

Карп Г. В.,

*Директор Департаменту місцевих бюджетів
Міністерства фінансів України*

ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ГІРСЬКИХ РАЙОНІВ УКРАЇНИ

Сучасний етап державотворення в Україні характеризується завершенням розбудови нової моделі державного управління, що базується на принципах демократії, верховенства права, розподілу влади, визнання та гарантування місцевого самоврядування. Водночас практика свідчить про невирішення багатьох проблемних питань у різних сферах суспільного життя, які потребують невідкладного розв'язання для забезпечення збалансованого та динамічного розвитку як регіонів, так країни загалом. До цього часу не повністю реалізовані конституційні положення щодо державних гарантій функціонування інституту місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування мають стати головним елементом і суб'єктом процесу децентралізації, а місцеві бюджети – їх достатнім фінансовим підґрунтям.

У статті розглядаються пріоритетні напрямки реформування місцевих бюджетів, зокрема беруться до уваги гірські райони Івано-Франківської області.

Аналіз останніх наукових досліджень засвідчив, що цю проблему вивчають багато науковців, серед яких: В. Кравченко, О. Кириленко, І. Кульчицький, І. Луніна, Ц. Огонь, С. Слухай, І. Ткачук та ін., які безпосередньо розглядають питання реформування місцевих бюджетів.

Зауважимо, що чинна система формування доходів місцевих бюджетів України потребує серйозного удосконалення за напрямками, передбаченими Концепцією реформування місцевих бюджетів¹.

Ухвалення у 1995 р. Закону України “Про статус гірських населених пунктів” надало такий статус лише дев'яти районам, два з яких мають стовідсотковий статус (табл. 1).

Зазначимо, що на державному рівні забезпечити виконання цього закону в повному обсязі неможливо, оскільки саме в частині розв'язання нагальних соціально-економічних проблем питання життєзабезпечення гірських населених пунктів перебуває на досить низькому рівні.

Аналіз надходжень податків і зборів з гірських районів до бюджету Івано-Франківської області (табл. 2) показує позитивну динаміку росту у 2004 р. Разом з тим порівняно з 2001 р. становище в деяких районах погіршилося, зокрема у стовідсотковому гірському Верховинському районі надходження знизилися майже на 12,4 %.

Вказані проблеми фінансового забезпечення гірських районів мають вирішуватися в контексті комплексного та системного реформування бюджетно-податкової сфери.

¹Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 38. – С. 12. – Ст. 1526. – Режим доступу : <http://www.rada.kiev.ua>.

**Розрахунок процентного співвідношення статусу гірських районів
Івано-Франківської області**

Гірські райони	Кількість населення (жителів)		Співвідношення, %
	гірського	всього	
Богородчанський	44 717	68 907	64,9
Верховинський	29 608	29 608	100,0
Долинський	62 185	70 187	88,6
Коломийський	19 121	103 761	18,4
Косівський	81 366	88 905	99,4
Надвірнянський	108 503	112 937	96,1
Рожнятівський	50 391	74 312	67,8
м. Яремча	21 568	21 568	100,0
м. Болехів	16 607	21 200	78,3

Складено автором.

Збільшення (або зменшення) питомої ваги регіонів у загальній сумі державних доходів не обумовлює відповідного збільшення (або зменшення) доходів його місцевих бюджетів. Відсутність чіткого взаємозв'язку між обсягом зібраних податків і доходами місцевих бюджетів не стимулює місцеві органи влади до збільшення державних доходів, що поглиблює проблему недостатності коштів не тільки на місцевому, але й на державному рівні.

Останніми роками чимало авторів неодноразово висловлювали думку про те, що надійною основою для формування місцевих бюджетів можуть стати нормативи мінімальної бюджетної забезпеченості. Ще в 1995 р. заклалося підґрунтя для розподілу загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів з огляду на нормативи мінімальної бюджетної забезпеченості. Пропонований підхід означає повернення до використання індивідуальних нормативів, оскільки при розрахунку нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості доведеться враховувати:

- реальний стан об'єктів соціальної інфраструктури й рівень послуг, що надаються ними;
- потреби у фінансуванні об'єктів, оскільки в різних регіонах однакові об'єкти можуть передбачати різні поточні і капітальні затрати (наприклад, через різницю в орендній платі, вартості землі, оплаті праці та комунальних послуг);
- досягнутий (різний) рівень задоволення потреб жителів конкретних населених пунктів у суспільних благах і послугах.

