

УДК 336.14:352

ПРОБЛЕМИ ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Гутаріна С. О.

Розглянуто теоретичні аспекти формування дохідної частини місцевих бюджетів. Проаналізовано структуру доходів місцевих бюджетів. Обґрунтовано необхідність збільшення власних доходів місцевих бюджетів за рахунок розподілу загальнодержавних податків.

Ключові слова: *місцеві бюджети, органи місцевого самоврядування, доходи місцевих бюджетів, загальнодержавні податки і збори, видатки місцевих бюджетів.*

Розвиток демократичних принципів у державному устрої та управлінні безпосередньо пов'язаний із місцевим самоврядуванням, яке здійснюється самим населенням через вільно вибрані ними представницькі органи. Однією з специфічних рис органів місцевого самоврядування (як самостійного виду органів публічної влади) є те, що фінансування їх діяльності здійснюється з місцевих бюджетів. Це означає, що кожен орган місцевої влади повинен володіти своїм фінансовим джерелом, достатнім для організації управління економікою та соціальною сферою на своїй території, та відносною самостійністю в їх управлінні. Тому саме місцевим бюджетам як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави. Важлива роль відводиться їм і у соціально-економічному розвитку території, адже саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення, засобів масової інформації, фінансуються соціальний захист та соціальне забезпечення населення, молодіжні програми, видатки на упорядкування населених пунктів.

Проблеми фінансування місцевих органів влади висвітлювалися у працях таких відомих вчених-економістів, як С. А. Буковинського [1], О. П. Кириленко [2], В. І. Кравченко [3], І. О. Луніної [4], Ц. Г. Огонь [5], С. В. Слухая [6]. Однак на сьогодні існує ще багато не вирішених проблем фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Мета статті – аналіз організації фінансування місцевих органів влади в Україні та розробка пропозицій щодо удосконалення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Визначальною ланкою бюджетної системи країни є місцеві бюджети. Їх формування дає змогу органам місцевого самоврядування мати фінансову базу для реалізації своїх повноважень, визначених Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами. Згідно з Бюджетним кодексом України до складу місцевих бюджетів входять: бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування визначаються бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань [7]. В Україні всього нараховується приблизно 12 тисяч місцевих бюджетів, найчисельніша група яких представлена сільськими, селищними та міськими бюджетами.

Місцеві бюджети – це сукупність фінансових ресурсів, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування, для виконання завдань і функцій, які на них покладаються. Як основа фінансової бази органів місцевого самоврядування і складова частина бюджетної системи країни місцеві бюджети відіграють значну роль в забезпеченні грошовими коштами заходів фінансування економічного і соціального розвитку певного регіону.

Органи місцевого самоврядування у селах, селищах, містах, районів у містах самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні бюджети. Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів, та з коштів, залучених на договірних засадах із місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, контролюють їх виконання [7].

Доходи і видатки місцевих бюджетів складають єдиний баланс відповідних бюджетів.

Місцевий бюджет може складатися із загального та спеціального фондів.

Загальний фонд бюджету включає надходження, що визначені для забезпечення ресурсами за-

гальних виплат та не призначаються на конкретні цілі. Загальний фонд є джерелом більшості видатків бюджету.

Спеціальний фонд має формуватися з конкретно визначених джерел надходжень і використовуватися на фінансування конкретно визначених цілей.

Обсяг бюджетів має бути достатнім для виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень і забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб. Шляхом концентрації частки фінансових ресурсів у своїх бюджетах вони можуть централізовано направляти відповідні кошти на вирішення стратегічних завдань щодо вирівнювання ступеня соціального і економічного розвитку окремих територій, на розвиток пріоритетних галузей господарства, створення нових місцевих виробництв і промислів. Доходи, додатково одержані в процесі виконання бюджету, суми перевищення доходів над видатками, що утворились у результаті збільшення надходжень до бюджету чи економії у видатках, вилученню не підлягають, крім випадків, передбачених законом, і використовуються за рішенням відповідних рад. [1]

Порядок формування дохідної частини місцевих бюджетів визначається бюджетним законодавством та окремими законодавчими актами, які регулюють питання зарахування до бюджетів деяких дохідних джерел.

