основі діючого Бюджетного кодексу на єдиних засадах для відповідних бюджетів не дає можливості збалансувати їх через різний рівень економічного розвитку та податкового потенціалу регіонів України, який сформувався при певних природно-економічних умовах.

Проведений фахівцями рейтинг регіонів України засвідчив той факт, що регіони з високою податкоспроможністю втрачають стимули до зміцнення власної податкової бази та мають низький рівень соціально-економічного розвитку. Аналізуючи наслідки реформування економіки, що відбулися в Україні упродовж 90-х – початку 2000-х років доведено, що рівень бюджетної забезпеченості окремих областей хоча і підвищився, однак залишається нижче середнього показника по Україні, і тому потребує законодавчого вирішення з урахуванням податкового потенціалу регіонів. При цьому доцільно застосовувати форми фінансового забезпечення: самофінансування, кредитування, фінансування, страхування.

Результати аналізу засвідчили, що на сьогодні місцеві органи влади не можуть мати повної фінансової незалежності, саме тому виникає потреба у їх додатковому фінансуванні, яке здійснюється за рахунок системи трансфертів. Трансфертна політика по-різному впливає на окремі показники соціально-економічного розвитку. З'ясовано, що між обсягами міжбюджетних трансфертів і динамікою ВВП, доходами на душу населення і обсягами промислового виробництва існує обернений зв'язок.

Це свідчить про недостатню ефективність використання отриманих дотацій на місцях. Така ситуація пов'язана з тим, що, по-перше, місцеві органи влади не несуть суворой відповідальності за неефективне використання отриманих фінансових ресурсів; по-друге, відсутні стимули до економічного розвитку підвідомчих територій, оскільки розрив між доходами і видатками, який утворився внаслідок недостатнього обсягу власних надходжень, буде покрито за рахунок трансфертів з вищого бюджету. Таким чином, центральною проблемою міжбюджетного фінансування на сьогодні є відсутність дієвих важелів, які б стимулювали місцеві органи влади до розвитку власних джерел формування фінансових ресурсів.

Проблема оптимізації формування доходів місцевих бюджетів та виявлення резервів їх зростання може певним чином вирішуватись за умови визнання місцевими податками податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів та плати за землю і включення до складу власних доходів єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва. Це відобразиться на якості виконання повноважень органів місцевого самоврядування, сприятиме вирішенню питань фінансування місцевих проектів та програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць держави.

Запровадження спеціальних регіональних податків і зборів з користувачів природних багатств та спрямування їхніх коштів на охорону довкілля, відновлення спожитих природних благ, створення необхідних умов для життєдіяльності населення. Практична реалізація цього дозволить встановити залежність між об'єктивними факторами сприятливого природного, територіального розташування населених пунктів та рівнем добробуту їхніх громадян за допомогою особливих місцевих податків чи зборів, які доцільно стягувати з суб'єктів господарювання, що здійснюють промислове споживання електроенергії, газу, шляхів сполучення з метою одержання вигоди. Застосування вказаних податків дозволяє зробити висновок про те, що вони також будуть дієвим інструментом у справі збереження та охорони довкілля і покращення екологічної ситуації в країні.

З огляду на вищеописане, пропонується застосування таких місцевих податків і зборів: податок на благоустрій міста та екологічний податок. Платниками даних податків вважатимуться господарюючі суб'єкти, метою діяльності яких є отримання прибутку, а ставки встановлюватимуться у розрахунку на 1 працюючого на місяць. Кошти від податку направлятимуться на прибирання вулиць, парків, скверів, вивіз сміття, озеленення територій, придбання урн для сміття. Ставка податку - один неоподатковуваний мінімум доходів громадян на 1 працюючого на місяць. Надходження від екологічного податку направлятимуться на здійснення природоохоронних заходів, а саме: на очистку водойм, засадження парків та скверів, захист та цивілізоване утримання безпритульних тварин. Ставка податку - 50% неоподаткованого мінімуму доходів громадян на 1 працюючого на місяць. Запровадження цих податків дасть можливість вирішити саме ті побутові проблеми міста, які на сьогодні міський бюджет міста обласного значення не має можливості профінансувати.

Раціональним в даному випадку є удосконалення порядку спрямування коштів, що надійдуть понад річні розрахункові обсяги, в частині зарахування їх до обласного бюджету для подальшого перерозподілу між бюджетами нижчих рівнів, планові показники яких недовиконуються. Це стимулюватиме податкову активність та сприятиме удосконаленню діючої системи фінансового вирівнювання.

Нарощування власної доходної бази органів місцевого самоврядування відбуватиметься за умови забезпечення найбільш ефективного поєднання позитивних

тенденцій розвитку промисловості, зростання рівня залучення інвестицій в основний капітал, та зниження кредиторської заборгованості. Важливими кроками й тактичними діями у напрямі виявлення, розвитку та забезпечення стабільності джерел формування доходів місцевих бюджетів має стати розробка фінансовими, податковими, органами місцевого самоврядування й іншими органами влади та впровадження в практику системи практичних заходів щодо удосконалення державою діючого бюджетного і податкового законодавства, які сприятимуть приросту обсягів промислової продукції, залученню інвестицій, не допускаючи значного зростання кредиторської заборгованості, що, у свою чергу, відобразиться у збільшенні питомої ваги власних доходів місцевих бюджетів, відзначиться на фінансових можливостях місцевої влади.

Практика формування місцевих бюджетів на основі положень Бюджетного кодексу України вимагає приведення у відповідність до нього діючого нормативно-правового законодавства, прийняття закону про територіальну громаду, визначення нового переліку бюджетних послуг (програм), гарантованих державою, та запровадження системи державних мінімальних стандартів і нормативів, які слід покласти в основу визначення обсягу видатків, здійснюваних за рахунок місцевих бюджетів.

Список літератури

1. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001р. // Відомості Верховної Ради України.- 2001.- №37-38.- С. 189.
2. Декрет Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і збори” від 20.05.1993р. №56-93 // Відомості Верховної Ради України.-1993.- №30.- С. 336.
3. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика): Монографія.-К.:НІОС, 2000.-384с.
4. Кодацкий В.П. Проблемы формирования местных бюджетов // Экономика, финансы, право.- 2005.- №2.-С. 10-16.
5. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України. Навч. посібник.-К.: Т-во “Знання”-КОО, 1999.-487 с.
6. Соколовська А.М. Податкова система: теорія і практика становлення.-К.: Знання-Прес, 2004.- 454 с.
7. Старостенко Н.В. Розподіл бюджетних ресурсів між рівнями влади // Фінанси України.- 2004.- № 6.- С. 38-45.
8. Тарангул Л.Л. Основні напрями удосконалення законодавчої бази оподаткування місцевими податками і зборами // Економіст.- 2001.- №3.- С. 18-21.

С. Попова

Усовершенствование наполнения местных бюджетов

В статье проанализированы современные тенденции в формировании ресурсов местных бюджетов, рассмотрено состав и структуру доходов, обоснованы пути оптимизации формирования фондов денежных средств органов местного самоуправления, разработаны рекомендации касательно резервов их увеличения в современных условиях.

S. Popova

Improvement of Local Budget Filling

The article gives the analysis of current tendencies of local budget forming, considers the composition and structure of the income, grounds the ways of optimization local authorities' monetary funds forming, works out the recommendations to the reserves of monetary funds increasing in present day conditions.

Одержано 27.04.10