

С. О. Корецька,
д. е. н., професор кафедри фінансів, Донецький державний університет управління

ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

Проаналізовано проблеми функціонування місцевих бюджетів, а також теорії та практики існування бюджетних систем в країнах з ринковою економікою; зроблено висновок щодо здійснення заходів, спрямованих на покращення умов формування місцевих бюджетів.

The problems of the functioning of local budgets, as well as theory and practice of the existence of budget systems in countries with market economies and concluded that the implementation of measures aimed at improving conditions for the formation of local budgets.

Ключові слова: місцеві бюджети, податки, органи місцевого самоврядування, Податковий кодекс.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питанням щодо функціонування місцевих бюджетів у сучасній літературі надають все більшу і більшу увагу. Вітчизняними авторами, які висвітлювали в різних фінансових і економічних періодичних виданнях свої погляди щодо проблематики місцевих бюджетів, є: Гордєєва Л.П., Парижак Н.В., Епіфанова А.О., Полозенко Д.В., Старостенко О.Н.

ВСТУП

В Україні доходи місцевого бюджету формуються здебільшого, з таких джерел: податок з доходів фізичних осіб, податок на прибуток підприємств, збори за використання природних ресурсів, місцеві податки і збори, надходження дивідендів від використання місцевого майна, власні надходження бюджетних установ та інші. Отже, податкові надходження є основним джерелом наповнення місцевого бюджету.

Саме з цієї причини одним з основних завдань органів законодавчої та виконавчої влади є формування оптимальної податкової системи, яка забезпечувала б достатні надходження для фінансування бюджетних видатків і в той же час не стримувала розвиток економіки, оскільки зростання ВВП спричиняє зростання надходжень до бюджету.

Ефективність податкової системи визначається тим, наскільки цілеспрямовано вона вирішує комплекс завдань, пов'язаних з керуванням економікою як системи, розвитком виробництва, підвищенням життєвого рівня населення.

Отже, податкова система повинна успішно вирішувати фінансово-розподільче завдання. Шляхом опти-

мального розподілу доходів суб'єктів підприємництва та громадян необхідно забезпечувати дохідну частину бюджетів різного рівня, достатню для фінансування соціальних процесів та розвитку в цілому України та регіонів зокрема.

Також важливою проблемою на сьогодні є збільшення частки місцевих податків і зборів у структурі місцевих бюджетів оскільки цей вид оподаткування має бути основою наповнення місцевих бюджетів і забезпечувати їх самостійність та автономність.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета статті — дослідити регулювання та розвиток бюджетів місцевого рівня, зокрема податкових надходжень в розрізі місцевих податків та зборів, а також розглянути напрями формування місцевих бюджетів країн з ринковою економікою.

РЕЗУЛЬТАТИ

Місцеві бюджети — основна складова місцевих фінансів. Їх функція зумовлена особливими місцевими інтересами. Забезпечення цих інтересів — головна мета діяльності місцевої влади, що насамперед визначає її функції, а отже, й об'єктивну потребу та закономірність функціонування місцевих фінансів.

Після набуття Україною суверенітету почався процес становлення національної фінансової системи та її складової — місцевих фінансів як об'єктивної умови економічної реальності, властивої фінансовим системам усіх сучасних цивілізованих держав, що пов'язано з радикальною зміною концепції державної влади, відмовою від її радянської моделі та переходом до організації влади на основі її поділу на законодавчу, виконавчу й судову [1].

У системі місцевих фінансів з'явилися і розвиваються такі інститути, як самостійний місцевий бюджет, позабюджетні валютні та цільові фонди, комунальна власність, місцеві податки і збори, фінансові ресурси комунальних підприємств тощо.

Одним із головних фінансових фондів місцевих органів влади, за допомогою якого здебільшого реалізуються покладені на них функції та завдання в межах власної компетенції, зокрема, такі як соціальне обслуговування, початкова і середня освіта, охорона здоров'я, дороги місцевого значення, благоустрій, житлово-комунальне господарство, житлове будівництво, а також делеговані повноваження, визначені центральною владою, є місцевий бюджет.