Одним з основних принципів формування місцевих бюджетів є їхня самостійність. Самостійність місцевих бюджетів обумовлена наявністю власних та закріплених за ними на постійній та стабільній основі загальнодержавних доходів, а також право визначати напрями витрачання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону.

З розвитком місцевого самоврядування значно збільшується значимість місцевих бюджетів. Однак, на сьогодні спостерігається негативна тенденція зменшення частки доходів місцевих бюджетів (табл. 1) у зведеному бюджеті України: з 40,0% у 1999 р. до 23,2% у 2006 р. Ця тенденція суперечить необхідності зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування. Поступове розширення кола завдань органів місцевого самоврядування, делегування їм окремих повноважень органів державної влади закономірно повинно було б знайти відображення у збільшенні частки видатків місцевих бюджетів. Однак, частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України зменшилась з 45,4% у 1999 р. до 41,2% у 2006 р.

Таблиця 1

Структура доходів та видатків зведеного бюджету України, %

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Доходи зведеного бюджету України	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>в тому числі:</i>								
Державний бюджет	60,0	70,9	67,7	68,6	70,0	75,1	77,4	76,8
місцеві бюджети	40,0	29,1	32,3	31,4	30,0	24,9	22,6	23,2
Видатки зведеного бюджету України	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>в тому числі:</i>								
Державний бюджет	54,6	64,7	59,7	58,9	58,6	62,2	63,3	58,8
місцеві бюджети	45,4	35,3	40,3	41,1	41,4	37,8	36,7	41,2

Складено за даними офіційного сайту Міністерства фінансів України [8]

Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті поряд з економічним і соціальним має досить важливе політичне значення. Вона свідчить про участь місцевого самоврядування у розв'язанні актуальних проблем розвитку держави, про певну обмеженість функцій центральних органів влади. Така частка є загальним показником, який відображає рівень фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, дає можливість оцінити рівень розвитку місцевих бюджетів [9]. Таким чином, данні які представлені в таблиці 1 свідчать про те, що рівень фінансової незалежності органів місцевої влади поступово зменшується не дивлячись на те, що в період з 1997 по 2006 рр. було прийнято низку законодавчих актів, які гарантують збільшення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

Згідно з бюджетною класифікацією доходи місцевих бюджетів складаються з податкових та неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом, цільових фондів та офіційних трансфертів. Склад і структуру доходів місцевих бюджетів в період з 1999 р. по 2006 р. наведено в таблиці 2.

Чільне місце в системі доходів місцевих бюджетів займають податкові надходження. Однак питома вага податкових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів України постійно зменшується. Так якщо у 1999 р. податкові надходження складали 68,1% від загальної суми доходів, то в 2006 р. цей показник становив 40,8%, тобто вони зменшились на 27,3%.

Найбільшу частку серед податкових надходжень займає податок з доходів фізичних осіб, обсяги якого поступово зростають. Його частка збільшилась з 19,3% у 1999 р. до 30,4% у 2006 р. Однак, слід зазначити, що у 2006 р. частка податку з доходів фізичних осіб зменшилась на 9% в порівнянні з 2003 р.

Друге місце у податкових доходах місцевих бюджетів займав податок на прибуток підприємств, але після передачі його надходжень до державного бюджету частка цього податку істотно зменшилась. На сьогодні у відповідності до положень Бюджетного кодексу України до місцевих бюджетів повністю зараховується податок на прибуток підприємств комунальної власності. Проте коли в місцеві бюджети зараховувався податок на прибуток підприємств всіх форм власності в 1996 – 1999 р.р., то він становив найбільшу частку у доходах місцевих бюджетів без урахування трансфертів із державного бюджету (в середньому 41,9%), а вже в 2000 р. його питома вага становила 15,0%, у 2001 р. – 11,9%, 2002 р. – 6,4%, 2003 р. – 0,7%, 2004 р. – 0,3%, а у 2005 – 2006 р.р. – 0,4%.

