

УДК 336.1:352

Каспрук А.Ю.

Чернівецький торговельно-економічний інститут КНТЕУ

ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ: ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА РЕЗЕРВИ ЗБІЛЬШЕННЯ

У статті розглянуто теоретичні і практичні аспекти формування дохідної частини місцевих бюджетів. Досліджено основні чинники, які негативно впливають на формування доходів місцевих бюджетів та запропоновано напрями їх збільшення.

Ключові слова: доходи місцевих бюджетів, місцеві податки і збори, запозичення, фінансова децентралізація.

Каспрук А.

INCOMES OF LOCAL BUDGETS: PROBLEMS OF AND RESERVES INCREASE

The author of the article considers theoretical and practical aspects of local budgets profits formation. Main factors negatively influencing local budgets profits formation are under research and the ways of their increase are offered.

Key words: local budgets profits, local taxes and duties, borrowings, financial decentralization.

Каспрук А.Ю.

ДОХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ: ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ И РЕЗЕРВЫ УВЕЛИЧЕНИЯ

В статье рассмотрены теоретические и практические аспекты формирования доходной части местных бюджетов. Исследованы основные факторы, негативно влияющие на формирование доходов местных бюджетов и предложено направления их увеличения.

Ключевые слова: доходы местных бюджетов, местные налоги и сборы, заимствования, финансовая децентрализация.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Питання удосконалення процесу формування доходів місцевих бюджетів та пошук резервів їх збільшення є надзвичайно актуальним в умовах розширення повноважень, якими наділяються органи місцевого самоврядування. Протягом останніх років в Україні спостерігається негативна тенденція до зменшення частки власних доходів у структурі доходів місцевих бюджетів і збільшення кількості дотаційних бюджетів. Недостатність власних стабільних джерел доходів значно обмежує вплив місцевих органів влади

на соціально-економічний розвиток регіонів. Тому розширення та оптимізація джерел наповнення місцевих бюджетів є надзвичайно важливим завданням, вирішення якого сприятиме підвищенню рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування і якісному виконанню покладених на них завдань і функцій.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Питання місцевих бюджетів, зокрема формування їх дохідної частини, висвітлювалися у працях відомих науковців: О.П. Кириленко, С.А.Буковинського В.І.Кравченка, І.О.Луїної, В.М.Опаріна, І.Я.Чугунова, О.Д.Василика та ін. Однак соціально-економічний розвиток держави вимагає пошуку нових підходів до визначення місця і ролі місцевих бюджетів, формування їх дохідної бази.

Цілі статті. Мета статті полягає у визначенні напрямів удосконалення процесу формування доходів місцевих бюджетів, завданням є пошук резервів їх збільшення.

Викладення основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Згідно з Конституцією України та Бюджетним кодексом України повноваження щодо забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства покладено на центральні органи влади, які фінансуються з Державного бюджету України. Розв'язання ж соціально-економічних завдань у регіонах на вимогу принципу субсидіарності покладено на органи місцевого самоврядування, що потребує відповідного фінансового забезпечення. З цією метою формуються відповідні місцеві бюджети.

Місцеві бюджети – це сукупність фінансових ресурсів, якими розпоряджаються органи місцевої влади для виконання покладених на них завдань і функцій. Як основа фінансової бази органів місцевого самоврядування і складова частина бюджетної системи країни місцеві бюджети відіграють значну роль в забезпеченні грошовими коштами заходів економічного і соціального розвитку певного регіону.

Місцевий бюджет відіграє важливу роль, впливаючи на стан економіки держави в цілому. Обсяги місцевого бюджету, величина податкового навантаження і структура бюджетних витрат певним чином впливають на динаміку виробництва, рівень зайнятості населення і загалом соціально-економічний стан відповідної території.

За допомогою місцевих бюджетів реалізуються загальнодержавні програми, пов'язані з розвитком галузей народного господарства, здійснюється підтримка вітчизняних виробників, фінансуються заходи з підвищення життєвого рівня населення, створення нових робочих місць, з

реабілітації та працевлаштування інвалідів, виплачується допомога незаконно депортованим особам, біженцям, реабілітованим. За кошти місцевих бюджетів проводяться оздоровчі, спортивні та культурні заходи, а також фінансується житлово-комунальне господарство.

Місцеві бюджети є важливим економічним важелем регіонального розвитку. Тому важливим завданням фінансової діяльності місцевих органів влади є задоволення суспільних інтересів і потреб громади та сприяння соціально-економічному розвитку регіону.

