

УДК 336.14:352(477)

Вишневецька Н. В.,*старший викладач кафедри менеджменту, податкової та бюджетної політики Волинського національного університету імені Лесі Українки*

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У статті розглядаються особливості реформування місцевих бюджетів в Україні, визначено проблеми, які потребують вирішення, та подано пропозиції щодо удосконалення системи формування місцевих бюджетів.

Ключові слова: *місцеві бюджети, доходи, видатки, податки, реформування місцевих бюджетів, міжбюджетні трансферти, органи місцевого самоврядування*

В статье рассматриваются особенности реформирования местных бюджетов в Украине, определены проблемы, требующие решения, и представлены предложения по совершенствованию системы формирования местных бюджетов.

Ключевые слова: *местные бюджеты, доходы, расходы, налоги, реформирования местных бюджетов, межбюджетные трансферты, органы местного самоуправления.*

In the article the features of the reform of local budgets in Ukraine, identified problems that need to be addressed and submitted proposals for the improvement of local budgeting.

Key words: *local budgets, revenues, expenses, taxes, reform local budgets, inter budgets transfers, local authorities.*

Постановка проблеми. В умовах соціально-економічної та політичної невизначеності України на міждержавному та регіональному рівнях особливої уваги потребують питання підвищення ефективності функціонування місцевих бюджетів. Це зумовлене, в першу чергу, дефіцитом фінансових ресурсів на місцях, який сьогодні важко ліквідувати без врахування наукових досліджень у системі реформування місцевих бюджетів. Бюджетна реформа, яка розпочалась у 2001 році, з прийняттям Бюджетного кодексу вирішила низку проблем, але з часом внаслідок неврегульованості питань, пов'язаних з прийняттям органами державної влади рішень, які впливають на доходи і видатки бюджетів, виникає розбалансованість місцевих бюджетів, зберігається тенденція до цен-

тралізації бюджетних ресурсів та дотаційність. Внаслідок нестачі доходів місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень органи місцевого самоврядування отримують дотації вирівнювання з державного бюджету, водночас збільшується потреба у фінансуванні за рахунок власних коштів місцевих бюджетів об'єктів житлово-комунального господарства, проведення благоустрою та ремонту доріг, значних фінансових вкладень потребує сільськогосподарська галузь. Така ситуація певною мірою є наслідком того, що бюджетна реформа на випередила реформи системи державного управління, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, соціального захисту, освіти, охорони здоров'я. Саме тому проблема фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування не втрачає своєї актуальності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Значним є науковий доробок українських та зарубіжних вчених, які свої праці присвятили концептуальним основам та механізму формування місцевих бюджетів, що відображено у працях М. Азарова, Й. Бескид, С. Буковинського, І. Вахович, А. Грязнової, В. Зайчикової, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луніної, Л. Лисяк, Ю. Пасічника, К. Павлюк, Г. Поляка Д. Полозенка, І. Радіонової, Л. Тарангул, С. Юрія, Г. Старостенко, Ф. Ярошенка та багатьох інших. Проте, враховуючи прийняті зміни до Бюджетного кодексу України 2010 року, це питання набуває особливо значення та потребує подальших досліджень.

Мета і завдання дослідження. Метою статті визначення проблем та дослідження основних положень Бюджетного кодексу України в напрямі реформування системи доходів місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу. Багато пропозицій науковців та практиків щодо удосконалення формування місцевих бюджетів були включені до Бюджетного кодексу, прийнятого 8 липня 2010 року. Так, у напрямі децентралізації бюджетної системи та забезпечення виконання функцій і обов'язків, які покладаються на той чи інший рівень влади в оновленому Бюджетному кодексі, удосконалено систему розмежування доходів і видатків, визначено надходження, що формують загальний та спеціальний фонди, розширено перелік доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів та доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Зміни у частині розмежування основних надходжень місцевих бюджетів відповідно до нового Бюджетного кодексу подано у таблиці 1. З метою компенсації втрат і забезпечення фінансовими ресурсами місцевих органів влади для здійснення власних повноважень розширено перелік власних доходів місцевих бюджетів та визначено основні засади формування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу з використанням елементів програмно-цільового методу.

