

*Красноступ Н.І.,
заслужений економіст України, доц. кафедри державних та
місцевих фінансів Академії муніципального управління, м. Київ.
Красноступ О.М., магістрант,
головний економіст-фінансист сектору міжнародного
оподаткування та імплементації міжнародних договорів Міністерства
фінансів України, м. Київ.*

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В НАПОВНЕННІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Розглянуто особливості посилення фінансової самостійності і зміцнення економічної незалежності місцевого самоврядування з використанням функцій органів місцевого самоврядування. Визначено основні причини недостатнього наповнення місцевих бюджетів. Запропоновано рекомендації щодо покращення наповнення місцевих бюджетів та підвищення зацікавленості місцевих органів влади в нарощенні податкового потенціалу їх територій.

Рассмотрены особенности усиления финансовой самостоятельности и укрепления экономической независимости местного самоуправления на основе обеспечения его достаточными финансовыми ресурсами. Определены основные причины недостаточного наполнения местных бюджетов. Предложены рекомендации по улучшению наполнения местных бюджетов и повышению заинтересованности местных органов власти в наращивании налогового потенциала их территорий.

The article considers the peculiarities of the financial self-sufficiency and economic independence of local self-government strengthening on the base of providing it with sufficient financial resources. The article also defines the main causes of unsatisfactory local budget execution. The recommendations are given to increase local budget revenues receipts and stimulate interest of local authorities in increasing tax potential on their territories.

Постановка проблеми. Аналіз формування та виконання місцевих бюджетів свідчить про недостатність коштів на виконання наданих органам місцевого самоврядування повноважень. Накопичений досвід формування та виконання місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування, європейський та світовий досвід формування доходної частини місцевих бюджетів змушують шукати нові підходи у формуванні та виконанні доходної частини місцевих бюджетів. З нормативних документів, що регулюють бюджетні відносини щодо формування та виконання доходної частини місцевих бюджетів, впливає недостатня зацікавленість органів місцевого самоврядування в нарощенні податкової бази місцевого та державного бюджетів на своїй території та зростання залежності більшості місцевих бюджетів від державного бюджету.

Актуальною також стає задача формування нових механізмів при формуванні державного та місцевих бюджетів з метою її перетворення на ефективний інструмент зміцнення доходної частини бюджетів органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковому обґрунтуванню фінансової проблематики в частині наповнення доходної частини місцевих бюджетів присвячується багато праць вітчизняних науковців, що узагальнені у законотворчо-нормативній практиці [1-3]. Відомі дослідження з питань наповнення доходної частини місцевих бюджетів констатують необхідність продовження реформування бюджетного законодавства, зміни моделі розподілу доходів бюджету між ланками бюджетної системи [4,5].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.

З нормативних документів, що регулюють бюджетні відносини щодо формування та виконання доходної частини місцевих бюджетів, впливає недостатня зацікавленість органів місцевого самоврядування в нарощенні податкової бази місцевого та державного бюджетів на своїй території та зростання залежності більшості місцевих бюджетів від державного бюджету. Механізм формування державного та місцевих бюджетів не забезпечує органи місцевого самоврядування достатніми ресурсами на виконання ними наданих їм повноважень.

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз моделей щодо наближення реального наповнення місцевих бюджетів до обсягу коштів необхідних для виконання повноважень органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Останнім часом багато говорять про необхідність посилення фінансової самостійності і зміцнення економічної незалежності місцевого самоврядування. Незважаючи на вжиті заходи, невирішеним залишається ряд питань, головним із яких є незабезпеченість органів місцевої влади фінансовими ресурсами для виконання покладених на неї повноважень. Розвиток бюджетного федералізму та реформа між бюджетних відносин мають бути одним з найважливіших складових соціально – економічної політики держави.

Фундаментом місцевого самоврядування є фінансові ресурси [1], формування яких значною мірою залежить від законодавчо встановленого розмежування податків та інших обов'язкових платежів між державним і місцевими бюджетами [2], а також кропіткої, наполегливої фахової роботи органів місцевого самоврядування щодо повноти обліку бази оподаткування загальнодержавних та місцевих податків і зборів.

В Україні основним видом податкових доходів місцевих бюджетів є податок на доходи фізичних осіб. Однак, місцеві органи влади не можуть ні визначати ставки цього податку ні впливати на їх розмір, а доходи від податку з доходів фізичних осіб зараховуються до місцевих бюджетів за місцем роботи платника податку, хоча найважливіші соціальні послуги – з освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури та фізичної культури і спорту гарантовані Конституцією України надаються за місцем проживання громадян [3].