Через податки, податкові пільги, обсяги та напрями використання коштів реалізуються функції місцевих бюджетів. Таким чином, створюються сприятливі умови для розвитку місцевої інфраструктури, а також тих галузей, які мають вирішальне значення для задоволення потреб населення.

Як бачимо, місцеві фінанси відіграють основну роль у забезпеченні потреби населення у соціальних послугах.

Роль і значення місцевих бюджетів в економічній системі держави безпосередньо зумовлені типом економічної системи, обраними цілями та пріоритетами суспільного розвитку [3, с. 218].

Роль місцевих бюджетів є багатогранною, адже саме вони виступають:

- важливим чинником економічного розвитку і фінансової стабільності;
- важелем здійснення перерозподільних процесів;
- фінансовою базою місцевого самоврядування;
- інструментом реалізації державної регіональної політики;
- планами формування і використання фінансових ресурсів територіальних утворень;

- головним джерелом фінансових ресурсів для утримання і розвитку місцевого господарства, вирішення місцевих проблем;

- основою забезпечення конституційних гарантій, вирішення соціальних проблем, піднесення рівня добробуту населення. Особливістю місцевих бюджетів є те, що:

- вони відображають певну, чітко обмежену, частину грошових відносин, які функціонують на окремій території;

- забезпечують матеріальну незалежність органів місцевого самоврядування і безпосередньо їм підпорядковані;

- усі їхні ланки органічно пов'язані не тільки між собою, а й з установами та підприємствами всіх форм власності, які функціонують на території регіону.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, місцевий бюджет складається із надходжень і видатків на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Доходи включають власні та зовнішні джерела. Основним джерелом доходів є закріплені за місцевими бюджетами податки і збори (вони складаються з тих, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів і тих, що не враховуються). До надходжень місцевих бюджетів включаються трансферти з інших бюджетів (дотації та субвенції) та запозичення (для тих бюджетів, які мають права приймати бюджет з дефіцитом згідно з положеннями Бюджетного кодексу).

Процес формування місцевих бюджетів включає такі етапи як складання, розгляд та їх затвердження. Особливості формування місцевих бюджетів визначаються:

- державним устроєм та адміністративно-територіальним поділом;
- ступенем розмежування повноважень між рівнями влади;
- рівнем соціально-економічного розвитку регіонів;
- традиціями функціонування місцевого самоврядування.

Як окрема економічна категорія, доходи місцевих бюджетів виражають сферу економічних відносин суспільства, яка пов'язана з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів регіонального рівня і використовується місцевими органами влади для забезпечення поточних і перспективних завдань розвитку регіону.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел, та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Тобто у дохідній частині місцевого бюджету окремо виділяються доходи, необхідні для виконання власних повноважень, і доходи, необхідні для забезпечення виконання делегованих повноважень органів державної влади [2].

У Бюджетному кодексі України не наведено чіткого визначення поняття закріплених і власних доходів, проте доходи розмежовано на ті, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (кошик №1), і на ті, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (кошик №2). Дослідження показали, що частка доходів, яка не враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, у структурі надходжень більшості місцевих бюджетів України незначна.

З метою забезпечення принципу самостійності місцевих бюджетів і надання фінансової незалежності органам місцевого самоврядування при виконанні покладених на них функцій значна увага має бути приділена саме власним дохідним джерелам.

Для діючої системи акумулювання доходів місцевих бюджетів в Україні характерні:

- високий ступінь централізації бюджетних ресурсів;
- низький рівень власних доходів місцевих бюджетів;
- значна частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів;
- відсутність зв'язку між податками, які збираються на території та видатками місцевого бюджету.

Серед надходжень спеціального фонду бюджету найбільшу питому вагу займають кошти від відчуження майна комунальної власності, надходження від продажу землі, надходження до цільових фондів, створених місцевою владою, власні надходження бюджетних установ. Однак, значну частку в доходах бюджету займають надходження від загальнодержавних податків. Це свідчить про недостатній рівень самостійності місцевих органів влади і зменшення зацікавленості органів місцевого самоврядування у забезпеченні повного обсягу надходжень, особливо податкових. Система формування місцевих бюджетів «зверху» характеризується відсутністю дієвих стимулів для місцевих органів влади до розвитку власної податкової бази, яка залежить від економічного розвитку регіону, його соціальної та виробничої інфраструктури.

Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України протягом останніх років значно скоротилася, а у перерозподілі ВВП вона зовсім незначна. Це свідчить про обмеженість впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічні процеси в країні через недостатній рівень забезпечення їх власними фінансовими ресурсами.

На думку багатьох економістів, з метою децентралізації бюджетних ресурсів, підвищення зацікавленості органів місцевої влади у збільшенні дохідної бази місцевих бюджетів слід повернути практику зарахування до місцевих бюджетів частини податку на прибуток підприємств, які здійснюють фінансово-господарську діяльність і отримують прибуток на території регіону.

Важливе місце у формуванні доходів місцевих бюджетів належить розвитку місцевого оподаткування. Надходження від місцевих податків і зборів зараховуються безпосередньо до доходів бюджетів місцевого самоврядування. Досвід застосування місцевих податків і зборів в Україні засвідчує поки що незначну їхню роль у формуванні фінансів органів місцевого самоврядування.

Оскільки податки сплачуються, в основному, з доходів економічних суб'єктів, проблему наповненості дохідної частини місцевих бюджетів доцільно розв'язувати через зміцнення та нарощування виробничих можливостей суб'єктів господарювання, чим забезпечуватиметься необхідний рівень дохідності і економічне зростання адміністративно-територіальної одиниці за місцем розміщення суб'єкта господарювання.

Тому, на думку економістів, доцільно розширити права органів місцевого самоврядування у сфері встановлення податків і зборів, а за центральними органами влади залишити контроль за рівнем загального податкового навантаження.

Багаторічний зарубіжний досвід свідчить, що джерелом фінансових ресурсів для муніципалітетів можуть бути позикові кошти. Але слід зазначити, що позикові кошти повинні спрямовуватися лише на розвиток соціальних об'єктів, а не на їх поточне обслуговування та закриття касових розривів місцевих бюджетів. На думку дослідників, засобом вирішення територіальних соціальних проблем та залучення засобів у необхідні інвестиційні проекти можуть стати муніципальні цінні папери, які випускаються муніципальними органами влади.

Існуюча юридична база дозволяє місцевим органам влади використовувати цінні папери як важливий інструментарій інвестиційної політики муніципалітету для управління та розвитку соціальної сфери відповідної території.

Згідно Бюджетного кодексу України, надходження від залучених запозичень можуть бути здійснені лише до бюджету розвитку, тобто на розбудову місцевої соціальної та виробничої інфраструктури, так само, як і використання запозичень для здійснення поточних видатків чи погашення основної суми боргу відповідного бюджету. Відтак, накладається заборона на створення так званих фінансових пірамід.

Питання щодо надання права органам місцевого самоврядування здійснювати зовнішні запозичення надзвичайно обмежено розглядається у вітчизняному законодавстві. Це пов'язано з можливістю різких валютних коливань, що можуть зробити неплатоспроможними місцеві бюджети. Однак виняток зроблено для міст із населенням понад 300 тис жителів, що відповідає світовій практиці надання права на зовнішні запозичення органам місцевого самоврядування.

Для того, щоб муніципальні цінні папери стали значним джерелом фінансових ресурсів для фінансування соціально-економічного розвитку відповідної території, необхідно вирішити ряд організаційно-методичних заходів, а саме [4, с. 35]:

- повинен бути прийнятий закон про банкрутство місцевих органів

влади, що дозволить повертати борги та не перешкоджатиме муніципалітету виконувати свої основні функції;

- необхідне формування на регіональному рівні та доведення до муніципальних органів програми конкретних інвестиційних проєктів, що сприяють упорядкуванню території, роботі житлово-комунальних служб, розвитку системи дошкільної освіти та іншим заходам;

- потрібно здійснювати підвищення рівня муніципального менеджменту, тобто виникає необхідність у тому, щоб муніципальні службовці адекватно розуміли фундаментальні основи теорії і практики муніципальних фінансів;

- вкрай важливо створити систему моніторингу та контролю за муніципальними позиками в цілому та муніципальними облігаціями зокрема. Контроль повинні здійснювати як вищі органи управління, так і спеціалізовані комітети.

На сьогодні формування дохідної частини місцевих бюджетів викликає багато суперечок, адже основною передумовою ефективного функціонування місцевого самоврядування є володіння ним достатньою кількістю коштів для проведення своєї діяльності. Фонд фінансових ресурсів, що утворюється на рівні регіону, інколи навіть наполовину не задовольняє потреби місцевого самоврядування в коштах, необхідних для вирішення поточних проблем. Соціально-економічний розвиток регіонів залежить, насамперед, від фінансових ресурсів територіальних органів управління та їх ефективного використання.

