

Г. В. Дмитренко,

доктор наук з державного управління, заступник міського голови м. Буча

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ (НА ПРИКЛАДІ м.БУЧА)

Фінансові проблеми місцевої влади набули великої гостроти. Хронічна нестача грошей, фінансових ресурсів у органів місцевого самоврядування та нестабільність їхніх дохідних джерел стали проблемою справді загальнодержавної ваги. Як наслідок, на місцях не вирішуються найболючіші життєві проблеми людей, занепадають міське господарство, соціально-культурна сфера, освіта, охорона здоров'я, погіршується стан доріг та інших засобів комунікації. До цього додається ще й надзвичайно неефективна, збанкрутіла система менеджменту як у центрі, так і на місцях, що базується на старих управлінських традиціях, коли все намагалися вирішувати з єдиного центру.

The financial problems of local-authority purchased a large sharpness. The chronic lack of money, financial resources at the organs of local self-government and instability of their profitable sources became the problem of really national weight. As a result, on places the sickliest vital problems of people are not settled, a municipal economy, sociocultural sphere, education, health protection, and fall into decay, the state of roads and other facilities of communication gets worse. To it the extraordinarily ineffective, flat-broke system of management is added yet and both in a center and on places, that is based on old administrative traditions, when everything it was tried to decide from a single center.

Ключові слова: гроші, бюджет, надходження коштів, доходи, фінансовий ресурс, податки, використання коштів.

Key words: money, budget, receipt of money, profits, financial resource, taxes, uses.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМ

У даний час регіональні фінанси знаходяться в стані, близькому до розрухи. Комплекс проблем можна умовно поділити на дві частини: проблеми, які неможливо розв'язати при чинному законодавстві, і проблеми, які можна розв'язати, але у віддаленій перспективі.

Насамперед, зовсім нереально угамувати фінансовий голод регіонів на тій кормовій базі, що вони мають. Прибуткового податку і плати за землю явно недостатньо навіть для підтримки комунального господарства на більш-менш пристойному рівні, не говорячи вже про його розвиток. Різноманітні збори з дрібних підприємців настільки незначні і нерегулярні, що в багатьох фінансових управліннях майже не беруться до уваги.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

Сьогодні в Україні майже немає серйозних комплексних досліджень з проблематики місцевих фінансів.

Зазначеними проблемами займається дуже обмежене коло фахівців. За таких поставлених проблем виникає наукова дискусія.

За цих умов саме процес прискореного формування місцевих фінансів має стати серйозним фактором стабілізації ситуації в країні. Він дозволить залучити активність та енергію багатьох тисяч територіальних громад, які з прохачів грошей перетворяться на суб'єкти, що заробляють ці гроші.

Але у вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Завданням статті є проаналізувати процес формування та виконання місцевих бюджетів, як і всієї фінансової системи України.

Необхідно чітко розподілити компетенції щодо розв'язання конкретних завдань між центральними органами влади, органами регіонального та місцевого самоврядування і поступово здійснювати перехід до децентралізації державних фінансів. Так, на державно-

му рівні (за рахунок коштів державного бюджету) повинні фінансуватися лише ті видатки, котрі пов'язані з забезпеченням загальнодержавних потреб: оборона країни, утримання законодавчої і виконавчої влади, розвиток фундаментальної науки, структурна перебудова економіки. Фінансові ж проблеми місцевого рівня раціонально вирішувати за рахунок коштів відповідних бюджетів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Після набуття Україною суверенітету розпочався процес становлення національної фінансової системи. Важливою складовою цього процесу є відродження місцевих фінансів як об'єктивної економічної реальності, властивої фінансовим системам усіх сучасних цивілізованих держав, що пов'язано з радикальною зміною концепції державної влади.

Прийняття в 1996 році Конституції України, закріплення в ній інституту місцевого самоврядування та його матеріальної і фінансової основи зумовило необхідність невідкладного практичного розв'язання проблем становлення місцевих фінансів, організації фінансової системи держави на принципово нових засадах, що слід підкреслити особливо. Основні положення формування місцевих бюджетів і їхніх взаємовідносин із державним бюджетом містяться в статтях 61—70 Закону України "Про місцеве самоврядування".