Надходження від податку з власників транспортних засобів на протязі 1999 – 2006 років в середньому становили 1,9% від загальної суми податкових надходжень місцевих бюджетів. Надходження плати за землю дещо зменшились: з 6,8% у 1999 р. до 4,1% у 2006 р. Доходи від акцизного збору з вироблених в Україні товарів істотно зменшились, так у 1999 р. вони становили 3,6%, а в 2006 р. цей показник вже становив 0,08%. Плата за ліцензії на певні види господарської діяльності на протязі періоду з 1999 р. по 2006 р. займала не значне місце і в середньому становила 0,7 % від загальної суми податкових надходжень.

Місцеві податки і збори займають не значне місце в податкових надходженнях місцевих бюджетів, причому частка їх має постійну тенденцію до зменшення, так з 2,7% у 1999 р. до 0,8% у 2006 р.

Неподаткові надходження збільшуються за рахунок зростання власних надходжень бюджетних установ, які утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів (вони стали включатись до складу бюджетів з 2000 р.) [9]. Так у 2006 р. частка неподаткових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів України складала 6,3% порівняно з 3,4% у 1999 р.

В останні роки в доходах місцевих бюджетів зростають доходи від операцій з капіталом, так якщо у 1999 р. цей показник складав 0,1%, то в 2006 р. він становить 3,5%. Однак все ж таки цей показник залишається досить низьким.

На сьогодні відбувається зменшення частки державних цільових фондів у доходах місцевих бюджетів. Так, питома вага доходів цільових фондів у 1999 р. складала 10,1%, а у 2006 р. – 1,9%. Дане зменшення викликано безпосереднім зменшенням державних цільових фондів у складі доходів місцевих бюджетів.

В Україні питома вага офіційних трансфертів від органів державного управління в доходах місцевих бюджетів має стійку тенденцію до збільшення. Так якщо у 1999 р. на офіційні трансферти припадало 18,3% загального доходу місцевих бюджетів, то в 2006 р. їх частка зросла до 45,0%. Це свідчить про недостатній рівень автономності місцевих бюджетів у визначенні пріоритетів бюджетних видатків.

Однак слід відмітити, що статтею 9 Європейської хартії про місцеве самоврядування визначено такі положення щодо формування та розвитку місцевих фінансів:

- органи місцевого та регіонального самоврядування мають право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатись в межах своїх повноважень;
- обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим Конституцією або законом;
- принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів, на встановлення розміру яких вони мають затверджені законом повноваження;
- передача повноважень місцевим та регіональним органам влади повинна супроводжуватися передачею їм фінансових ресурсів, необхідних для виконання цих повноважень [10]

Таблиця 2.