Доходи місцевих бюджетів в умовах трансформації фінансово-бюджетних відносин вимагають вдосконалення та забезпечення їх стабільності з метою здійснення публічних видатків та виконання повноважень органами місцевої влади. Їх формування вимагає нових форм і методів планування податків, зборів і обов'язкових платежів та пошуку дієвих інструментів міжбюджетного регулювання на всіх 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 рік та середньострокову перспективу [6].

Перед органами місцевої влади наразі постає проблема обмеженості фінансових ресурсів. Однак цю проблему не можна пояснити недостатністю використання податкового потенціалу території. Важливо визначити граничні межі податкового навантаження, які не викличуть диспропорцій виробничої і соціально-економічної інфраструктури.

Існуюча система формування доходів місцевих бюджетів України має низку серйозних недоліків [5, с. 130]:

- наявність істотних протиріч в нормативно-законодавчій базі, що регулює формування і використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів, а саме: діють протилежні за змістом законодавчі норми, кожна з яких використовується урядом залежно від завдань, що постають в новому бюджетному році; існують неузгодженості в термінології;

- надмірна централізація управління місцевими бюджетами та відсутність чіткого розподілу компетенції щодо вирішення конкретних завдань між центральними органами влади і органами регіонального та місцевого самоврядування;

- практично щороку змінюються види податків, зараховуваних до місцевих бюджетів;

- відсутні єдині та досить стабільні нормативи (наприклад, на кілька років) відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів;

- відсутні єдині правила ув'язки доходів місцевих бюджетів і регіональних податкових надходжень;

- нестабільний розподіл коштів між місцевими бюджетами різних рівнів;

- проблема розширення дохідної бази місцевих бюджетів;

- недостатня самостійність місцевих органів влади та ін..

Однією з головних проблем місцевих бюджетів в Україні є децентралізація управління. Буде справедливим твердження, що фінансовий бік економічної самостійності місцевих органів влади є визначальним.

Україна взяла на себе відповідні зобов'язання після підписання й ратифікації Європейської хартії про місцеве самоврядування, яка передбачає, що органи місцевого самоврядування в межах, визначених законом, мають повну свободу дій для реалізації власної ініціативи з будь-якого питання, яке перебуває у сфері їх компетенції. Реальну самостійність місцеві бюджети можуть мати тільки за умови їх фінансової незалежності. У законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» відмічається, що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними і закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрямки використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону [1].

Ситуація, яка склалася на даний момент в економічному розвитку України, свідчить про те, що централізація в управлінні країною та її економікою безперспективна. Без децентралізації функцій щодо розвитку економіки регіон не може забезпечити налагодження взаємозв'язків

територіальних інтересів із загальнодержавними. Кожний регіон, враховуючи власні економічні та соціальні потреби, визначає свою участь у спільному з іншими регіонами вирішенні міжрегіональних проблем.

Основою економічної самостійності регіону є його власність. Власність, не закріплена юридично, не забезпечує регіонам економічної основи. Питання про право на власність, краще розуміння якого сприятиме ефективності державних економічних реформ, сьогодні інтенсивно обговорюється у зв'язку із проблемою розмежування компетенції держави і органів самоврядування в економічній та господарській діяльності.

В Україні суб'єктом власності територіальних утворень є територіальні громади, які через органи самоврядування відповідних рівнів реалізують своє право власності. Проте, немає достатніх правових підстав для формування первинного суб'єкта місцевого самоврядування, яким за Конституцією і Законом «Про місцеве самоврядування» в Україні є територіальна громада. Органи самоврядування не можуть виконувати покладені на них функції без необхідної економічної основи (матеріальних і фінансових ресурсів).

Також суттєвим недоліком бюджетної системи попередніх років слід вважати незацікавленість місцевих органів влади у збільшенні надходжень до бюджетів. Будь-яке збільшення надходжень до місцевих бюджетів або проведені заходи щодо зменшення видатків, прямо призводили до зменшення частки регулюючих податкових надходжень, які закріплювались за відповідними бюджетами, або до зменшення планових обсягів міжбюджетних трансфертів. Щорічні зміни нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та зборів, що доводились до місцевих бюджетів, не стимулювали відповідні органи влади до збільшення надходжень до всіх бюджетів.