Оскільки місцевий бюджет серед інститутів місцевих фінансів відіграє основну роль у забезпеченні виконання функцій і завдань місцевими органами, то упродовж останніх років було приділено багато уваги посиленню його впливу на економіку і соціальну сферу як інструменту перерозподілу валового внутрішнього продукту, фіскальної діяльності, забезпечення громадських послуг і економічного зростання.

Розв'язання цих проблем тісно пов'язане з утворенням системи самостійних бюджетів, удосконаленням економічних відносин та запровадженням нових способів формування доходів і видатків.

Для досягнення оптимальної забезпеченості загальнодержавного та місцевих бюджетів та пропорційності між ними мають бути дотримані такі умови:

- єдність бюджету та державного плану економічного та соціального розвитку.
- забезпечення кожного бюджету стійкими доходами, які тісно пов'язані з економічною, соціальною і екологічною ситуацією регіону.
- збалансованість кожного бюджету незалежно від обсягів закріплених за ним дохідних джерел.
- зацікавленість державних і місцевих органів влади в успішному виконанні планів загальнодержавних доходів (податкових і неподаткових) на території конкретного регіону.
- забезпечення рівномірності надходжень коштів і усунення будь-яких затримок через незбігання термінів здійснення видатків і отримання доходів.

Доходи місцевих бюджетів в умовах трансформації фінансово-бюджетних відносин вимагають вдосконалення та забезпечення їх стабільності з метою здійснення публічних видатків на виконання повноважень органами місцевої влади, їх формування вимагає нових форм і методів планування податків, зборів і обов'язкових платежів та пошуку дієвих інструментів державного регулювання на усіх стадіях бюджетного процесу. В цих умовах важливе місце відводиться дієвості фінансово-бюджетного законодавства, ефективності системи оподаткування та впливу макропоказників соціально-економічного розвитку на формування доходів місцевих бюджетів на відповідний бюджетний рік та середньострокову перспективу [2].

Свого часу передбачена Законом України "Про бюджетну систему України" схема розподілу дохідних джерел між бюджетами була втілена лише частково. За роки, що минули з часу прийняття цього закону, неодноразово змінювався перелік доходів як державного,

так і місцевих бюджетів. У 1996 році Конституція України по-новому визначила місце й роль деяких бюджетів, зокрема обласних і районних. Закріплення за Державним бюджетом України непрямих податків, а за місцевими — прямих (із числа регульованих податків) докорінно змінило склад їхніх доходів [3].

Обов'язковим напрямом бюджетної політики у сфері відносин стало завершення у 2004 р. переходу місцевих бюджетів на обслуговування органами Державного казначейства України за видатками, що вимагало чіткого розподілу функцій і повноважень у фінансовій системі між місцевими фінансовими органами та органами Державного казначейства України з метою оптимізації витрат на їх функціонування та уникнення дублювання повноважень [4].

Бюджетний кодекс України закріпив перші результати розпочатої бюджетної реформи та налагодив прямі зв'язки державного бюджету із 686 місцевими бюджетами, включаючи Автономну Республіку Крим. Кодекс не лише визначив, а й закріпив конкретні джерела доходів за місцевими бюджетами. Це дало можливість спрямувати зусилля на збільшення надходжень і на посилення ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні. Іншими словами, органи місцевого самоврядування отримали давно очікувані реальні стимули до нарощування своїх фінансових ресурсів. Водночас кодекс передбачає одну з важливих і обов'язкових умов — прозорість бюджетного процесу, а саме: застосування нових підходів і методів до аналізу конкретних наявних або перспективних проблем для ухвалення відповідних рішень [5].

Податковим кодексом України передбачена ціла низка інновацій у сфері місцевих податків і зборів, більшість з яких до цього часу залишалася незмінною протягом 12 років. Із переліку місцевих податків і зборів виключено "іподромні" збори, збір за видачу ордеру на квартиру, збір за проведення конкурсного розпродажу і лотерей, податок з продажу.