Крім того, загальні положення цього закону відображають такі важливі для бюджетного процесу поняття, як "бюджет місцевого самоврядування", "мінімальний рівень соціальних потреб" та інше. Водночас можна стверджувати, що на сьогодні в Україні не існує механізму, який забезпечував би розробку бюджетів усіх рівнів, а також регулював би відношення між ними. Місцеві бюджети завжди були важливим знаряддям впливу на розвиток економіки і соціальної сфери. З їх допомогою держава, через розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту, здійснює вплив на формування структури виробництва, результати господарювання, проведення соціальних перетворень. Саме в бюджеті переплітається великий спектр різнорівневих інтересів та суперечностей; у бюджетній сфері концентруються найгостріші проблеми економічного й соціального життя держави [1].

До найбільш гострих проблем у сфері формування місцевих бюджетів, а також їхніх відношень із Держбюджетом України, у першу чергу, варто віднести використання вільних бюджетних коштів, нестабільність дохідної бази, неефективну систему вилучення надлишків загальнодержавних податків, недостатнє фінансування з держбюджету.

Місцева влада часто постає перед непростим вибором: на що будуть спрямовані її видатки, методи управління і стимулювання процесів економічного розвитку. З цієї причини фінансування і формування бюджету місцевої влади є однією з найважливіших сфер державних фінансів, і тому потребує свого подальшого дослідження та пошуку нових підходів до реформування.

Місцеві бюджети — основна складова місцевих фінансів. Об'єктивна необхідність у них виникла ще в общині, яка з'явилася як інститут раніше, ніж держава, і відіграла важливу роль в організації суспільного життя. Окремі, властиві общині функції, викликані особливими місцевими інтересами, зберігаються і нині. Забезпечення цих інтересів — головна мета діяльності місцевої влади, що, насамперед, визначає її функції, а отже, й об'єктивну потребу та закономірність функціонування місцевих фінансів [2].

Місцеві бюджети мають формуватися на основі

очікуваних надходжень. Впровадження нового механізму міжбюджетних трансфертів не передбачає фундаментальних змін щодо цього підходу — навпаки, надходження стануть стабільнішими. Маючи такі надходження, місцеві керівники більше уваги приділятимуть управлінню виконанням бюджету. Бюджет — це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [3].

Фінансові проблеми місцевої влади в наш час набули великої гостроти. Хронічна нестача грошей, фінансових ресурсів у органах місцевого самоврядування та нестабільність їх дохідних джерел стали проблемою справді загальнодержавної ваги. Як наслідок, на місцях не вирішуються найбільш життєві проблеми людей, занепадає міське господарство, соціально-культурна сфера (освіта, охорона здоров'я, культура), погіршується стан доріг та інші комунікації міської інфраструктури.

Місцеві бюджети — це не просто балансові розрахунки доходів і витрат, які мобілізуються і витрачаються на відповідній території, а й важлива фінансова категорія, основу якої становить система фінансових відносин, що складається між місцевими та державним бюджетами, а також усередині сукупності місцевих бюджетів. Місцеві бюджети є головним каналом доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва, спрямованих на суспільне споживання. Саме через них суспільні фонди споживання розподіляються в територіальному розрізах, тобто між окремими адміністративно-територіальними одиницями і соціальними групами населення. Крім того, саме з місцевих бюджетів фінансується розвиток галузей виробничої сфери, в першу чергу місцева промисловість і комунальне господарство.

Водночас саме в цій, найчисельнішій ланці бюджетної системи, існує чи не найбільше проблем, пов'язаних із їх формуванням та виконанням, що потребують негайного вирішення.

