

УДК 352

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Звіздай О. В.,

аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ, м. Харків

Розглянуто основні зміни вітчизняного бюджетного законодавства та механізми реалізації їх у частині децентралізації фінансів, досліджено позитивні та негативні аспекти впливу бюджетно-податкової реформи в Україні на зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація, місцеві бюджети, фінансова незалежність.

Zvzdai O.V.,

Postgraduate student of Regional Development and Local Government Department, KRI NAPA, Kharkiv

LOCAL BUDGETS UNDER DECENTRALIZATION

The paper examines major changes in the national budgetary laws and mechanisms of their implementation for decentralization of finances. Positive and negative aspects of the Ukrainian fiscal reform's impact on strengthening the financial basis of local governments are studied.

Key words: local government, decentralization, local governments, financial independence.

Кожна територіальна громада має свій власний бюджет – більший або менший. Визначення місцевого бюджету міститься в ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування”, за якою бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – це план утворення та використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування [6].

Незалежно від розміру бюджету коштів все одно не вистачає. Тому надзвичайно важливо, аби у процесі підготовки та виконання бюджету ми пам’ятали декілька простих речей: гроші йдуть до грошей, не вкладаючи кошти в розвиток, не варто сподіватись на їхнє зростання в майбутньому; хто копійку не цінує, сам і “шага” не вартий – витрати мають бути розумними та виправданими, лише тоді вони ефективні; знання породжують правильні рішення – лише знаючи особливості бюджетної системи, формування та витрачання бюджету, можна впливати на місцевий розвиток та якість життя у громаді.

Забезпечення децентралізації управління місцевими фінансами в останні роки активно досліджується в доктрині державного управління. Серед вітчизняних вчених відомі праці В. Вакуленко, Н. Гринчук, Ю. Ганущак, О. Сунцова та ін. Проте недостатньо вивченим залишається питання щодо визначення ролі та повноважень органів місцевого самоврядування в системі управління фінансами на місцевому рівні.

За мету цієї статі обрано аналіз реформування місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади.

Сучасні трансформаційні процеси в Україні визначають нові підходи до формування взаємовідносин у системі державного і місцевих бюджетів. Зміни, що відбуваються у вітчизняній економіці, характеризуються демократизацією суспільного життя та необхідністю формування такої концепції державної регіональної фінансової політики, яка стала б чинником виходу країни з фінансової кризи. Це насамперед зумовлює перенесення значного обсягу здійснюваних витрат (передусім соціальних) на рівень адміністративно-територіальних одиниць, що передбачає наявність стійких доходів місцевих бюджетів. Наука про місцеві фінанси формується в досить складних умовах. Незабезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування, а саме нестача фінансових ресурсів та нестабільність дохідних джерел, стали проблемою