Зокрема, Податковим кодексом до місцевих податків та зборів віднесено: комунальний податок, податок за використання місцевої символіки, податок за торгові місця на ринку, податок за спеціально відведені місця для паркування транспортних засобів, рекламний збір, туристичний збір, збір за розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг, збір за розміщення об'єктів грального бізнесу, будівельний збір, збір з власників собак, збір за проведення місцевих аукціонів, збір за проведення кіно- і телезйомок.

Передбачається підвищити ставку місцевого збору за вживання назв та емблем населених пунктів, за їх використання в комерційних цілях (наприклад, "Чернігівське пиво" або сигарети "Прилуки").

Встановлено широкий діапазон між нижньою та верхньою граничною ставкою з урахуванням особливостей кожного із місцевих податків і зборів для прийняття відповідних рішень органами місцевого самоврядування.

По податку за торгові місця на ринку та податку за спеціально відведені місця для паркування транспортних засобів запропоновано стабільний об'єкт оподаткування, незалежний від щоденного збирання коштів за здійснення торгівлі або паркування.

Таблиця 1. Динаміка зростання ролі ПДВ у бюджетній системі України

Показники Державного бюджету	2003	2005	2007	2008	2009	2010
Податкові надходження, тис.грн.	34397413,1	73180893,9	115357403,7	170890786,2	178654444,7	202957498,0
Податок на додану вартість, тис.грн.	13652000,0	33702686,0	65122466,3	98628605,7	94839598,9	119034191,3
Частка ПДВ у податкових надходженнях держбюджету, %	39,9	46,1	56,4	57,7	53,1	58,6

Також Податковим кодексом удосконалено механізм справляння збору за проведення кіно- і телезйомок та збору з власників собак. Вищевказане має призвести до встановлення ефективного податкового адміністрування, яке дозволить при мінімальних затратах забезпечити максимальні надходження до місцевих бюджетів [6].

У країнах із розвинутою ринковою економікою основну роль відіграють майнові місцеві податки, у першу чергу, на нерухоме майно фізичних та юридичних осіб і на землю. У США за рахунок податків на майно формується близько 45 % усіх доходів місцевих бюджетів, у Франції — 40 %. У федеративних державах суб'єкти федерацій мають власні служби, які збирають місцеві податки.

У середині 90-х років за рахунок місцевих податків формувалася 61 % комунальних доходів у Швеції, 51% — у Данії, 46% — у Швейцарії, 43% — у Норвегії, 36% — у Франції, 34% — у Фінляндії, 31% — у Іспанії. Дуже високий цей показник у США. Водночас у Греції він становить лише 2%, у Словенії, Румунії, Нідерландах — 5%, в Угорщині — 4%, в Болгарії — 1%, в Латвії — 6%.

Внаслідок багатовікової еволюції на Заході склалася розгалужена система місцевих податків і зборів, характерною особливістю яких є:

— численність: у Бельгії запроваджено 100 місцевих податків і зборів, в Італії — 70, у Франції — більш як 50. Разом з тим, в окремих країнах застосовується лише кілька місцевих податків, а у Великобританії, наприклад, — лише один (до 1990 р. це був податок з нерухомого майна. Урядом Маргарет Тетчер його замінено на подушний податок, який також вважається майновим);

— масовість: податки сплачуються фактично всім дорослим населенням, незалежно від соціального статусу та рівня доходів. Наприклад, у США в бюджеті сім'ї з чотирьох осіб з річним доходом 50 тис. дол. платежі за всіма місцевими податками становлять у середньому 4,4 тис. дол. щорічно — 8,9 % її доходів. У цілому цей показник в окремих штатах мінімальний і дорівнює 3,5 %, а в інших сягає 14 % доходів сімей зазначеної категорії;

— регресивність: частка місцевих податків і зборів зменшується стосовно сукупного розміру доходів, якщо

доходи зростають. У той же час частина країн щодо головних місцевих податків застосовують прогресивні ставки оподаткування (Фінляндія, Норвегія, Іспанія, Швеція, Швейцарія) при оподаткуванні особистого майна громадян;

— застосування права податкової ініціативи. В унітарних країнах місцеві органи влади, як правило, такого права не мають. Усі види місцевих податків запроваджуються законами, які ухвалює парламент країни. Місцеві органи влади мають повноваження щодо встановлення ставок податків у межах законодавчо визначених їхніх граничних рівнів.