Структура доходів місцевих бюджетів у 1999 – 2006 рр., %

Показники	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Разом доходів								
1. Податкові надходження, з них:	68,1	62,9	59,1	58,3	54,2	46,2	44,0	40,8
- податок з доходів фізичних осіб	19,3	34,1	35,1	38,3	39,4	32,1	31,1	30,4
- податок з власників транспортних засобів	1,8	2,8	2,2	2,1	1,7	1,7	1,6	1,4
- плата за землю	6,8	7,4	6,5	6,4	5,9	5,8	5,1	4,1
- акцизний збір з вироблених в Україні товарів	3,6	0,8	1,1	0,8	0,3	0,1	0,1	0,08
- плата за ліцензії на певні види господарської діяльності	0,9	0,8	0,1	0,5	0,6	0,8	0,8	0,7
- плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності	1,8	1,4	1,2	1,1	1,1	1,3	1,2	1,0
- місцеві податки і збори	2,7	2,6	2,1	1,9	1,7	1,4	1,1	0,8
2. Неподаткові надходження, з них:	3,4	9,5	8,7	7,3	7,1	5,5	6,6	6,3
- адміністративні збори та платежі	0,8	0,8	1,0	1,0	0,9	1,1	0,8	0,7
- власні надходження бюджетних установ	0,0	5,7	5,1	5,8	5,6	5,8	5,1	4,5
3. Доходи від операцій з капіталом, з них:	0,1	0,1	0,4	2,2	3,0	4,3	3,9	3,5
- надходження від продажу основного капіталу	-	-	-	1,7	2,1	2,7	2,1	2,0
- надходження від продажу землі і нематеріальних активів	10,1	4,0	2,7	0,5	0,9	1,6	1,8	1,5
4. Державні цільові фонди, з них:	0,3	0,5	0,5	1,0	1,5	1,5	2,1	1,9
- збір за забруднення навколишнього природного середовища	9,5	2,6	0,8	0,4	0,5	0,6	0,5	0,4
- відрахування та збір на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-	-
- цільові фонди, утворені ВР АРК, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади	-	-	-	0,6	1,0	1,0	1,5	1,6
5. Офіційні трансферти від органів державного управління, з них:	18,3	23,4	29,0	31,2	34,2	42,5	43,5	45,0
- кошти, що надходять з інших бюджетів	0,0	0,0	0,0	0,01	0,1	0,5	-	-
- дотації	12,6	22,1	16,9	16,5	18,9	23,5	26,9	23,9
- субвенції	0,3	0,5	11,9	14,7	15,2	18,5	16,6	21,1
- отримання бюджетних позичок	0,4	0,4	0,1	-	-	-	-	-
Всього доходів	100	100	100	100	100	100	100	100

Складено за даними офіційного сайту Міністерства фінансів України [8]

З наведених вище даних бачимо, що існуюча на сьогодні в Україні структура доходів місцевих бюджетів не відповідає вимогам статті 9 Європейської хартії про місцеве самоврядування. Адже частка місцевих податків і зборів настільки не значна, що майже не впливає на формування доходів місцевих бюджетів. Також значне зростання трансфертів з державного бюджету свідчить про те, що обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування не відповідає передбаченим в Конституції України [11] та Законі України „Про місцеве самоврядування” [12] функціям.

З метою надання місцевим бюджетам достатніх податкових надходжень, що більше відповідатимуть обсягу покладених на них функцій, варто розглянути можливість передачі в розпорядження місцевих органів влади частини надходжень від загальнодержавних податків та зборів, рівень мобілізації яких залежить від податкових зусиль місцевих органів влади. Адже досвід залучення даних надходжень в Україні вже існує. Так до місцевих бюджетів зараховувались такі загальнодержавні податки, як частка ПДВ та в повному обсязі податок на прибуток підприємств.

В період з 1992 р. по 1996 р. до бюджетів областей та міст Києва і Севастополя частково зараховувався ПДВ. В загальній сумі податкових надходжень місцевих бюджетів цей податок займав істотну частину. Однак, на наш погляд, значним недоліком в зарахуванні даного податку було те, що нормативи відрахування від загальної суми податку не були стабільними, щороку змінювалися, що викликало незадоволення місцевих органів влади. Щорічна зміна частки зарахування до місцевих бюджетів частини ПДВ не завжди визначалася об’єктивним підходом. Тому місцеві органи влади не мали можливості реально планувати свою діяльність хоча б на середньостроковий період.

Так використовуючи досвід попередніх років доцільно було б передати в розпорядження місцевих органів влади частину надходжень від ПДВ. Однак при цьому враховуючи всі попередні недоліки встановити стабільний норматив розподілу ПДВ між Державним та місцевими бюджетами.