© Звіздай О. В., 2016

загальнодержавної ваги. Питання формування доходів місцевих бюджетів та побудови системи бюджетного вирівнювання за умов проведення державної регіональної фінансової політики відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування досліджено ще не досить повно. У процесі побудови бюджетної системи в країні мало використовується зарубіжний досвід, а при визначенні дохідних баз місцевих бюджетів майже не застосовуються ефективні економіко-математичні моделі. Проведені дослідження спрямовано на розв'язання тих нагальних проблем, унаслідок яких на місцях не вирішуються найбільш важливі соціально-економічні проблеми, занепадають місцеве господарство, соціально-культурна сфера: освіта, охорона здоров'я тощо. З урахуванням цього в Україні необхідно запроваджувати найсучасніші підходи до формування та розподілу доходів місцевих бюджетів, зокрема нові засоби автоматизації, адже успіх економічного розвитку значною мірою залежить від створення оптимального розміру місцевих бюджетів та форм бюджетних взаємовідносин, чіткого механізму вирівнювання горизонтальних і вертикальних дисбалансів у бюджетах усіх рівнів. Додаткових досліджень також потребують науково-практичні проблеми формування доходів місцевих бюджетів в умовах підписання та ратифікації в 1996 р. Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування. У цьому аспекті недостатньо узгоджено питання про фінансування місцевими органами влади власних та делегованих повноважень, не визначено економічного ефекту для проведення Україною політики бюджетної децентралізації. Доповнення та уточнення потребують шляхи вдосконалення процесу фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. У забезпеченні економічного та політичного розвитку країни важлива роль відводиться місцевому самоврядуванню. Основою фінансового забезпечення діяльності представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування є бюджет. З даного джерела фінансуються заходи щодо соціального й економічного розвитку відповідної території, здійснюється перерозподіл національного доходу, створеного в межах території. Основним джерелом формування бюджетів різних рівнів є розподіл державних податків і зборів та закріплення їхніх конкретних видів за державним та місцевими бюджетами на тривалий час. Це не тільки забезпечує самостійність бюджетів, але й активізує роль їх у проведенні державної політики, дає можливість суб'єктам місцевого самоврядування без втручання центральних органів влади формувати власні фінансові ресурси та складати довгострокові перспективні прогнози соціально-економічного розвитку територіальних громад. Проблема забезпеченості органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами набуває надзвичайно важливого теоретичного та практичного значення. Це пов'язано насамперед із децентралізацією влади, вступом України до Ради Європи та ратифікацією Європейської хартії про місцеве самоврядування [8]. Ефективність місцевого самоврядування набагато залежить від того, які бюджетні ресурси отримують у своє розпорядження самоврядні органи [16, с. 7].

Бюджетна децентралізація залежить від інших реформ, насамперед від адміністративно-територіальної та політичної, які передбачають і зміну територіальної організації влади, і перерозподіл відповідних повноважень.

На сьогодні не викликає сумніву, що одним із головних складників здійснення комплексу економічних реформ в Україні є проведення реформи у сфері публічних фінансів. Їхній розвиток за єдиними, чітко визначеними критеріями, з обов'язковим урахуванням взаємозв'язку окремих ланок публічних фінансів між собою створює підґрунтя для побудови сучасної системи управління фінансовими потоками як на державному, так і на місцевому рівнях. Про це неодноразово зазначали науковці й фахівці та визнавали в офіційних документах [1; 3; 12; 13]. Однак проблема не втратила своєї актуальності й сьогодні.

Історія реформування міжбюджетних відносин в Україні засвідчує неоднозначний та суперечливий характер її здійснення. Упровадження нових підходів до регулювання

міжбюджетних відносин проходило в рамках старої та відпрацьованої централізованої системи планування та виконання єдиного державного бюджету країни. Якщо Закон України “Про бюджетну систему України” (у новій редакції від 28 квітня 1995 р.) [4] закладав основні принципи побудови цієї системи, яка складалась з Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, а їхня сукупність формувала зведений бюджет України, то на практиці існували зведений бюджет України, зведені бюджети областей та районів, які об’єднували підвідомчі місцеві бюджети. Таким чином, в Україні зберігалась практика формування та регулювання бюджетів на зразок бюджетної системи СРСР практично до 2001 р. Чинна на той час законодавча база, з одного боку, декларувала необхідність забезпечення місцевих бюджетів коштами на виконання власних та делегованих повноважень у повному обсязі, а з іншого – не визначала конкретних шляхів забезпечення місцевих бюджетів фінансовими ресурсами в повному обсязі. Положення окремих законодавчих актів України, зокрема законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” [6], “Про систему оподаткування” [9], “Про бюджетну систему України” [4], “Про оподаткування прибутку підприємств” [7] та інших нормативно-правових актів у частині спрямування податкових та інших надходжень до бюджетів та напрямів здійснення бюджетних видатків, входили у протиріччя одне з одним.

Минув рік, як парламент прийняв зміни до Податкового кодексу України (далі – ПКУ) та Бюджетного кодексу України, які вже сьогодні значно розширили фінансові можливості місцевого самоврядування, а в майбутньому дозволяють зробити економічно самодостатніми та спроможними і нові об’єднані громади.

Об’єднані громади отримують увесь спектр повноважень та фінансових ресурсів, що їх наразі вже мають міста обласного значення, зокрема зарахування 60 % ПДФО на власні повноваження, прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (зараз прямі відносини мають лише області, райони, міста обласного значення – УП), державні субвенції.