До компетенції місцевих органів влади включено також право приймати рішення про запровадження місцевих податків, визначених законодавством. У деяких країнах застосовується інша модель контролю центрального уряду за місцевими податками. Місцеві органи влади самостійно встановлюють місцеві податки і збори, а центральна влада обмежує їхні максимальні ставки. З 1983 р. така практика діє в Норвегії та Бельгії. У федеративних державах основне коло питань місцевого оподаткування перебуває в компетенції суб'єктів федерації. Види місцевих податків встановлюються органами влади штатів у США, кантонів — у Швейцарії, владними структурами провінції Квебек — у Канаді. Ставки місцевих податків у цих країнах визначають муніципалітети. Разом з тим, в більшості федеративних країн законодавство федерації певною мірою регламентує застосування місцевих податків і зборів.

В Україні прийняті Верховною Радою Закони "Про місцеве самоврядування в Україні" і "Про бюджетну систему України" визначають, що місцеві ради народних депутатів у межах свої компетенції самостійно розробляють, затверджують і виконують бюджети відповідних територій. Здавалося б, що все логічно, але "межі своєї компетенції" так замикаються на рівні Кабінету Міністрів і Верховної Ради України, що ось уже протягом ряду років і держава в цілому, і регіони "звично" затверджують бюджети зі значними запізненнями, а в деяких випадках — і наступного року. Немає необхідності говорити про те, як негативно це впливає на розвиток економіки [7].

Але такого стану на регіональному і місцевому рівнях могло б і не бути, якби кожна ланка бюджетної системи мала чітку, визначену законом дохідну базу.

Аналіз проблем місцевих бюджетів України, а також теорії та практики побудови багаторівневих бюджетних систем у країнах з ринковою економікою дозволяє зробити висновок, що існуюча система формування місцевих бюджетів має ряд серйозних недоліків:

— високий рівень концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань;

— регулюючі доходи відіграють домінуючу роль у структурі надходжень до регіональних і місцевих бюджетів, в той час як частка закріплених за територіями податкових платежів низька;

— практично щорічна зміна видів податків, що раховуються до місцевих бюджетів;

— відсутність єдиних та досить стабільних нормативів (наприклад, на кілька років) відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів;

— відсутність єдиних правил ув'язки доходів місцевих бюджетів і регіональних податкових надходжень, а також науково обгрунтованої методики міжрегіонального перерозподілу доходів.

Сьогодні найбільш проблемним є питання взаємовідносин між бюджетами різних рівнів з приводу розподілу між ними доходів і видатків. Як показали результати досліджень, нині діючий бюджетний механізм, де місцеві ради вищого рівня встановлюють нормативи відрахувань від регулюючих податків і зборів та суми дотацій, призводить до погіршення функціонування місцевих бюджетів нижчого рівня. Це, в свою чергу, не дає змоги профінансувати всі необхідні видатки, що тягне за собою погіршення стану соціально-економічного розвитку.

Наприклад, частка ПДВ у доходах бюджету становила у 2010 р. 58,6 % (табл. 1).

Таким чином, закріплення ПДВ за державним бюджетом не могло негативно не позначатися на формуванні дохідної частини місцевих бюджетів. Очевидно, що ПДВ (як і акцизний збір) не можна "прив'язувати" до конкретної території за принципом: де стягується більше податку в розрахунку на 1 жителя, там населення має право і на більші бюджетні витрати. Відомо, що ПДВ виплачується підприємствами, хоча його тягар, врешті-решт, несуть громадяни, які є "замикаючими" споживачами продукції та послуг. В тому і полягає специфіка ПДВ, який обчислюється за прийнятим у Європі кредитним методом (шляхом вирахування з податку на продажі податку на купівлю), що, мобілізуючи до бюджету відповідні суми коштів, він розподіляється по ланцюгу платників пропорційно вартості, що додана ними до кінцевого продукту. Тому, щоб визначити величину податкового тиску даного обов'язкового платежу на доходи жителів даної території, необхідно провести спеціальні розрахунки, вірогідність яких забезпечити досить складно. Так, наприклад, у Німеччині надходження від ПДВ розподіляється не за принципом джерела (тобто не за місцем виплати податку), а в основному (на 75 %) залежно від чисельності жителів (тобто в розрахунку на душу населення).