Але, крім добре відомих недоліків, властивих усім індивідуальним нормативам, слід наголосити на основній ваді такого підходу: він не дає змоги

Таблиця 2

Аналіз надходження податків і зборів з гірських районів до бюджету Івано-Франківської області

Гірські райони	Податки і збори, тис. грн					Відносне відхилення надходження податків і зборів, %		
	2001	2002	2003	2004	2001/2002	2002/2003	2003/2004	
Богородчанський	6595,7	5983,4	7548,6	7813,1	110,2	79,3	96,6	
Верховинський	2489,2	2311,0	2847,3	2986,4	107,7	81,2	95,3	
Долинський	16815,0	16462,6	21565,9	20221,0	102,1	76,3	106,6	
Коломийський	5085,1	5059,6	5052,3	6053,9	100,5	99,8	119,8	
Косівський	5142,3	4780,2	5829,3	6300,2	107,6	82,0	92,5	
Надвірнянський	15828,1	14983,6	18441,9	17571,0	105,6	81,2	104,9	
Рожнятівський	4580,4	4606,2	5928,3	6677,9	99,4	77,7	112,6	
м. Яремча	2939,1	3281,6	4160,7	4230,7	89,6	77,9	98,3	
м. Болехів	2021,7	1841,4	2311,9	2401,5	109,8	79,6	96,3	

Складено автором.

узгодити обов'язки держави, зумовлені цими нормативами, з реальними можливостями країни щодо фінансування відповідних витрат.

Децентралізація державних функцій і розвиток місцевого самоврядування означає, що місцеві органи влади отримують законодавчо закріплене право на певні доходи як у вигляді відрахувань від загальнодержавних податків, так і у вигляді податків і зборів, що повністю надходять до місцевих бюджетів. З огляду на ці доходи і функції місцеві органи влади самостійно планують витрати відповідних бюджетів і несуть відповідальність за їх виконання. При цьому постає питання: що може слугувати відправним пунктом для формування доходів місцевих бюджетів. Досвід останніх років показав, що відповідь на нього не можна знайти, лише розв'язуючи проблеми доходів. Розподілити доходи можна тільки внаслідок чіткого розподілу компетенцій і відповідальності за виконання конкретних функцій між центральними органами влади й органами регіонального та місцевого самоврядування, а також після розподілу витрат, пов'язаних з виконанням відповідних завдань.

У країнах з ринковою економікою науковою базою для розв'язання таких проблем слугують положення економічної теорії бюджетного федералізму, згідно з якими поділ доходних і видаткових повноважень бюджету країни на бюджети центрального і місцевих рівнів базується на ідеї поділу надаваних державою благ і послуг, призначених для населення всієї країни, та послуг, призначених для жителів певної території. При цьому відправною точкою для розподілу компетенцій може стати концепція "суспільних благ". Стосовно "чистих суспільних благ", можливості споживання або використання яких не залежать від місця проживання громадян, то немає ніяких причин для децентралізованого забезпечення ними. Рішення про обсяги надання таких благ повинні прийматися на загальнодержавному рівні.

Компетенції щодо забезпечення населення суспільними благами, споживання яких має просторові обмеження і тому є доступними лише жителям певної території, доцільно надавати регіональним або місцевим органам влади. Передавання відповідних повноважень щодо таких благ є доцільним у тих випадках, коли існує проблема ув'язки міжрегіональних рішень. Отже, до компетенції кожного з місцевих органів влади мають належати ті завдання, виконання яких відбувається в межах певного регіону, міста, району.

Важливо також, щоб повноваження щодо вирішення окремих питань і відповідальність за витрати поклалися на один і той самий рівень державної влади. Дотримання цієї вимоги дає змогу підвищити відповідальність місцевих органів влади, а отже — ефективність державних витрат. Важливо це й з управлінського погляду, оскільки надає можливість здійснювати парламентський контроль за роботою апарату управління.

Крім проблем, у розв'язанні яких компетенції можуть бути чітко поділені між рівнями влади, існують також питання, які мають вирішуватися ними спільно. Якщо центральні органи влади гарантують надання адресної допомоги певним групам населення (наприклад, субсидії на житло, стипендії) і відповідні закони виконуються місцевими органами влади, то

необхідні для цього кошти повинні повністю або частково надаватися з державного бюджету. Це стосується фінансової допомоги для здійснення інвестицій, важливих з погляду зменшення відмінностей в економічному розвитку гірських районів (наприклад, при будівництві соціального житла, очисних споруд). До завдань, виконання яких доцільно фінансувати з центрального і місцевих бюджетів, можуть увійти: розширення і будівництво вузів, поліпшення структури економіки регіонів, стимулювання діяльності наукових установ і наукових проектів міжрегіонального значення.

