

**Косаревич Н. Б.,**

аспірант Науково-дослідного фінансового інституту  
Міністерства фінансів України,  
заступник начальника обласного фінансового управління  
Івано-Франківської області

## **ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ У КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**

У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків”, затвердженій Постановою Кабміну від 16.01.2008 № 14, зазначається, що завданнями Кабінету Міністрів стосовно підвищення ефективності бюджетної політики є “розроблення та здійснення заходів щодо децентралізації міжбюджетних відносин з урахуванням унітарної форми державного устрою України та трирівневої системи адміністративно-територіального устрою”, а також “внесення змін до податкового законодавства з метою створення стабільних і достатніх джерел фінансового задоволення потреб органів місцевого самоврядування”. Передумовами реформування місцевих бюджетів є зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування і розмежування видаткових повноважень їх органів, яке має відбуватися поетапно з урахуванням суспільно-політичних та економічних умов із збереженням збалансованості бюджетної системи в цілому та у взаємозв’язку з проведенням реформ у бюджетній сфері та інших сферах діяльності<sup>1</sup>. Пункт 1.2 плану заходів з реалізації Концепції реформування місцевих бюджетів, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 27.08.2007 № 973, передбачає розробку проекту Закону України „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” щодо розширення джерел дохідної частини місцевих бюджетів. З огляду на зазначені пріоритетні напрями діяльності органів виконавчої влади, актуальними завданнями наукових досліджень у галузі місцевих фінансів є: оцінка бюджетних показників новоутворених територіальних громад на прикладі області; імітаційне моделювання запровадження податку на нерухоме майно як місцевого податку з урахуванням досвіду Польщі та Словаччини; внесення змін до законодавства в частині доходів та видатків місцевих бюджетів.

Проблеми впливу адміністративної реформи на місцеві фінанси із загальнотеоретичних позицій розглядаються такими вітчизняними науковцями, як В. Кравченко<sup>2</sup>, І. Луніна<sup>3</sup>, з погляду необхідності урахування за-

---

<sup>1</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308 “Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів”: Офіційний вісник України. – 2007. – № 38 (04.06.2007). – Ст. 1526

<sup>2</sup> Кравченко В. І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989 – 2001). – К.: КМ Academia, 2001. – С.143–154.

<sup>3</sup> Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. – К.: Наукова думка, 2006. С. 393–403.

рубіжного досвіду зазначену проблему досліджують С. Слухай<sup>4</sup>, В. Андрущенко<sup>5</sup>. Емпіричні дані щодо постсоціалістичної трансформації місцевих суспільних фінансів та адміністративної реформи у східноєвропейських країнах узагальнюються зарубіжними фахівцями, серед яких К. Дейві, Г. Петері, Т. Хорват<sup>6</sup>, П. Свяневич<sup>7</sup>.

Метою статті є наукове обґрунтування пропозицій щодо основних напрямів бюджетної політики України в контексті адміністративної реформи.

Забезпечення самодостатності територій у ході реформи має здійснюватися шляхом оптимізації використання та перерозподілу фінансових ресурсів держави, що обумовлюватиме підвищення рівня надання послуг населенню. Виходячи з цього, місцеві органи влади повинні володіти фінансовими ресурсами, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень та виконувати завдання, покладені на них як на місцеве самоврядування в умовах ринкової економіки.

Отже, реалізація намічених цілей передбачає зміцнення дохідної бази бюджетів органів місцевого самоврядування, зокрема, закріплення надходжень податку з доходів фізичних осіб і плати за землю та зарахування цих податків у повному обсязі до відповідного бюджету. Крім того, об'єднання територіальних одиниць району чи області вимагатиме перерозподілу та оптимізації тих видаткових повноважень, які здійснюються з відповідного рівня бюджету з метою наближення реалізації послуг, які надаються, до безпосереднього їх споживача чи користувача. Тому з метою оцінки фінансового та ресурсного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць в умовах реалізації адміністративної реформи, а також для визначення ефективності розподілу і перерозподілу місцевого фінансового ресурсу було проведено аналітичні дослідження трьох районів – Галицького, Верховинського і Косівського. На підставі розроблених Науково-дослідним інститутом геодезії та картографії пропозицій щодо укрупнення існуючих адміністративно-територіальних одиниць району (сіл, селищ) здійснено оцінку їх фінансового та ресурсного забезпечення з урахуванням удосконалення податкового законодавства та наповнення місцевих бюджетів. Крім того, для забезпечення дохідними джерелами місцевих бюджетів у разі зміни територіального устрою в межах цілої області було розглянуто варіант укрупнення 19 районів та міст обласного значення до 15 районів та міст-районів.

