

УДК 352:336.14

В. В. Мамонова,

д.держ.упр., проф.,

професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ,
м. Харків;*О. О. Бойко,*

начальник організаційного відділу Чугуївської міської ради,

магістр державного управління,

Харківська обл.

ПОТЕНЦІАЛ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЩОДО ФІНАНСУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ: ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Узагальнено основні положення реформи міжбюджетних відносин щодо децентралізації. Розглянуто нові елементи у бюджетному процесі, що стосуються бюджетів міст обласного значення. Проаналізовано потенціал міського бюджету для фінансування надання публічних послуг в громаді. Запропоновано збільшити частину окремих загальнодержавних податків, яка передається до місцевих бюджетів.

Ключові слова: децентралізація, бюджетна реформа, місцевий бюджет, потенціал, публічні послуги, фіскальна достатність.

Постановка проблеми. В останній час в країні почався процес децентралізація влади, що ґрунтується на Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [4], проекту змін до Конституції України [5], законах України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII [2], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII [3] та ін. При цьому передбачається проведення докорінної реформи управління в державі, основні імперативи якої визначають перерозподіл завдань, повноважень і ресурсів між органами влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях, зокрема передачу ширших повноважень, функцій і ресурсів від держави органам місцевого самоврядування з одночасним наданням їм справжньої бюджетної автономії і фінансової самостійності, зміцненням матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування.

Бюджетна реформа, що зараз відбувається в Україні, має на меті, перш за все, зміцнення доходної частини місцевих бюджетів. Реалізація законодавчих змін у сфері міжбюджетних відносин вже має перші результати. Так, у 2015 р. обсяг загального фонду зведеного бюджету Харківської обл. (з урахуванням трансфертів з державного бюджету) збільшився на 4,2 млрд грн порівняно з попереднім роком. При цьому додатково отримано 1 млрд грн. за рахунок власних доходів. За січень-травень 2015 р. отримано 2,5 млрд грн. доходів місцевих бюджетів (без урахування трансфертів з державного бюджету), що більше запланованого на 18 %, а у порівнянні з 2014 р. – на 0,5 млрд грн. Надходження від нових видів податків після реформи склали: акцизного податку від реалізації суб'єктами господарювання підакцизних товарів – 155,6 млн грн. (при річному плані 328 млн грн.); податку на майно – 410,9 млн грн. (річний план – 861,3 млн грн.). Проте залишається незабезпеченою потреба на утримання закладів освіти та охорони здоров'я у сумі 406,3 млн грн. [6].

Наведені дані свідчать про деякі позитивні результати перетворень у бюджетній сфері, проте залишаються й проблемні питання, одне з яких – недостатність фінансування надання публічних послуг в основних сферах життєдіяльності громади, перш за все – в освіті, що актуалізує дослідження обраної тематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Місцеві бюджети є предметом дослідження багатьох фахівців з державного управління та вчених-економістів, юристів, серед яких О. Василик, Ю. Ганущак, О. Кириленко, І. Луніна, Я. Казюк, К. Павлюк, Т. Паутова та ін. У центрі уваги дослідників знаходяться загальні питання функціонування інституту місцевих бюджетів, особливості формування їх доходної бази, організації міжбюджетних відносин в Україні тощо. Науковці пропонують немало різноманітних засобів посилення фінансової самостійності місцевих бюджетів, розширення їх джерельної бази. Разом з тим, недостатньо дослідженою залишається проблематика децентралізації в бюджетному процесі, її досягнення та недоліки.

Формулювання мети статті. Метою даної статті є встановлення впливу децентралізації на зміцнення потенціалу місцевих бюджетів та визначення шляхів забезпечення його фіскальної достатності відносно фінансування публічних послуг в територіальних громадах.