Практичне дослідження процесу формування місцевих бюджетів показало, що на сьогоднішній день місцеві органи влади не володіють достатніми фінансовими ресурсами для організації управління економікою і соціальною сферою на належному рівні. Це зумовлено цілою низкою обставин:

— високими рівнем концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення задач;

— домінуючою роллю регулюючих доходів у структурі надходження коштів до місцевого бюджету і низькою часткою закріплених за територіями податкових платежів;

— нині діючою практикою формування місцевих бюджетів, при якій збережений поки що в своїй основі механізм централізованого встановлення нормативних відрахувань від регулюючих доходів, хоча вони й знаходяться у протиріччі з принципами бюджетної децентралізації;

— тенденцією встановлення видатків униз по бюджетній системі без відповідного підкріплення дохідними джерелами, що призводить до дотаційності багатьох раніше збалансованих місцевих бюджетів.

Міжрегіональний перерозподіл державних доходів досі не має ні чітко сформульованого змістовного обґрунтування, ні чітких правил і формул. Необ'єктивність такого перерозподілу призвела до того, що сільські ради, де рівень податкових надходжень у розрахунку на душу населення є вищим, ніж у середньому

Таблиця 1. Обсяг доходів бюджету м. Буча, тис. грн.

№ п/п	Код	Доходна частина	Сума
	1	Всього доходів, які визначають обсяг міжбюджетних трансфертів, у тому числі:	18325,3
1	110100	Податок з доходів фізичних осіб	18213,3
2	220103	Реєстраційний збір за проведення державної реєстрації	14,0
3	220900	Державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам	98,0
	2	Всього доходів, які не враховуються до обсягу міжбюджетних трансфертів, у тому числі:	17021,6
1	110200	Податок на прибуток підприємств комунальної власності	143,1
2	130500	Плата за землю	15600,0
3	180000	Місцеві податки і збори (крім єдиного податку), що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування, включаючи податок на нерухоме майно (нерухомість), відмінне від земельної ділянки	1251,2
4	210100	Частина прибутку (доходу) комунальних підприємств, що вилучається до бюджету	20,0
5	210809	Штрафні санкції за порушення законодавства про патентування	3,0
6	210811	Надходження від штрафів, що накладаються виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями	1,0
7	240603	Інші надходження	1,0
8	310102	Надходження коштів від реалізації безхазяйного майна, знахідок, спадщини	2,3
	3	Всього доходів загального фонду	35346,9

по району, потрапляють у гірше становище з точки зору доходів місцевих бюджетів порівняно з сільськими радами, де він є нижчим [4].

Міський бюджет м. Буча на 2012 рік сформовано відповідно до вимог Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України, Закону України "Про державний бюджет України на 2012 рік" та інших нормативно-правових актів, що не суперечать бюджетному законодавству.

Міський бюджет складається з загального і спеціального фондів. До складу спеціального фонду міського бюджету включено бюджет розвитку та цільовий фонд, що мають цільовий характер та чітко визначені призначення.

Прогнозні показники доходів загального фонду міського бюджету на 2012 рік обраховані в сумі 99782,4 тис. грн., з них дотації вивільнення — 28766,7 тис. грн., субвенції — 25668,8 тис. грн., а саме:

— субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям — 16747,6 тис. грн.;

— субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання передбачених чинним законодавством пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот — 6887,0 тис. грн.;

— субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг з послуг зв'язку та інших передбачених законодавством пільг (крім пільг на одержання ліків, зубопротезування, оплати електроенергії, природного і скрапленого газу на побутові потреби, твердого та рідкого пічного побутового палива, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот) та компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян — 1257,0 тис. грн.;

— субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання передбачених чинним законодавством пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу — 13,0 тис. грн.;

— субвенція з державного бюджету на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій — 10000,00 тис. грн.;

— субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання медикаментів для забезпечення швидкої медичної допомоги — 725,5 тис. грн.;

— Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на утримання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях — 38,7 тис. грн.

При формуванні бюджету міста враховані бюджетні та податкові нововведення, які були встановлені на загальнодержавному рівні. Іншою особливістю є той факт, що Бюджетний кодекс у новій редакції суттєво змінив напрями бюджетних потоків.