Другим за значимістю видом податкових доходів місцевих бюджетів в Україні є плата за землю. Згідно із Податковим Кодексом України визначено перелік юридичних та фізичних осіб яким надаються пільги зі сплати плати за землю. Однак бюджетним законодавством не передбачено при формуванні Державного бюджету України можливості компенсувати органам місцевого самоврядування втрачених таким чином доходів [4].

Що стосується місцевих податків та зборів то Верховна Рада України визначає загальний перелік та загальні засади їх встановлення, а органи місцевого самоврядування приймають рішення щодо: установаження кожного з місцевих податків і зборів на своїй території; ставок справляння, податкових пільг.

Позитивним є реформування Податковим Кодексом України місцевих податків та зборів, а саме: ліквідація переважної частини малоефективних місцевих податків та зборів, запровадження податку на нерухоме майно (нерухомість), відмінне від земельної ділянки та віднесення єдиного податку до місцевих податків.

Податок на нерухоме майно (нерухомість), відмінне від земельної ділянки запроваджується у всьому світі і характеризується стабільністю надходжень до місцевих бюджетів. При цьому органи місцевого самоврядування активно впливають на формування його податкової бази і відтак і на наповнення своїх бюджетів. На нашу думку, це в повній мірі стосуватиметься місцевих бюджетів України після запровадження цього місцевого податку та проведення ретельної роботи по уточненню його податкової бази.

Віднесення до місцевих податків і зборів єдиного податку - стабільного джерела наповнення місцевих бюджетів та покращення умов для підприємців які працюють за спрощеною системою оподаткування-має зацікавити органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади до розвитку малого бізнесу, а відтак і спрощеної системи оподаткування [5].

Головними критеріями наповнення місцевих бюджетів є стабільність надходжень, економічна ефективність їх закріплення за відповідними рівнями бюджетної системи, соціальна справедливість, рівномірність розподілу податкової бази [6].

Однак, лише чверть загальної суми податкових надходжень, що мобілізується на території України, зараховується до доходів місцевих бюджетів. Водночас у зв'язку з невідповідністю обсягу податкових надходжень що зараховуються до місцевих бюджетів видаткам, які з них здійснюються, різко зростає залежність більшості місцевих бюджетів від державного бюджету. Ситуація, що склалася, суперечить принципу самостійності місцевих бюджетів, не сприяє розвитку місцевої ініціативи, породжує фінансове утриманство [7].

Тому реальний баланс між доходами та видатками місцевих бюджетів забезпечується не за рахунок приросту податкових надходжень,

адекватних зростанню видатків, а за рахунок фінансової допомоги з державного бюджету. Головну роль у формуванні доходної частини місцевих бюджетів відіграють між бюджетні трансферти у формі субсидій, субвенцій і дотацій, що створює високу залежність адміністративно-територіальних утворень від рішень центральних органів державної влади.

Як відомо, майже половина всіх доходів місцевих бюджетів України формується за рахунок офіційних трансфертів з державного бюджету.

Разом із тим слід зазначити, що в умовах великої диференціації бюджетної забезпеченості практично неможливо надати кожному місцевому бюджету абсолютну самостійність і цілковиту самостійність від бюджету вищого рівня, однак це не означає, що збалансування переважної більшості місцевих бюджетів має здійснюватися лише шляхом трансфертів із державного бюджету або передачі до державного бюджету суми перевищення доходів над видатками.[8] Бюджетне законодавство повинне бути націлене на вирівнювання економічного потенціалу й соціальних відмінностей адміністративно - територіальних утворень із допомогою податкової системи та стимулів до нарощення податкової бази.

Міжбюджетні відносини мають бути стабільними, не переглядатися частіше ніж один раз на три роки та повинні стати вагомим чинником підвищення зацікавленості з боку місцевих органів влади в розширенні їхньої податкової бази.

Органи місцевого самоврядування також мають бути матеріально зацікавлені у щорічному збільшенні надходжень на їх території доходів до Державного бюджету України, тобто ця норма має бути законодавчо визначена Бюджетним Кодексом України.

Нагальною потребою є вжиття заходів із розширенням власних і закріплених за місцевими бюджетами інших доходних джерел. Треба добитися збалансованості доходів і видатків місцевих бюджетів шляхом побудови оптимальної моделі розподілу податків, зборів та інших обов'язкових платежів між рівнями бюджетної системи, а не надавати перевагу різним формам перерозподілу бюджетних коштів між доходами які враховуються і не враховуються в розрахунку між бюджетних трансфертів тобто між 1 і 2 кошиками.