Таким чином, на сьогодні, відповідно до Бюджетного кодексу України, за бюджетами органів місцевого самоврядування закріплено перелік джерел

---

<sup>4</sup> *Слухай С.* Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій. – К.: “АртЕк”, 2002. – С. 82–111.

<sup>5</sup> *Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.* – К.: КНЕУ, 2004. – С. 648–676.

<sup>6</sup> *Local Government Finance: Options for reform.* K. Davey – G. Peteri. – Nagykovacs, 1998, 254 p.

<sup>7</sup> *Consolidation or Fragmentation? The size of Local Governments in Central and Eastern Europe.* Ed. by P. Swianiewicz. – OSI/LGI, 2002, 329 p.

надходжень та їх розмежування між ланками бюджетної системи. Так, основними бюджетотворюючими платежами цих бюджетів є: надходження від загальної суми податку з доходів фізичних осіб – 25 %, плата за землю – 60 %, частка яких в обсязі доходів загального фонду (без трансфертів) у середньому становить відповідно 52 і 12 %. Для здійснення вказаних видатків частка дотації цим бюджетам складає від 30 до 55 % загального обсягу їх доходів.

Під час проведення адміністративної реформи доходи загального фонду місцевих бюджетів на душу населення зменшаться у містах обласного значення та збільшаться в інших районах та містах, які увійдуть до їх складу, а саме: по м. Івано-Франківську цей показник зменшиться з 918,3 грн (до об'єднання) до 759,7 грн (після об'єднання), м. Яремче – із 714,8 грн до 411,5 грн, м. Калуш – із 777,0 грн до 458,3 грн.

При цьому обсяг зазначених доходів зросте, зокрема, у таких районах:

- Тисменицькому (місто-район Івано-Франківськ) – із 312,8 до 759,7 грн;
- Калуському – із 110,6 до 458,3 грн;
- Коломийському – із 142,4 до 266,1 грн.

Практично така динаміка спостерігається в кожному районі при об'єднанні кількох населених пунктів в одну громаду.

Відповідно до ст. 69 Бюджетного кодексу України місцеві податки і збори, податок на прибуток підприємств комунальної власності, плата за землю, фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування, та низка інших дохідних джерел виключені з обрахунку трансфертів. Частка таких доходів у загальному обсязі доходів загального фонду незначна – 12,8 %, що негативно позначається на фінансуванні житлово-комунального господарства (благоустрій, капітальний ремонт житлового фонду) та інших програм місцевого значення.

З огляду на викладене доцільно залишити плату за землю в повному обсязі у складі доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Головним дохідним джерелом, що становить основу формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів в Україні, є податок на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО). Як видно з таблиці, у 2007 р. його частка у доходах загального фонду місцевих бюджетів Івано-Франківської області склала 77,2 %, Верховинського району – 75,6 %, Косівського – 75,2 % та Галицького – 89,3 %. У складі доходів місцевого бюджету області, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, частка ПДФО становить 86,8 %, у зазначених районах відповідно – 86,3 %, 82,1 та 93,2 %. Протягом останніх років відзначається позитивна динаміка вказаних показників, оскільки структура цього податку добре узгоджується з принципом платоспроможності, а надходження від нього характеризуються значною еластичністю та збільшуються пропорційно економічному зростанню (підвищенню рівня заробітної плати).