Виклад основного матеріалу. Основні напрями змін до бюджетного законодавства передбачають визначення фактично нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, а також визначення іншого, у порівнянні з існуючим, механізму бюджетного регулювання із запровадженням принципово нової системи вирівнювання – залежно від рівня надходжень на одного жителя. Реформа міжбюджетних відносин має бути здійснена через реалізацію таких положень:

1) формування місцевих бюджетів на підставі закріплених на довгостроковій основі (тобто – стабільних) доходних джерел і видаткових повноважень та ключових параметрів, визначених у проекті державного бюджету, який щорічно подається урядом до парламенту, починаючи з 15 вересня року, що передує плановому;

2) затвердження місцевих бюджетів (незалежно від термінів прийняття закону про державний бюджету України) у строки, визначені органами місцевого самоврядування, але не пізніше 25 грудня року, що передує плановому;

3) розширення доходних джерел (бази адміністрування) та надання права органам місцевого самоврядування регулювати ставки місцевих податків і зборів (в межах, визначених Податковим кодексом України);

4) децентралізація видаткових повноважень та ясний розподіл компетенції, тобто здійснення систематизації та закріплення за кожною ланкою системи місцевого самоврядування відповідних функцій на основі принципу субсидіарності, а також визначення чіткого переліку повноважень, що делегуються державою органам місцевого самоврядування для виконання, з обов'язковим передбаченням достатніх обсягів фінансових ресурсів,

необхідних для їх реалізації (що є немаловажним);

5) встановлення нових видів міжбюджетних трансфертів (базова дотація, реверсна дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру) та посилення відповідальності галузевих міністерств за реалізацію державної політики у відповідних секторах суспільного життя;

6) горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів з одночасним стимулюванням громад до нарощування доходної бази;

7) надання органам місцевого самоврядування права самостійного вибору установи з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ (в органах Державної казначейської служби України або банківських установах);

8) мотивування громад до об'єднання і формування спроможних територіальних громад, що передбачає можливість переходу на прями міжбюджетні відносини, починаючи з 2016 р. для тих територіальних громад, які об'єднуються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад до 15 жовтня року, що передуює плановому (позбавлення органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися, права на виконання делегованих державою повноважень).

Так, виконавчими органами Чугуївської міської ради Харківської обл. в основу формування бюджету міста на 2015 р. було покладено прогнозні розрахунки Міністерства фінансів України, бюджетні запити установ та показники міжбюджетних трансфертів на цей рік. При цьому слід відзначити ті нові елементи у бюджетному процесі, крім перелічених вище, що стосуються бюджетів міст обласного значення, серед яких:

– передбачено можливість обслуговування бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в банківських установах державного сектору;

- терміни проходження платіжних доручень в органах Державної казначейської служби України «прив'язано» до умов виконання доходів зведеного бюджету України;
- не передбачено доведення Міністерством фінансів України контрольних показників фінансової забезпеченості по дошкільній, позашкільній освіті, соціальному захисту, фізичній культурі та державному управлінню;
- не увійшло до другого читання проекту закону про державний бюджет України на 2015 р. закріплення обсягу бюджету розвитку в розмірі не менше 10 % від доходів загального фонду відповідного місцевого бюджету для здійснення на належному рівні капітальних видатків;
- спрощено процедуру погодження обсягу та умов здійснення місцевих зовнішніх запозичень шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій;
- розширено видаткові повноваження органів місцевого самоврядування в частині фінансування муніципальної поліції;
- центри соціально-психологічної реабілітації не включено до фінансування з обласного бюджету (станом на 26.01.2015 р.).

Крім того, здійснено скорочення кількості податків шляхом скасування так званих «низькоефективних» обов'язкових платежів (збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності; рентна плата за транспортування нафти і нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктами, транзитне транспортування трубопроводами природного газу та аміаку; збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства; збір за першу реєстрацію транспортного засобу та ін.) та певної трансформації подібних податків (приміром, плату за користування надрами, збір за користування радіочастотним ресурсом, збір за використання

води, збір на спеціальне використання лісових ресурсів трансформовано у рентну плату тощо). Також згідно із внесеними змінами до ст. 64 Бюджетного кодексу України відбулися суттєві зміни доходних джерел загального фонду бюджетів міст обласного значення [1].