ВИСНОВКИ

Таким чином, аналіз проблем функціонування місцевих бюджетів, а також теорії та практики існування бюджетних систем у країнах з ринковою економікою дає змогу зробити висновки щодо здійснення заходів, спрямованих на покращення умов формування місцевих бюджетів.

По-перше, необхідно чітко розподілити компетенції щодо розв'язання конкретних завдань між центральними органами влади і органами регіонального та місцевого самоврядування, і поступово здійснювати перехід до децентралізації державних фінансів. У зв'язку з цим необхідно розподілити джерела податкових надходжень між центральними і місцевими владами в жорсткій ув'язці з виконуваними ними функціями, що повинно знайти своє відображення у законодавстві про місцеве

самоврядування. До місцевих, зокрема, можна було б віднести пайові податки, податок на землю, податок за промисел, збір за забруднення навколишнього середовища, а, можливо, і прибутковий податок громадян. У всякому разі за рахунок податкових джерел місцевої органи влади повинні фінансувати до 60—80% своїх потреб.

По-друге, необхідно вдосконалити механізм міжтериторіального фінансового вимірювання. Практика показала, що такий метод регулювання місцевих бюджетів, як вилучення надлишків бюджетних коштів до бюджету вищого рівня та застосування індивідуальних підходів до встановлення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, має багато недоліків. Спираючись на зарубіжний досвід, необхідно створити спеціальні бюджетні фонди фінансового вимірювання територій. А перерозподіл доходів між бюджетами одного рівня доцільно було б здійснювати з урахуванням податкової сили території та мінімального рівня, до якого повинні вимірюватись фінансові можливості цих територій. Тому вже сьогодні назріває необхідність визначення обгрунтованого нормативу бюджетної забезпеченості кожної області, району, міста з урахуванням економічного, соціального й екологічного стану відповідних територій. Існування таких показників дасть змогу визначити реальний розмір фінансових ресурсів для задоволення необхідних потреб регіонів, а також значно вдосконалити процедуру бюджетного планування.

Таким чином, вирішення цих та інших проблем стосовно формування і використання місцевих бюджетів значною мірою визначило б розширення економічної самостійності регіонів України. Адже те, наскільки вони політично незалежні і фінансово забезпечені, справляє істотний вплив на формування демократичних, ринково орієнтованих систем і підвищує шанси на успіх реформ.

Література:

1. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки: пер. з нім. / Ш. Бланкарт [За наук. ред. В.М. Федосова]. — К.: Либідь, 2000. — 654 с.
 2. Сафонова Л.Д. Бюджетний менеджмент: [навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц.] / Л. Д. Сафонова. — К.: КНЕУ, 2001. — 186 с.
 3. Конституція України // Закони України: В 11 т. / Верховна Рада України: Ін-т законодавства. — К., 1997. — Т. 10. — С. 3—41.
 4. Казначейська система виконання бюджету: підручник / [За ред. С.О. Булгакової]. — К.: КДТЕУ, 2000. — 250 с.
 5. Бюджетний кодекс України: за станом на 7 липня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2010. — № 50—51. — Ст. 572.
 6. Податковий кодекс України: за станом на 8 липня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — № 13—14, № 15—16, № 1. — Ст. 112.
 7. Тимченко О.М. Податковий менеджмент: [навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц.] / О.М. Тимченко. — К.: КНЕУ, 2001. — 116 с.
- Стаття надійшла до редакції 22.08.2011р.*