Практика застосування місцевих податків в Україні показала, що вони не мають суттєвого значення при формуванні місцевих бюджетів. У зв'язку з цим значна кількість місцевих органів влади навіть не використовують в повній мірі свої повноваження щодо введення таких податків і зборів.

Як і раніше, надходження від загальнодержавних податків розподіляються між центральними і місцевими органами влади. До того ж центр не тільки диктує правила розподілу податків, але й постійно змінює їх. Доволі замкнений і нестабільний розподіл коштів між місцевими бюджетами різних рівнів, так як здійснюється він в умовах відсутності стабільних нормативів. При регулюванні місцевих бюджетів недостатньо враховується рівень економічного розвитку областей і районів.

Місцеві бюджети в розвинених країнах поповнюються переважно за рахунок податкових надходжень. Зокрема, у країнах-членах Європейського Союзу податкові надходження становлять близько 70%, у Швеції та Данії – понад 80%. Місцеві податки утворюють близько 60% прибуткової бази місцевих органів влади в Німеччині, 48% – у Швейцарії, 38% – в Італії, 45% – в Австралії, 44% – в Норвегії. В Україні частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів значно менша і становить 5–7%. Саме тому існує нагальна потреба реформування системи місцевих податків, щоб вони стали найвагомішим джерелом доходів у місцевих бюджетах, яким вони є у розвинених демократичних країнах [7].

Важливе значення має закріплення за місцевими бюджетами таких податків, які гарантуватимуть органам місцевого самоврядування стабільні надходження доходів та їх рівномірний горизонтальний розподіл.

При плануванні видаткової частини місцевого бюджету доцільно враховувати структуру видатків території, яка зумовлена кількістю населення, кліматичними умовами, аграрним чи промисловим напрямом виробництва, пріоритетними напрямками розвитку економіки на цій території.

Висновки. З метою зміцнення доходної бази місцевих бюджетів доцільно вжити такі заходи [5, с. 129]:

- перерозподілити частину надходжень з державного до місцевих бюджетів, зокрема, частину податку на прибуток підприємств, частину ресурсних платежів, збір за забруднення навколишнього природного середовища;

- запровадити автоматичну систему індексації розміру податків з жорсткими ставками (передусім, стосовно єдиного податку);

- прорахувати можливості зменшення частки трансфертів і збільшення частки цільових субвенцій у трансфертах з Державного бюджету України;

- дотримуватися цільового та ефективного витрачання коштів місцевих бюджетів, особливо із бюджету розвитку;

- необхідно активно залучати інвестиції в інтелектуальний розвиток, тобто підвищувати кваліфікацію діючих кадрів.

Для покращення стабільності варто підвищити ефективність і якість послуг та забезпечити економічне зростання на засадах соціальної справедливості, необхідно розв'язати проблеми в системі міжбюджетного фінансування. У перспективі дослідження варто акцентувати увагу на інституційній та правовій базі міжбюджетного фінансування; відстеженню невідповідності між зобов'язаннями за видатками та джерелами фінансування, а також підвищенню стимулів у місцевих

органів влади для гарантування надходжень до бюджету.

Для зміцнення фінансової основи органів місцевого самоврядування і надання їм досить широких повноважень необхідно прагнути до досягнення реальної бюджетної самостійності і фінансової децентралізації через удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин, посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів, підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів та посилення контролю і відповідальності за дотриманням бюджетного законодавства.

1. Бюджетний кодекс України (станом на 24.11.2011 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
2. Про місцеве самоврядування в Україні // Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. із змінами і доповненнями // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: навч. посібн. [Текст] / В.І. Кравченко. – К.: Київ, 2010. – 487 с.
4. Василенко О.В. Світовий досвід формування інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів [Текст] / О.В. Василенко // Держава та регіони. – 2009. – № 2. – С. 29–36.
5. Науменко А.М. Напрями підвищення доходності місцевих бюджетів [Текст] / А.М. Науменко // Фінанси України. – 2009. – №5. – С. 127–131.
6. Інтернет-газета «Zaxid.net» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zaxid.net/category/45>
7. Хорст Риссе. Політика у сфері оподаткування і регулювання доходів: зрівнювання федеральних та регіональних інтересів. Система і досвід Німеччини / Хорст Риссе // Фонд «Україна – США». Програма сприяння парламентові України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pdp.org.ua>