Значні зміни відбулися щодо податку на доходи фізичних осіб та засобів адміністрування, а саме:

– у зв'язку зі зміною нормативів відрахувань податку на доходи фізичних осіб до бюджетів місцевого самоврядування міській бюджет буде отримувати цих надходжень на 15 % менш, ніж це було у 2014 р.; проте податок з доходів фізичних осіб залишається основним бюджетоутворюючим джерелом наповнення доходної частини міського бюджету (рис. 1);

– продовження дії військового збору та запровадження оподаткування військовим збором пасивних доходів;

– запровадження прогресивної моделі оподаткування доходів фізичних осіб (15, 20, 25 %) замість діючих до 31.12.2014 р. 15 і 17 %;

– зниження порогу для оподаткування пенсій з 10 тис. грн на місяць до трьох розмірів мінімальної заробітної плати, при цьому ставка податку становить 15 % бази оподаткування, що не досягає 10 розмірів мінімальної заробітної плати на 1 січня звітного року, а для суми, що перевищує 10 розмірів мінімальної заробітної плати, застосовується ставка 20 %;

– оподаткування за ставкою 5 % спадщини вартістю понад 1 млн грн (перший ступінь споріднення).

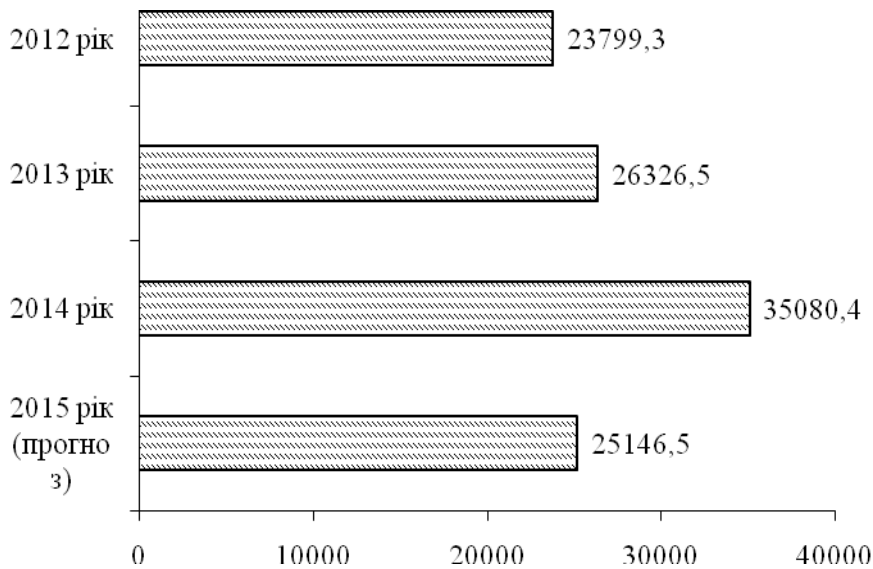


Рис. 1. Динаміка надходжень податку на доходи фізичних осіб, тис. грн

Окрім того, значні надходження прогнозується отримати від єдиного податку, який також реформовано, податку на майно та інших податкових і неподаткових надходжень, закріплених за бюджетом міста.

Згідно з законодавством рішенням сесії Чугуївської міської ради на 2015 р. були затверджені: місцевий збір запровадження деяких видів підприємницької діяльності; ставки єдиного податку для суб'єктів господарювання; акцизний податок з реалізованих суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів; податок на нерухоме майно, ставки податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки для об'єктів нежитлової нерухомості, які введено з 01.02.2015 р.

Нова трансфертна політика, як зазначалося вище, передбачає надання міському бюджету базової дотації замість дотації вирівнювання диспропорцій мережі бюджетних установ і додаткової дотації на виплату заробітної плати працівникам бюджетної сфери, а також освітньої та медичної субвенцій. При цьому обсяг базової дотації м. Чугуєву на 2015 р. встановлено у сумі 2 229 900 грн, що становить всього 12,4 % обсягу дотації вирівнювання з державного бюджету, яку міський бюджет отримав у 2014 р. (17 994 500 грн). Крім того,

передбачено субвенцій з державного бюджету у сумі 73 996 138 грн, у т.ч. на освітню субвенцію – 24 586 800 грн.

Відповідно до ст. 24 Бюджетного кодексу України передбачаються видатки на створення резервного фонду міського бюджету в сумі 60,0 тис. грн. Ці кошти протягом бюджетного періоду повинні спрямовуватись на видатки, які не можуть бути прогнозовані при складанні бюджету. Серед таких видатків може бути як усунення наслідків стихійних лих, аварій, так і запобігання їх виникненню. Порядок використання коштів з резервного фонду бюджету регламентований постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 р. № 415.

Потенціал міського бюджету використовується для фінансування надання публічних послуг в громаді (рис. 2).