З огляду на завдання, виконання яких покладається на місцеві органи влади, необхідно визначити, за яким принципом розподіляти фінансування конкретних видів витрат між державним і місцевими бюджетами (наприклад, 30 % витрат на освіту фінансуватиметься з державного, а 70 % — з місцевих бюджетів). Потім за результатами такого розподілу слід оцінити, яка частина державних витрат фінансуватиметься з місцевих бюджетів (наприклад, вона досягне 40 %). Так, якщо витрати зведеного бюджету не можуть перевищувати 36 % ВВП, то це означає, що доходи місцевих бюджетів України мають становити 14,4 % ВВП. Наступний крок — визначення видів податків, які надходять до місцевих бюджетів, забезпечення фінансової автономії органів місцевого самоврядування.

При цьому місцеві органи влади отримують цілковиту незалежність у проведенні податкової політики і можуть досить гнучко пристосувати податки до витрат. Проте існує кілька слушних зауважень:

- небезпека багаторазового оподаткування одних і тих самих об'єктів;
- можливість виникнення регіональних відмінностей у рівні податків, а тому небажаних переміщень виробничих факторів і міграції населення;
- небезпека появи великої кількості різних, неузгоджених між собою податків, а значить, неможливість формування раціональної податкової системи (за таких умов одні види доходів можуть оподатковуватися високими податками, інші — зовсім “випадати” з оподаткування);
- неможливість проведення єдиної економічної та фінансової політики;
- проблематичність створення для населення однакових умов життя по всій країні.

Щоб уникнути багаторазового оподаткування одних і тих самих об'єктів, кожному рівневі влади варто передати в розпорядження окремі види податків або надавати право змінювати в певних межах податкові ставки. Для створення узгодженої податкової системи навіть у такій країні, як Швейцарія (з широкою автономією кантонів) використовують різні форми обмеження податкової самостійності місцевих органів влади: наприклад, при різних податкових ставках в оподаткуванні доходів тут встановлено єдиний порядок визначення податкової бази.

У тих випадках, коли податкові надходження розподіляються між бюджетами різних рівнів, йдеться про “зв’язану систему, або про систему квот”, при якій самостійність місцевих органів влади залежить від можливості їх участі у формуванні податкового законодавства. Наприклад, на законодав-

чому рівні може бути встановлена неможливість прийняття податкових законів без їх згоди.

Переваги “зв’язаної системи” розподілу податків:

- єдині податки і єдине управління ними дають змогу проводити ефективну податкову політику;
- зміни в податкових надходженнях позначаються одночасно на бюджетах усіх рівнів, і ризик таких змін розподіляється між усіма суб’єктами.

Вирішення питання про те, якій із систем треба віддати перевагу, залежить не тільки від економічних, але й від політичних цілей і традицій країни. Конкретні системи міжбюджетного розподілу доходів, застосовувані в різних країнах, є результатом політичного компромісу між прагненням місцевих органів влади до самостійності, з одного боку, і економічними вимогами щодо створення раціональної податкової системи – з другого.

Один з найпоширеніших принципів розподілу доходів полягає в тому, що головна роль у питаннях податкового законодавства належить державі при участі в законодавчому процесі місцевих органів влади, а потім для основних податків використовують “зв’язану систему”. При цьому квоти доходів, встановлені для місцевих бюджетів, періодично переглядають з урахуванням змін у загальному рівні доходів і витрат. Крім того, деякі податки можуть повністю передаватися до центрального або до місцевих бюджетів.

Зазвичай при виборі податків, які розподілятимуть між бюджетами різних рівнів, і податків, до яких буде застосовано “розподільну систему”, використовують такі постулати:

- кожний рівень влади повинен мати законодавчі компетенції та право зарахування до власного бюджету, принаймні, одного важливого додатку (стосовно законодавчих компетенцій, то достатньо, щоб йшлося про самостійне визначення податкової ставки);
- при наданні кожному рівневі законодавчих компетенцій права на зарахування податку до власного бюджету слід послуговуватися принципом еквівалентності, згідно з яким місцеві органи влади отримують право насамперед на податки за ті послуги, які здійснюються на місцевому рівні та можуть мати територіальні відмінності (це слугуватиме стимулом для місцевих органів влади до розширення пропозиції таких послуг);
- податки, що стягуються не за принципом еквівалентності, а за принципом платоспроможності та виконують певною мірою перерозподільну функцію, повинні формуватися на основі єдиних законодавчих норм, встановлюваних центральними органами влади;
- податки, доходи від яких є чутливими до змін кон’юнктури, доцільно передавати в розпорядження центральних органів влади, оскільки заходи стабілізаційної політики входять до їх компетенції, а результати від цих заходів поширюються на територію всієї країни;
- податки, що стягуються не за принципом еквівалентності, але доходи від яких за єдиних законодавчих норм мають великі регіональні