Реформа міжбюджетних відносин – це стимул для місцевих громад ефективніше наповнювати свої кошториси, переходити на самозабезпечення та ощадно планувати свої видатки.

Відповідно до п. 12.4 ст. 12 ПКУ, до повноважень сільських, селищних, міських рад щодо податків та зборів, зокрема, належить встановлення ставок місцевих податків та зборів у межах ставок, визначених цим Кодексом [14].

Законом України “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи” (далі – Закон № 71) передбачено, що місцеві ради обов’язково встановлюють єдиний податок та податок на майно (у частині транспортного податку та плати за землю) та вирішують питання щодо встановлення податку на майно (у частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору.

Крім того, відповідно до абзацу десятого п. 4 Розділу I Закону № 71 до повноважень сільських, селищних, міських рад щодо податків та зборів належить встановлення в межах, визначених ПКУ, ставок акцизного податку з реалізованих суб’єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів [5].

Якщо сільською, селищною або міською радою не прийняте рішення про встановлення відповідних місцевих податків і зборів та акцизного податку в частині реалізації суб’єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів, що є обов’язковим згідно з ПКУ, такі податки до прийняття рішення справляються, виходячи з норм ПКУ із застосуванням їх мінімальних ставок, а плата за землю справляється із застосуванням ставок, що діяли до 31 грудня року, що передуює бюджетному періоду, у якому планується застосування плати за землю (абзац шостий п. 4 Розділу I Закону № 71).

Установлення місцевих податків та зборів, не передбачених ПКУ, забороняється [11]

Податкова реформа суттєво відкоригувала сферу місцевих податків і зборів. Тепер до числа перших належить податок на майно, який містить три фактично самостійні податки: транспортний, за землю та на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

Водночас було скасовано збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності. І хоча торговельні патенти канули в Лету, слід знати, чого очікувати тим, хто придбавав їх раніше.

У питаннях податку на нерухомість законодавці пішли шляхом зменшення відповідних пільг, зокрема щодо площі об'єктів, за яку можна не сплачувати до бюджетної кишені. Знати про ці новації життєво необхідно усім власникам нерухомості, а особливо юридичним особам, яким належить сплатити указаний податок за 2015 р. вже незабаром.

У свою чергу, транспортний податок постукав у двері власників автомобілів, молодших за п'ять років, чий об'єм двигуна перевищує 3 000 см³.

Нарешті, щодо земельного податку законодавці переписали розмір відповідних ставок, а також скоротили кількість пільговиків, себто юридичних осіб, звільнених від його сплати [10].

Починаючи з 2015 р. джерела наповнення місцевих бюджетів було розширено за рахунок передачі з державного бюджету на місця цілої низки податків, а також запровадження нових зборів.

І найголовніше – тепер саме місцева влада буде вирішувати, на які потреби вона може витратити ці кошти.

Порівняймо за роками питому вагу сільських бюджетів у зведеному бюджеті України (таблиця).

Рівень бюджету	Частка, %			
	2000 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.
Державний	70,9	76,2	77,8	81,5
Республіканський, обласні, міські (міст Києва та Севастополя)	12,2	8,9	8,5	6,7
Міст республіканського (АРК), обласного підпорядкування	10,3	9,7	8,8	6,7
Районний	4,8	2,2	2,2	1,8
Міст районного підпорядкування	0,7	0,6	0,6	0,7
Селищний	0,4	0,6	0,6	0,6
Сільський	0,8	1,6	1,6	2,0

З аналізу видно, що дійсно питома вага надходжень до сільських бюджетів зросла з 1,6 до 2,0 %. В той же час із 77,8 до 81,5 % зросла і питома вага надходжень до Державного бюджету України за рахунок зменшення надходжень до обласних, міського міста Києва, міст обласного підпорядкування та районних бюджетів.

Ефективність наповнення місцевих бюджетів автоматично не зростає через розширення кола місцевих податків і зборів. Адже наразі серйозною залишається проблема їхнього адміністрування. Даються взнаки випадки некомпетентності окремих органів самоврядування щодо організації збору місцевих податків і зборів, низький рівень взаємодії органів місцевого самоврядування з органами фіскальної служби щодо їхнього стягнення.