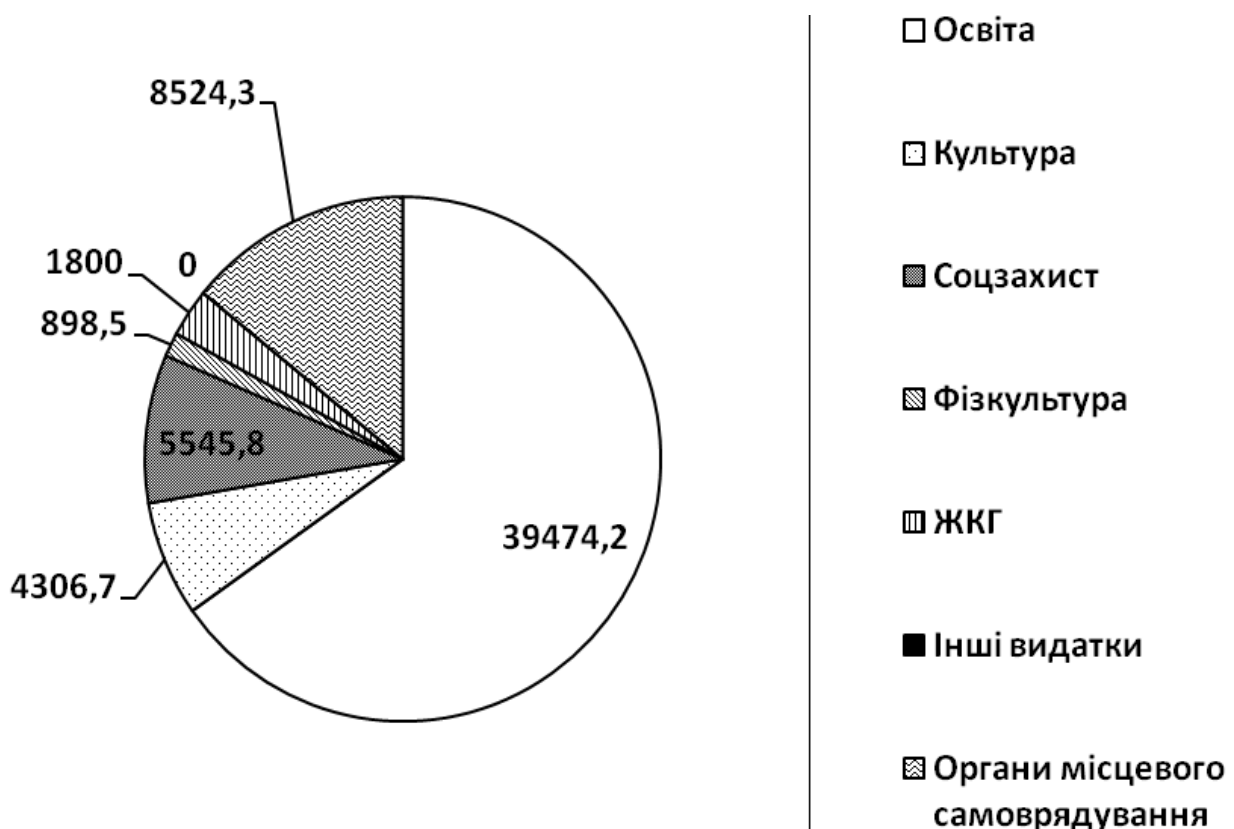


Рис. 2. Розподіл видатків бюджету міста Чугуєва (проект 2015 р.) за напрямами публічних послуг, тис. грн

Так, видатки на освіту передбачені в сумі 39 474,2 тис. грн, (з них за рахунок освітньої субвенції з державного бюджету 24 586,8 тис. грн), по

спеціальному фонду 2 853,1 тис. грн. На 2015 р. в місті збережено мережу установ освіти. За рахунок бюджету в місті будуть утримуватись: 9 загальноосвітніх шкіл, 5 дошкільних закладів, 2 позашкільних заклади.

З 2015 р. згідно зі змінами до ст. 103 Бюджетного кодексу України застосовується новий порядок фінансування загальноосвітніх шкіл. Джерелом фінансування визначено державну освітню субвенцію у сумі 24 586,8 грн, проте розрахункова потреба на утримання загальноосвітніх шкіл обчислюється сумою 28 287,4 тис. грн, тобто незабезпеченість по державній субвенції складає 3 200,6 тис. грн. Тому з міського бюджету додатково пропонується виділити 500,0 тис. грн. на утримання дошкільних відділень навчально-виховних комплексів.