відмінності, необхідно зараховувати до центрального бюджету (це стосується, наприклад, споживчих податків, стягваних за місцем виробництва, і мита);

- споживчі податки, стягвані на етапі роздрібної торгівлі, слід встановлювати в однаковому розмірі для всієї країни, щоб скоротити потоки товарів і уникнути небажаного переміщення підприємств або виробництв;
- податки, частка яких у загальній сумі податкових надходжень зростає, доцільно передавати у розпорядження бюджетів тих рівнів, для яких збільшення витрат є бажаним.

Зауважимо, що недоцільно надто велику увагу приділяти пошукові різних форм суто місцевих податків – альтернативним варіантом є встановлення податкових надбавок до певних загальнодержавних податків. При цьому місцеві органи влади мають розпорядитися податками, в яких база оподаткування не відрізняється великою мобільністю, і податки не можна перекласти на жителів інших регіонів. Важливо законодавчо визначити податкові гарантії на рівні не тільки областей, а й гірських районів, що створить умови для розвитку місцевої ініціативи та поліпшить контроль за використанням фінансових ресурсів країни.

Таким чином, аналіз проблем місцевих бюджетів України, а також теорії та практики побудови багаторівневих бюджетних систем у країнах з ринковою економікою дає змогу зробити висновок, що розробка концепції формування місцевих бюджетів України, спрямована на зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування, має містити кілька послідовних кроків:

- 1) чіткий розподіл компетенцій у розв'язанні проблем між центральними органами влади і органами регіонального та місцевого самоврядування;
- 2) оцінку тієї частини державних витрат, яка фінансуватиметься з місцевих бюджетів;
- 3) визначення податків, які входять до “податкового союзу” (тобто загальнодержавних податків) і таких, до яких буде застосовано “розподільну систему”;
- 4) визначення нормативів розподілу загальнодержавних податків між державним і місцевими бюджетами на однаковому для всіх регіонів країни рівні (проблеми економічного розвитку регіонів доцільно розв'язувати не шляхом диференціації цих нормативів, а за допомогою цільових субсидій з державного бюджету);
- 5) створення зрозумілого і досить простого механізму міжрегіонального перерозподілу доходів місцевих бюджетів та вирівнювання доходів місцевих бюджетів (це передбачає визначення мінімального рівня, до якого вирівнюються фінансові можливості регіонів, і коефіцієнтів перерозподілу таких доходів: важлива вимога – збереження незмінної послідовності регіонів до і після цього перерозподілу, метою якого є не забезпечення фінансування конкретних об'єктів, а вирівнювання в певних межах фінансових можливостей місцевих бюджетів).

Вирішення всіх цих проблем сприятиме створенню ефективного механізму реформування місцевих бюджетів гірських населених пунктів та забезпечить високий соціально-економічний розвиток суспільства.

Результатом таких перетворень має стати значне посилення інституту місцевих бюджетів в економічній системі держави, збільшення їх ролі у перерозподілі суспільного продукту та впливі на регіональний та місцевий розвиток. Отже, процеси реформування міжбюджетних відносин і розвитку місцевих бюджетів безпосередньо взаємопов'язані. Від успіху бюджетної реформи на пряму залежить стан місцевих бюджетів.

Література

1. Про статус гірських населених пунктів в Україні : Закон України від 15.02.1995 № 56/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 9. – Ст. 58. – Режим доступу : <http://www.rada.kiev.ua>.
2. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 38. – С. 12. – Ст. 1526. – Режим доступу : <http://www.rada.kiev.ua>.
3. Бюджетний процес і міжбюджетні відносини на рівні місцевих бюджетів району : навч. посіб. / С. Мельник, В. Серсо, С. Ільїних та ін. – К. : Міленіум, 2003. – 266 с.
4. *Василик О. Д.* Державні фінанси України / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : НІОС, 2002. – 608 с.
5. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки : Послання Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір” / [Підгот. А. С. Гальчинський, ред. О. О. Федрицький]. – К. : ІВЦ Держкомстату України, 2002. – 74 с.
6. *Кириленко О. П.* Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 384 с.
7. *Кравченко В. І.* Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989–2001) / В. І. Кравченко. – К. : Вид. дім “КМ Academia”, 2001. – 458 с.
8. *Кульчицький І. М.* Місцеві бюджети і механізм їх формування / І. М. Кульчицький // Фінанси України. – 2001. – № 9. – С. 98–104.