Таблиця 1
Система розмежування основних доходів місцевих бюджетів
за бюджетним законодавством

За Бюджетним кодексом що діяв до 1. 01. 2011 р.	За Бюджетним кодексом чинним з 1. 01. 2011 р.
Податок з доходів фізичних осіб відповідно до нормативів відрахувань	
50% до м. Києва та 100% до м. Севастополя	
75% від загального обсягу податку до міст республіканського і обласного значення	
25% від загального обсягу до міста районного значення, села, селища або їх об'єднання – зараховується:	
50% від загального обсягу податку до районного бюджету	
25% від загального обсягу податку до обласного	
Збір за спеціальне водокористування зараховується до:	
Державного бюджету	обласного бюджету – 100% від загального обсягу податку (окрім збору за спеціальне водокористу- вання місцевого значення)
Плата за ліцензії на певні види господарської діяльності зараховується до:	
Державного бюджету	обласного бюджету – 100% від загального об'єму плати за ліцензії
Плата за торговий патент по нафтопродуктах зараховується до:	
обласного бюджету – 100% від загального обсягу податку	Державного бюджету
Плата за землю*	
міста республіканського і обласного значення, райони, міста районного зна- чення, села, селища або їх об'єднання – зараховується:	
75% від загального обсягу податку	100% від загального обсягу податку
обласний бюджет – зараховується	
25% від загального обсягу податку	0%
Податок з власників транспортних засобів	
обласний бюджет – зараховується:	
50% від загального обсягу податку	0% від загального обсягу податку

міста республіканського і обласного значення, райони, міста районного значення, сіла, селища або їх об'єднання – зараховується:	
50% від загального обсягу податку	100% від загального обсягу податку

Складено автором за [1]*

Серед нововведень Бюджетного кодексу, які стосуються місцевих бюджетів, варто звернути увагу на таке. По-перше, розширено склад доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (кошик перший), шляхом включення – по 50% збору за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення, збору за користування надрами загальнодержавного значення, збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення, а також у повному обсязі плати за видачу окремих видів ліцензій та сертифікатів, за державну реєстрацію, та інші.

По-друге, позитивним моментом є те, що до кошика доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (кошик другий), включено: єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, який за своєю економічною і правовою природою є обов'язковим платежем, який звільняє платника податку від сплати деяких місцевих податків та зборів, плату за землю, платежів за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення та інших; ліценції.

По-третє, впорядковано надходження до спеціального фонду місцевих бюджетів, зокрема, шляхом встановлення нормативів зарахування до відповідних бюджетів податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, збору за забруднення навколишнього природного середовища та грошових стягнень за шкоду від порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва. При цьому на користь бюджетів сіл селищ, міст змінено норматив зарахування збору за забруднення навколишнього природного середовища та грошових стягнень за шкоду від порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища з 20% до 50%.

По-четверте, розширено перелік доходів бюджету розвитку для стимулювання інвестиційного розвитку територій. Так, до бюджету розвитку місцевих бюджетів за доходами включено додатково єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, податок на прибуток підприємств (крім комунальних). Відповідно до нового Бюджетного кодексу, до місцевих бюджетів можна зараховувати частину податку на

прибуток, якщо місцева рада ризикне проголосувати за встановлення місцевої ставки. Загалом до базової ставки оподаткування прибутку Верховною Радою Автономно і Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами може встановлюватися додаткова ставка до 2%; міськими міст республіканського (Автономної Республіки Крим), обласного значення і районними радами – до 3%. При цьому, якщо ця ставка встановлена районною радою, то розподіл здійснюється таким чином: 70% до бюджету розвитку районного бюджету, 30% до бюджетів розвитку сіл, селищ, міст районного значення. Хоча, практично ця позиція є малореальною, оскільки податок на прибуток є загальнодержавним податком і ставка податку відповідно до розділу XX “Перехідні положення” Податкового кодексу з 1.04. 2011 р. становить 23 %, з 1.01.2012 р. становитиме 21%, з 1.01.2013 р. – 19%, з 1.03.2014 р. – 16% [2, с. 315]. Тобто, у податковому законодавстві не зазначено, що органи місцевого самоврядування можуть встановлювати додаткові ставки до податку на прибуток, тому право на встановлення ставок має бути надано місцевим радам окремим законом.