Доходи загального фонду поділяються на два кошики: доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (на виконання де-

легованих повноважень), і доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (на виконання власних повноважень).

Відповідно до статті 64 Бюджетного кодексу України до доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать:

1) 75 % загального обсягу податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) на території міста Буча — затверджено в обсязі 18213,3 тис. грн.;

2) реєстраційний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців, що справляється виконавчими органами відповідних місцевих рад — 14,0 тис. грн.;

3) державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам — 98,0 тис. грн.

Загальний обсяг доходів, що закріплюється за місцевим бюджетом міста Буча та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, затверджений в межах показників, доведених Міністерством фінансів України, в сумі 18325,3 тис. грн.

Рішення щодо податкових пільг Бучанською міською радою не приймалися.

Склад доходів загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, визначений частиною першою статті 69 Бюджетного кодексу України.

Обсяг доходів загального фонду, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, по місту Буча затверджений в межах показників, доведених Міністерством фінансів України в сумі 17021,6 тис. грн.

При формуванні показників бюджету на 2012 рік враховувався вплив наслідків світової фінансової кризи на економіку України, уповільнення у 2010—2011 рр. ділової активності, але, разом з тим, забезпечення сталого функціонування установ, організацій та інших суб'єктів підприємницької діяльності на території міста, тоскільки загалом господарську діяльність міста формують суб'єкти малого бізнесу (торгівля). В умовах пожевлення світової економіки, проведення виваженої фінансово-бюджетної політики спостерігається відновлення позитивної динаміки економічного зростання наприкінці 2011 року.

Виходячи з вимог Бюджетного кодексу України, що закладені в основу формування доходів загально-го фонду міського бюджету на 2012 рік, найбільш питомо вагу в бюджетних доходах займають податок з доходів фізичних осіб (51,5%) та плата за землею (44,1%).

Що стосується податку на доходи фізичних осіб (код 110100), то обсяг податку на доходи фізичних осіб для бюджету міста на 2012 рік визначено у сумі 18213,3 тис. грн., згідно Закону України від 22.05.03 р. № 889-15 "Про податок з доходів фізичних осіб".

Надходження прибуткового податку з громадян зараховується до бюджету міста в розмірі — 75% від загальної суми сплати податку, згідно статті 65 Бюджетного Кодексу України.

Прогноз надходжень фіксованого податку на доходи фізичних осіб визначено, виходячи з тенденції, яка склалася за останні роки з урахуванням всіх наданих пільг.

При визначенні частини цього податку, що надходить від громадян, які займаються підприємницькою діяльністю на території міста, враховувалася динаміка цих надходжень за останні три роки, а також зміни в податковому законодавстві.

Крім того, плата на землю (код 130500), прогнозні розрахунки надходжень плати за землею до міського бюджету на 2012 рік здійснені на основі Бюджетного кодексу України, Земельного Кодексу України, Закону України від 19 вересня 1996 року № 378/96-ВР "Про плату за землю" (зі змінами та доповненнями), Закону України від 6 жовтня 1998 року № 161-ХІУ "Про оренду землі" (зі змінами та доповненнями) та з урахуванням Постанови Кабінету Міністрів України від 12 травня 2000 року № 783 "Про проведення індексації грошової оцінки земель", а також з урахуванням проведеної нормативної грошової оцінки земель міста.

Обсяг плати за землю для бюджету міста на 2012 рік обрахований в сумі 15600,0 тис. грн.

При обчисленні прогнозних надходжень плати за землю на 2012 рік врахована динаміка фактичних надходжень до бюджету міста за попередні роки, заходи по упорядкуванню договорів оренди земельних ділянок та збільшення нормативної грошової оцінки землі.