У дошкільних закладах харчування з бюджету отримують 1 028 дітей. Норма харчування складає 13 грн, із них за рахунок батьків – 60 %, за рахунок бюджету 40 %, що складе 5 грн 20 коп. Із загальної кількості дітей 88 дітей пільгового контингенту, у т. ч. діти вимушених переселенців – 28. Видатки на харчування дітей пільгового контингенту проводяться повністю за рахунок бюджету.

У міському бюджеті, за рахунок загального фонду передбачено фінансування місцевих програм на загальну суму 1004,7 тис. грн, серед яких: програма відпочинку та оздоровлення дітей на період 2009–2015 рр.; соціальна підтримка осіб, які вийшли із категорії дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування та виплати їм міської стипендії на 2011–2015 рр.; програма соціального захисту населення м. Чугуєва; програма інформаційного простору міста Чугуєва; міська комплексна програма розвитку культури на 2013–2016 рр.; природоохоронна програма щодо покращення екологічного стану м. Чугуєва на 2015-2016 рр.; програма розвитку фізичної культури та спорту «Спорт протягом життя» на 2011–2016 рр. та ін.

Іншими словами, видатки бюджету міста спрямовані на реалізацію завдань щодо надання якісних публічних послуг населенню, при цьому пріоритетами фінансування розвитку галузей соціально-культурної сфери з

міського бюджету є забезпечення можливості надання якісної освіти, підвищення культурного рівня населення, забезпечення належного рівня соціального обслуговування малозабезпечених верств населення, створення належних умов для збереження і зміцнення здоров'я населення міста.

В умовах здійснення децентралізації через реформування бюджетного законодавства вже здійснено певні кроки у напрямку посилення фінансової самостійності місцевих бюджетів, проте, щоб фінансова децентралізація перетворилася на дієве бюджетоутворення, а не просте диспергування, необхідно посилити фіскальну достатність місцевих бюджетів.

Приміром, сьогодні згідно з Бюджетним кодексом України (статті 64, 66, 69) до більшої частини місцевих бюджетів зараховується 25 % екологічного податку (лише до обласних бюджетів – 55 %). Разом з тим, фактично шкідливі викиди в атмосферне повітря (в тому числі пересувними джерелами забруднення у разі використання палива), скиди у водні об'єкти забруднюючих речовин та розміщення відходів, у тому числі радіоактивних, здійснюється на реальних територіях. Це означає, що забруднення навколишнього природного середовища відбувається у конкретних громадах, від нього страждає місцеве населення, оскільки шкідливі речовини негативно впливають на здоров'я людини. У містах внаслідок забруднення довкілля, спостерігається неухильне зростання числа хворих, що нездужають такими захворюваннями, як хронічний бронхіт, емфізема легень, різні алергійні захворювання і рак легень. Вже давно встановлено, що існує прямий зв'язок між ростом числа людей, що страждають цими хворобами, і погіршенням екологічної обстановки в даній місцевості, а між рівнем смертності і ступенем забруднення території існує тісна залежність.

Виходячи з вище наведеного, вважаємо за доцільне збільшити частину екологічного податку, що передається на місцевий рівень, з тим, щоб залучені від нього додаткові надходження можна було використовувати для фінансування заходів щодо відновлення навколишнього середовища та видатків на охорону здоров'я. При цьому ідеальним варіантом має бути, без сумніву, зарахування до місцевих бюджетів екологічного податку у повному обсязі, але

думаємо, що це є малореалістичним, тому мінімально достатнім може стати частка в 75-80 %, що призведе до зростання надходжень від екологічного податку до місцевого бюджету в декілька разів. Так, якщо у 2014 р. надходження до бюджетів ряду районів Харківської обл. від екологічного податку за ставкою 25 % склали порядку 220 тис. грн. (для прикладу: у Красноградському районі – 220,13 тис. грн, Харківському районі – 222,31 тис. грн), то за умови збільшення ставки до 75-80 %, сума надходжень збільшиться у 3-3,2 рази і становитиме до 770 тис. грн, тобто зросте майже на 0,5 млн грн (з перспективою подальшого збільшення у наступні роки), що є суттєвим поповненням доходної частини бюджету району.