По-п’яте, місцеві бюджети в частині запозичень стали більш зарегульованими. До вимог, які існували до прийняття нового Бюджетного кодексу (залучення позик винятково до бюджету розвитку; обмеження в частині засобів, що виділяються на обслуговування боргу і ін.), додалися також обмеження відносно граничного обсягу місцевого боргу (100% середньорічного прогнозного обсягу надходжень до бюджету розвитку (для м. Києва – 400%). Зменшено критерій чисельності населення, за яким міста мають право на здійснення зовнішніх запозичень, з 800 до 500 тис. жителів. В результаті розширюється перелік таких міст, за даними статистики, станом на 1. 01. 2010 р. населення понад 800 тис. мешканців мали 5 міст – Київ, Донецьк, Одеса, Дніпропетровськ, Харків, а понад 500 тис. грн. – крім них, додаються такі міста: Запоріжжя, Львів, Кривий Ріг та Миколаїв).

По-шосте, упорядковано видаткові повноваження органів місцевого самоврядування, а саме: до видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, зокрема, включено видатки на позашкільну освіту (на заходи республіканського (Автономної Республіки Крим), обласного та районного значення), функціонування центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центрів професійної реабілітації інвалідів, центрів соціально-психологічної реабілітації дітей, центрів соціальних служб для молоді, соціальні гуртожитки, виплату грошової компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги, утримання зоопарків державної власності. Розширено перелік видатків, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, зокрема, включено місцеві програми на заходи у сфері

захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, утримання закладів для бездомних громадян, центри соціальної адаптації осіб, звільнених з установ відбування покарань, проведення місцевих виборів та референдумів, компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян, виплату грошової компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги [1].

Позитивом нового Бюджетного кодексу (ст. 103) є введення додаткової дотації на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, внаслідок наданих державою податкових пільг. Починаючи з 2005 року законами про державний бюджет не передбачалося виділення місцевим бюджетам додаткової дотації у зв'язку з перевиконанням у областях плану мобілізації доходів до державного бюджету. До цього згадана дотація була надійним джерелом поповнення фінансовими ресурсами місцевих бюджетів та фінансування першочергових видатків, не забезпечених достатніми джерелами доходів. Крім того, додаткова дотація є стимулом для органів виконавчої влади й місцевого самоврядування щодо мобілізації доходів до державного бюджету.

Висновки. Бюджетні нововведення мають стати стимулом реформування в інших сферах суспільного життя, що, своєю чергою, забезпечать збалансоване управління сталим розвитком України. Проте, незважаючи на позитиви оновленого законодавства, питання зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування не втрачає своєї актуальності. На нашу думку, до місцевого бюджету повинні зараховуватися доходи, які значною мірою залежать від результатів господарської діяльності підприємств, організацій і громадян, що проживають на цій території, від доходів домогосподарств. Для цього, доцільно було б законодавчо закріпити за бюджетами розвитку органів місцевого самоврядування 10% податку на прибуток від підприємств недержавної форми власності на виконання інвестиційних проєктів, що забезпечило б ефективність виконання середньострокових програм розвитку територій.

Система розмежування податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами має здійснюватись за таким розрахунком, щоб доходи, закріплені за загальним фондом місцевих бюджетів забезпечували б фінансування в межах 60-80% своїх потреб [3, с. 309]. Це дозволить не тільки забезпечити самостійність бюджетів органів місцевого самоврядування, а й активізувати їх роль у проведенні загальнодержавної політики центру в регіонах; створить умови, за яких регіони без втручання центру формуватимуть свої бюджети і складатимуть майбутні плани соціально-економічного розвитку, прогнозуватимуть їх на перспективу, у цьому випадку їх залежність від рішень

вищих органів влади стосовно дохідної частини місцевих бюджетів буде мінімальна. Отже, незважаючи на позитивні положення Бюджетного кодексу є низка питань, які необхідно вирішити, а саме:

– забезпечити розрахунок видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, із застосуванням державних соціальних стандартів та нормативів, які мають бути встановлені та затверджені Кабінетом Міністрів України з урахуванням вимог Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”;

– запровадження механізму підвищення адресності пільг та соціальної допомоги на підставі Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги, з використанням електронної соціальної картки – потребує розробки відповідного законопроекту;

– провести реформування адміністративно-територіального устрою, насамперед щодо укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівня.

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. –Режим доступу : <http://pravo.in.ua/lib.html#rz2456>.

2. Податковий кодекс України. – К. : ДП “ІВЦ ДПА України”, 2010. – 336 с.

3. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу / заг. ред. Ф. О. Ярошенка. – К. : Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. – 592 с.