Якісне прогнозування обсягу можливих надходжень у плановому бюджетному році забезпечує можливість скласти оптимальний варіант місцевого бюджету, який передбачає проведення необхідних видатків і є реальним до виконання його доходної, а відповідно і видаткової частин.

Прогнозування доходної частини місцевих бюджетів проводиться по кожному доходному джерелу окремо враховуючи динаміку надходжень, а також зміни у податковій базі, податковому та бюджетному законодавстві.

Застосування методу економіко-математичного моделювання у прогнозуванні місцевих бюджетів дає змогу дослідити кількісне відображення взаємозв'язків між фінансовими показниками та чинниками, які впливають на величину цього показника. Центральною процедурою

економетричного прогнозування бюджетних надходжень є побудова моделі відповідного доходу або певної сукупності доходів. При складанні річних бюджетів прогнозуються річні обсяги надходжень на відповідний бюджетний рік. Для безпосереднього їх прогнозування моделі мають ґрунтуватися на статистичних даних про річні обсяги надходжень у період, що передує року, в якому складається бюджет. Такі дані утворюють часовий ряд із кроком у часі один рік. Прогнозний період складається з року, на який робиться прогноз, і того, що йому передує, позаяк на момент складання бюджету даних за цей рік не існує. Тож глибина прогнозу становить два кроки в часі та є мінімально можливою (скажімо, в разі використання квартальних, тим більше місячних, даних у припущенні, що можуть бути задіяні до серпня передпрогнозного року включно, глибина прогнозу становитиме відповідно 6 і 16 кроків). А зменшення кількості кроків у прогнозному періоді збільшує імовірність збереження в ньому умов, що визначали відображену в моделі поведінку надходження в передпрогнозному періоді, а отже, сприяє точності й надійності прогнозу. До того ж річні дані порівняно із квартальними, а надто місячними, більш сталі, оскільки при укрупненні даних коливання із протилежними знаками взаємно погашаються, чим виключається прояв чинників, неістотних з огляду їх впливу на величину річних надходжень. Це зменшує випадкову складову у значеннях надходження, полегшує пошук функціональної форми оціню: залежності, підвищує точність визначення параметрів моделі й моделі в цілому.

За допомогою методу оптимізації планових рішень розробляють декілька варіантів планових показників доходів місцевих бюджетів, з яких вибирають найоптимальніший варіант, який лягає в основу проекту рішення ради про проект бюджету на наступний рік.

Для покращення наповнення місцевих бюджетів та підвищення зацікавленості місцевих органів влади в розвитку економіки, збільшенню податкового потенціалу відповідних територій на нашу думку доцільно:

- надати право місцевим органам влади визначати ставки податку на доходи фізичних осіб та впливати на їх розмір, а доходи від податку з доходів фізичних осіб зараховувати до місцевих бюджетів за місцем проживання платника податку;

- оскільки Податковим Кодексом України визначено перелік юридичних та фізичних осіб яким надаються пільги зі сплати плати за землю - бюджетним законодавством передбачити можливість при формуванні Державного бюджету України компенсувати органам місцевого самоврядування втрачених таким чином доходів;

- оцінювати податкостроможність регіонів (у формулі розрахунку дотацій вирівнювання) із урахуванням динаміки економічного розвитку регіону;

- не переглядати частіше ніж один раз на три роки міжбюджетні відносини, які повинні стати вагомим чинником підвищення

зацікавленості з боку місцевих органів влади в розширенні їхньої податкової бази;

- встановити максимальну частку доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, які можуть передаватися до державного бюджету в рамках системи вирівнювання місцевих бюджетів, щоб така система не призводила до вилучення з місцевого бюджету додаткових доходів, отриманих за рахунок зусиль органів місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування також мають бути матеріально зацікавлені у щорічному збільшенні надходжень на їх території доходів до Державного бюджету України, тобто ця норма має бути законодавчо визначена Бюджетним Кодексом України.

Використані джерела інформації:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року № 2542-III зі змінами від 09.07.2010 р. № 2478-УІ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: : <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01 липня 2010 р. № 2411-УІ // Офіційний вісник України. — 2010. — № 55.
5. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-ХГУ // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20-21.
6. Закон України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань» від 1 липня 2004 року № 1953-ІУ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: : <http://zakon.rada.gov.ua>
7. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 № 2850 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>
8. Закон України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