Не менш актуальною в умовах фінансово-економічної кризи вважаємо також передачу до місцевих бюджетів частини загальнодержавних податків, які мають високу фіскальну спроможність, тобто здатні суттєво розширити потенціал місцевих бюджетів – йдеться, у першу чергу, про податок на прибуток підприємств та податок на додану вартість. Сьогодні до обласних бюджетів зараховується 10 % податку на прибуток підприємств (крім державних), проте, як свідчить проведений аналіз, у 2012-2014 рр. податок на прибуток характеризувався тенденціями до скорочення надходжень, що пов'язане зі складною економічною та суспільно-політичною ситуацією в країні, викликаною економічною кризою, наявністю тіньової економіки («тіньові» підприємства не перерозподіляють доходи до бюджетів та державних цільових фондів, не сплачують податки, збільшуючи власні прибутки), воєнними діями тощо. Іншими словами, сьогодні податок на прибуток підприємств не гарантує сталих надходжень до бюджету, тому вважаємо за доцільне передати частину податку на додану вартість з державного бюджету до місцевих бюджетів (хоча б 10–15 %), оскільки його надходження є більш стабільними.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Отже, джерела доходів місцевого бюджету є своєрідним потенціалом для реалізації функцій органів місцевого самоврядування, як сукупність наявних джерел надходжень та тих,

що можуть бути мобілізовані. Разом з тим, проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що, незважаючи на певні досягнення реформи міжбюджетних відносин у напрямку децентралізації, існуючий потенціал місцевих бюджетів все ще не може гарантувати повного досягнення їхньої фінансової спроможності. У зв'язку з цим запропоновано збільшити частину окремих загальнодержавних податків, які передаються до місцевих бюджетів, що має не лише посилити фіскальну достатність місцевих бюджетів, а й заохочувати органи місцевого самоврядування до просторового розвитку економіки задля збільшення податкових надходжень, що, у свою чергу, сприятиме забезпеченню місцевих бюджетів достатніми надходженнями і стимулюватиме органи місцевого самоврядування до залучення додаткових надходжень для фінансування бюджетних установ, перш за все, щодо надання публічних послуг членам громади у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, соціального забезпечення та ін.

Подальших досліджень у даному напрямку потребують проблеми розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо запровадження місцевих податків і зборів, механізми міжбюджетних трансфертів через призму нормативів бюджетної забезпеченості, формування бюджетів об'єднаних територіальних громад та ін.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 3. – Ст. 54.
3. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 18. – Ст. 471.
4. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвал. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.
5. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 01.07.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
6. Чернов С. І. Децентралізація потребує консолідації зусиль представницької та виконавчої влади усіх рівнів та активної підтримки громадськості [Електронний ресурс] / С. І. Чернов. – Режим доступу : <http://www.oblrada.kharkov.ua/ua/home/13008-detsentralizatsiya->

potrebue-konsolidatsiji-zusil-predstavnijskoji-ta-vikonavchoji-vladi-usikh-rivniv-ta-aktivnoji-pidtrimki-gromadskosti.

Mamonova V., Boiko O. Potential of local budgets for financing of public services in territorial communities: the impact of decentralization.

Generalized the main provisions of reform of intergovernmental fiscal relations for decentralization. Considered a new elements in the budget process relating to budgets of cities of regional importance. Analyzed the potential of the city budget for financing of public services in the community. Been proposed an increase of some state taxes that are transferred to local budgets.

Key words: decentralization, budget reform, local budget, potential, public services, fiscal sufficiency.

Мамонова В. В., Бойко О. А. Потенциал местных бюджетов относительно финансирования публичных услуг в территориальных общинах: влияние децентрализации.

Обобщено основные положения реформы межбюджетных отношений относительно децентрализации. Рассмотрено новые элементы бюджетного процесса, которые касаются бюджетов городов областного значения. Проанализировано потенциал городского бюджета для финансирования оказания публичных услуг в общине. Предложено увеличить долю отдельных общегосударственных налогов, которая передается в местные бюджеты.

Ключевые слова: децентрализация, бюджетная реформа, местный бюджет, потенциал, публичные услуги, фискальная достаточность.