## Показники доходів місцевих бюджетів в Івано-Франківській області, %

Місто, район	Ефективна ставка оподаткування		Частка ПДФО за 2007 р.	
	2003 р.	2004 р.	у доходах загального фонду	у доходах, що враховуються при визначенні трансфертів
м. Івано-Франківськ	16,8	11,5	74,7	88,0
м. Болехів	15,7	10,2	73,7	84,6
м. Калуш	16,6	11,5	66,5	89,4
м. Коломия	16,1	11,0	72,0	82,0
м. Яремче	15,5	10,4	68,0	89,8
Богородчанський р-н	17,3	11,6	88,5	92,8
Верховинський р-н	15,8	10,9	75,6	86,3
Галицький р-н	17,0	11,3	89,3	93,2
Городенківський р-н	12,4	10,3	74,2	85,2
Долинський р-н	19,5	11,9	75,4	90,6
Калуський р-н	13,6	11,5	73,6	83,4
Коломийський р-н	14,4	11,0	81,0	87,6
Косівський р-н	14,9	10,8	75,2	82,1
Надвірнянський р-н	17,7	11,4	82,8	91,5
Рогатинський р-н	14,3	10,6	80,1	90,0
Рожнятівський р-н	14,3	10,7	75,3	84,4
Снятинський р-н	13,6	10,6	74,6	82,8
Тисменицький р-н	16,4	11,5	82,5	90,9
Тлумацький р-н	13,1	10,3	75,4	84,5
<i>Всього по області</i>	<i>16,6</i>	<i>11,4</i>	<i>77,2</i>	<i>86,8</i>

Розраховано за даними річної звітності за 2007 р.: Статистичний бюлетень головного управління статистики в Івано-Франківській області.

Перехід у 2004 р. до нової структури ПДФО, як і слід було чекати, спричинив абсолютне зниження показників його надходження: сукупний обсяг надходжень зазначеного податку до місцевих бюджетів області зменшився порівняно з 2003 р. на 18,7 млн грн, або на 8,8 %, у зв'язку зі значним зниженням ефективної ставки оподаткування у промислових районах. Водночас, у таких районах, як Верховинський, Галицький та Косівський, у 2004 р. надходження ПДФО зросли відповідно на 107,0 тис. грн (5,6 %), 365,0 тис. грн (4,7 %) та 153,5 тис. грн (4,0 %).

При цьому слід відмітити зниження ефективної ставки оподаткування в 2003–2004 рр. у таких районах:

- Верховинському – з 15,8 до 10,9 %;
- Косівському – з 14,9 до 10,8 %;
- Галицькому – з 17,0 до 11,3 %.

Окрім вказаних особливостей оподаткування фізичних осіб, існують проблемні питання щодо закріплення цього податку за місцевими бюджетами та зарахування надходжень до них. Так, з ухваленням Бюджетного кодексу у 2001 р. Україна перейшла від системи податкових розщеплень до системи закріплених податків. Надходження ПДФО як закріпленого податку у фіксованих частках розподіляється між місцевими бюджетами з метою забезпечення фінансування делегованих державою повноважень. Водночас, відповідно до ст. 16 Закону України “Про податок з доходів фізичних осіб” зарахування податку проводиться за місцем його утримання. Починаючи з 2005 р., набула чинності норма щодо застосування права платника податку на податковий кредит згідно зі ст. 5 вказаного Закону. За таких умов повернення податку здійснюється за місцем проживання громадян, а не за місцем утримання податку, що, у свою чергу, призводить до втрат доходів окремими населеними пунктами.

Враховуючи викладене, зарахування податку з доходів фізичних осіб доцільно проводити за місцем проживання громадян. Однак на сьогодні це є досить складним питанням, що зумовлено зокрема:

- недостатнім технічним рівнем підприємств, установ та організацій (немає відповідного програмного забезпечення, не ведеться облік працюючих громадян за місцем проживання);
- незацікавленістю місцевих керівників у збільшенні кількості облікових працівників, що призведе до збільшення витрат на їхню заробітну плату та інших видатків;
- зменшення (до 30 %) реальних надходжень до бюджетів міст обласного, районного значення та селищ;
- відсутністю реальних критеріїв обрахунку прогнозу надходжень ПДФО за перший рік після введення в дію змін до чинного закону.

Для нівелювання диспропорцій в обсягах податкових надходжень пропонується здійснювати компенсацію втрат доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, шляхом надання місцевим бюджетам із державного бюджету середньострокових позик. В іншому разі доцільно дозволити на рівні області акумулювати 50 % доходів, що закріплюються за відповідними місцевими бюджетами та враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, і які надійдуть понад місячні обсяги доходів, затверджених Міністерством фінансів України. Зазначені кошти перераховуватимуться на окремий рахунок обласного бюджету і як компенсація втрат податку з доходів фізичних осіб спрямовуватимуться місцевим бюджетам.