Як було зазначено раніше, коли до місцевих бюджетів зараховувався податок на прибуток підприємств всіх форм власності він займав найбільшу частку в структурі доходів місцевих бюджетів без урахування трансфертів із державного бюджету, що складало приблизно 42%. Тому закріплення з 2000 р. за місцевими бюджетами лише податку на прибуток підприємств комунальної власності є не доцільним про це свідчать дані наведені вище.

ВИСНОВКИ

Отже, в умовах чинної податкової системи місцеві бюджети стали практично залежними від міжбюджетних трансфертів з державного бюджету.

Як свідчать дані наведені в таблицях 1 та 2 відбувається значне зменшення частки доходів місцевих бюджетів і збільшення обсягів міжбюджетних трансфертів, як вважають деякі автори [8] це є пасивним інструментом впливу держави на формування місцевих бюджетів і фінансову стабільність територій.

Як вже неодноразово зазначалось в літературі, чинна система формування доходів місцевих бюджетів не стимулює їх приріст, а місцеві органи влади не зацікавлені в прирості коштів державного бюджету. Тому на наш погляд необхідно внести зміни у законодавство саме в частині закріплення за місцевими бюджетами частково або в повному обсязі загальнодержавних податків.

ПДВ якнайкраще серед інших значних державних податків відповідає вимогам розподілу доходів між бюджетами різних рівнів. По-перше, надходження від збору ПДВ є самими найбільшими в порівнянні з надходженнями від інших податків. По-друге, надходження від податку на додану вартість істотно пов’язані з економічним розвитком адміністративно-територіальної одиниці. Тому враховуючи певний досвід в зарахуванні до місцевих бюджетів частки податку на додану вартість, на наш погляд, необхідно закріпити за даними бюджетами 30% від загальної суми податку, яка зібрана в межах певної адміністративно-територіальної одиниці. Тим самим місцевим бюджетам буде надано стабільне і значне власне джерело доходу, що зробить

місцеві бюджети менш залежними від державних трансфертів.

Також для зарахування до місцевих бюджетів підходить такий загальнодержавний податок, як податок на прибуток підприємств. Про це свідчить досвід попередніх років. Як ми вже зазначали, в період з 1996 по 1999 р.р. податок на прибуток підприємств повністю зараховувався до місцевих бюджетів і складав майже половину всіх податкових надходжень місцевих бюджетів. Тому ми вважаємо за доцільне внести зміни в законодавство і закріпити за місцевими бюджетами податок на прибуток підприємств всіх форм власності. Тим самим буде збільшено власну дохідну частину місцевих бюджетів та зменшена їх залежність від державних дотацій.

Таким чином, зміцнення фінансової бази місцевих органів влади надасть можливість забезпечити конституційні гарантії їх самостійності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Буковинський С. Зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування як чинник економічного зростання // Вісник Національного банку України. – 2007. - № 2. – С. 9 – 15.
2. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О.П.Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677с.
3. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч.посіб. – К.: Т-во „Знання”, КОО, 1999. – 487с.
4. Луїна І. Формування місцевих бюджетів в контексті завдань адміністративно-територіальної реформи // Економіка України. – 2006. - № 1. – С.23-31.
5. Огонь Ц. Г. Доходи місцевих бюджетів та напрями їх реструктуризації // Фінанси України. – 2006. - №1 – С. 3 – 12.
6. Слухай С. В., Гончаренко О. В. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні // Фінанси України. – 2007. - №8 – С. 63 – 72.
7. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542 // Голос України. – 2001. - №129. – 24 липня.
8. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. - www.minfin.gov.ua;
9. Павлюк К. В. Формування доходів місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2006. - №4 – С. 24 – 37.
10. Європейська хартія про місцеве самоврядування. – Страсбург: Рада Європи, 1990. – 10 с.
11. Конституція України: Преса України. – К., 1997. - 256с.
12. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21. 05. 1997 № 280/97 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - №27. – С. 379-429.