Проблемою є сплата до місцевих бюджетів з боку філій компаній та фірм, центральні офіси яких розміщено за межами регіонів, тобто за межами сільських, селищних громад. Або ж навіть офісів немає, а тільки розміщено виробничі підрозділи. Опосередковано використовується місцева інфраструктура, земельні ділянки, задіюються трудові ресур-

си, а до місцевого бюджету нічого не платять. Тому є справедливим введення норми, коли чітко фіксована частина доходу від роботи філії залишається на місці та надходить до дохідної частини місцевих бюджетів. Необхідно внести зміни до ПКУ.

Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування мають включати комплекс заходів стосовно впорядкування відносин у сфері володіння та користування природними ресурсами, які є на прилеглих до сільських населених пунктів територіях. Це дасть можливість розширити реальну базу для стягнення природно-ресурсних платежів і підвищити мотивацію сільських територіальних громад, щоб ефективніше й раціональніше використовували належні їм природні багатства. Вони зможуть наділяти підприємницькі структури правом тимчасового користування природними та природно-господарськими активами і отримувати за це кошти. Також це стимулюватиме до якомога ефективнішого контрольованого використання природних ресурсів місцевого значення, оскільки вся сума зборів від цього спрямовуватиметься в бюджети базового рівня.

Насамкінець необхідно запровадити орган фінансового контролю місцевих рад, який буде уповноважений контролювати надходження, розподіл і витрачання коштів від власних джерел доходів місцевого самоврядування.

Отже, можна мати права, але, не маючи потенціалу, права так і залишаться нереалізованими.

Список використаних джерел

1. Вакуленко В. М. Управління місцевими фінансами : навч. посіб. / В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук. – К. : НАДУ, 2008. – 76 с.
2. Виконання Державного бюджету. 2015 : Місячний звіт про виконання Державного бюджету України за січень – грудень 2015 р. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua>.
3. Ганущак Ю. І. Централізація плюс деградація? / Ю. І. Ганущак // Дзеркало тижня. – 2007. – № 41 (670). – С. 7. – (3 листоп.).
4. Закон України «Про бюджетну систему України» від 5 груд. 1990 р. № 512-XII (втратив чинність). – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
5. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 груд. 2014 р. № 71-VIII. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
6. Закон України: «Про місцеве самоврядування в Україні» // Чинне законодавство зі змінами та доповненнями : станом на 1 листоп. 2014 р. : (офіц. текст). – К. : Паливода А. В., 2014. – 88 с. – (Закони України).
7. Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств» від 28 груд. 1994 р. № 334-94/ВР (втратив чинність). – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
8. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 лип. 1997 р. № 452/97. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
9. Закон України «Про систему оподаткування» від 21 черв. 1991 р. № 1251-XII (втратив чинність). – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
10. Король А. Місцеві податки та збори / А. Король // Все про бухгалтерський облік : Всеукр. проф. газета. – 2015. – № 3. – Режим доступу : <http://www.vobu.com.ua/>.
11. Лист Державної фіскальної служби України від 16 січ. 2015 р. № 722/5/99-99-19-01-01-16 «Про особливості встановлення ставок з місцевих податків та зборів».
12. Матеріали тематичного вечора з серії «Публічні фінанси: дегустація ідей», започаткованої Консалтинговою компанією «ФІСКО Інформ» та Лабораторією законодавчих ініціатив у межах програми Української школи політичних студій, 20 берез. 2008 р. – Режим доступу : <http://parliament.org.ua>.
13. Матеріали фінансово-економічного форуму «Фіскальна політика: перспективи розвитку місцевого самоврядування», проведеного Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень 9 жовт. 2007 р. (Київ). – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua>.
14. Податковий кодекс України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
15. Статистичний збірник Міністерства фінансів України «Бюджет України – 2014». – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.
16. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб. / О. О. Сунцова. – К. : ЦУЛ, 2010. – 488 с.

Надійшла до редколегії 26.05.2016 р.