З метою зміцнення фінансової забезпеченості місцевих громад та з огляду на досвід європейських країн, в Україні запроваджуються додаткові податки і збори. Одним з вагомих джерел власних надходжень місцевих бюджетів може бути податок на нерухоме майно (нерухомість). При цьому вихідною базою оподаткування може слугувати площа нерухомого майна, а також ставки податку залежно від мети його використання, місця розташування та якості. На сьогодні для введення такого податку достатньо даних в органах місцевого самоврядування (селах), які на місцях ведуть об-

лік за формою 1 “Погосподарська книга”, формою 3 “Алфавітна книга домогосподарств” і звітують перед органами статистики за формою 1-село, затвердженою наказом Держкомстату України від 07.02.2005 № 45. Водночас, таких даних немає в селищах та містах обласного та районного значення, що не є підзвітними перед органами статистики. Частково вказаними даними володіють бюро технічної інвентаризації (БТІ), які складають звіти за формою № 1-житлоформ, затверджені наказом Держкомстату України від 17.06.2003 р. Цією формою передбачені такі реквізити, як: кількість приватизованих квартир, їхня площа, дані про рух житлового фонду та ін. Але разом з тим бракує інформації щодо загальної кількості квартир, будівель виробничого і невиробничого призначення та їх площ (такими даними частково володіють міські, селищні ради і житлово-експлуатаційні ділянки).

Отже, нагальною необхідністю є покращання програмного забезпечення для ведення обліку і відповідної звітності щодо нерухомості, а також її обліку органами статистики, що дасть змогу врахувати зазначені показники.

Варто відмітити, що зміна адміністративного устрою, окрім впливу на дохідну частину бюджету, позначиться також на розширенні повноважень у сфері видатків новоутворених громад. Зокрема, на них будуть покладені нові функції.

Аналіз фінансового забезпечення місцевих бюджетів показав, що одні громади можуть надавати досить великий перелік послуг соціального характеру, другі – змушені затримувати виплату коштів, або ж здійснюють перерозподіл з інших статей видатків. Звісно, що в таких умовах не виконується вимога Конституції України, згідно з якою кожен громадянин, незалежно від того, де він мешкає, має право на однакову допомогу. У зв'язку з цим держава певною мірою перебирає на себе функції гаранта цього конституційного права, надаючи місцевим бюджетам цільові субвенції на соціальну допомогу. Ці субвенції виводяться з основної суми бюджету й мають бути спрямовані на чітко визначену мету. Крім того, при плануванні місцевих бюджетів органи влади на місцях мають право передбачати видатки на надання різного роду соціальних допомог і послуг за рахунок коштів відповідного бюджету. Питома вага фінансування соціальних послуг з місцевих бюджетів є незначною і складає лише 5,3 %. Решта – кошти державного бюджету.

Заслугове на увагу і така галузь, як видатки на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування. З метою вивчення впливу адмінреформи на цю сферу було проведено дослідження за такими двома напрямками:

- Виконання видаткової частини бюджетів місцевого самоврядування за 2005–2007 рр. в умовах існуючого територіального устрою.
- Обрахунок обсягу видатків на утримання апарату сільських (селищних, міських, міст обласного значення) рад, виходячи із чинної законодавчої бази із застосуванням встановлених нормативних штатів і нормативів новоутворених громад.

Новий територіальний склад місцевих громад дає можливість скоротити видатки на управління майже втричі, проте з урахуванням очікуваних повноважень і завдань, які отримають місцеві ради, ця цифра може бути скоригована.

Отже, на сьогодні фінансова забезпеченість територіальних громад залишається на досить низькому рівні, високою є питома вага дотації у доходах місцевих бюджетів, що, у свою чергу, не дає змоги більшості органів місцевого самоврядування проводити політику “врядування” — повноцінного розпорядження фінансовими ресурсами. Виходячи з цього проведення адміністративної реформи зумовлює необхідність вирішення таких питань:

- забезпечення оптимальної структуризації територіального розподілу громад за певними ознаками;
- збільшення ресурсної бази новоутворених громад в частині місцевих податків і зборів та зменшення їх залежності від дотацій, які надаються з державного бюджету;
- перерозподіл видаткових повноважень місцевих бюджетів з метою наближення місцевих суспільних послуг до безпосередніх споживачів.