Збільшення надходжень плати за землю зумовлено:

- передачею землі в оренду на більш вигідних умовах земель запасу із резервного фонду;
- збільшенням плати за землю в результаті оформлення права постійного володіння і користування земельною ділянкою підприємств та організацій державної і комунальної власності;
- переглядом укладених угод на оренду землі та розміру орендної плати;
- погашенням податкового боргу за минулі роки [5; 6; 7].

Надходження до спеціального фонду бюджету м. Буча на 2012 рік обраховані згідно частини 2 статті 69 Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України в сумі 33213,7 тис. грн., в тому числі це субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах в сумі 944,3 тис. грн. Надходження до спеціального фонду бюджету прогнозуються у такому розрізі:

- збір за першу реєстрацію транспортного засобу — 16,0 тис. грн.;
- збір за провадження торговельної діяльності нафтопродуктами, скрапленим та стиснутим газом на стаціонарних, малогабаритних і пересувних автозаправних станціях, заправних пунктах — 18,2 тис. грн.;
- платні послуги в сумі 4151,0 тис. грн., з них по за-

кладам відділу освіти — 3686,1 тис. грн.; по закладам відділу культури та спорту — 279,3 тис. грн.; поліклініка — 171,9 тис. грн.; Бучанська міська рада — 6,7 тис. грн.; Управління праці та соціального захисту населення (територіальний центр) — 7,0 тис. грн.;

— збір за забруднення навколишнього природного середовища в сумі — 10,5 тис. грн.;

— грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності — 2,0 тис. грн.;

— екологічний податок — 71,7 тис. грн.;

— єдиний податок — 2000,0 тис. грн.;

— надходження від продажу землі та основного капіталу — 26000,0 тис. грн.;

— цільові фонди, утворені ВР АРК, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади — 2000,0 тис. грн.

Бюджет розвитку, складається відповідно до статті 71 нового Бюджетного кодексу України; єдиний податок з 2011 року включено до надходжень спеціального фонду бюджету, в тому числі бюджету розвитку.

Бюджет розвитку сформовано в сумі — 26000,0 тис. грн., в тому числі:

— єдиний податок на підприємницьку діяльність — 2000,0 тис. грн.;

— надходження від продажу земельних ділянок — 20800,00 тис. грн.;

— надходження від продажу майна, що перебуває в комунальній власності — 3200,00 тис. грн. [8].

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, в умовах незалежності України та розширення самостійності територіально-адміністративних одиниць відкриваються можливості для принципово нового підходу до фінансового забезпечення потреб соціальної сфери. Вирішення потреби має бути перенесене на рівень місцевих рад. Це забезпечить дійовий контроль за розподілом ресурсів, раціональний підбір пріоритетів розвитку, поставить фінансування розвитку соціальної сфери у залежність від зростання ефективності виробництва у регіоні.

Література:

1. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // Голос України. — 1997. — 12 червня.
2. Василик О. Фінансові проблеми органів місцевого самоврядування / О. Василик. Місцеве та регіональне самоврядування України. — К., 2001. — Випуск 2. — 416 с.
3. Гушта О.В. Порядок формування та використання коштів місцевих бюджетів / О.В. Гушта // Фінанси України. — 2005. — № 1. — С. 10—15.
4. Буряк П.Ю. Міжбюджетні відносини та перспективи формування місцевих бюджетів / П.Ю. Буряк // Фінанси України. — 2003. — № 6. — С. 12—18.
5. Бюджетний кодекс України. — К.: Велес, 2004. — 64 с.
6. Земельного Кодексу України, Закону України від 19 вересня 1996 року № 378/96-ВР "Про плату за землю" (зі змінами та доповненнями).
7. Закону України від 6 жовтня 1998 року № 161-ХІУ "Про оренду землі" (зі змінами та доповненнями) та з урахуванням Постанови Кабінету Міністрів України від 12 травня 2000 року № 783 "Про проведення індексації грошової оцінки земель", а також з урахуванням проведеної нормативної грошової оцінки земель міста.
8. Пояснювальна записка до бюджету міста Буча на 2012 рік.

Стаття надійшла до редакції 04.01.2012 р.