

УДК [336.14:352](477)

Малахова О.Л., Тернопільська академія народного господарства

ДО ПИТАННЯ ПРО ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І ПРОБЛЕМАТИКА

В статті висвітлено проблему формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів в Україні; запропоновано ряд заходів правового та економічного характеру щодо забезпечення самостійності та фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцевий бюджет, фінансові ресурси, податки.

Актуальними на сьогоднішній день залишаються питання реформування фінансової системи України; вдосконалення діючого механізму оподаткування у відповідності до вимог ринкових відносин; створення сприятливих економіко-правових умов для формування фінансово-кредитних ресурсів у кожному регіоні країни з метою фінансового вирівнювання. Вирішення таких стратегічних проблем не можливе без розв'язання такої дилеми як надання самостійності місцевим бюджетам, розширення їх фінансових прав із встановленням оптимальної рівноваги при розподілі фінансових ресурсів між центром та регіонами, і, відповідно, задоволення фінансових інтересів кожного суб'єкта ринкових відносин.

Одним із основних принципів, на яких повинна базуватись повноцінна фінансова система, є максимальне забезпечення кожної ланки бюджетної системи стійкими та регулярними доходами. Адже, доходи місцевих бюджетів, безпосередньо, є не тільки фінансовим джерелом здійснення заходів місцевими органами влади, але й економічним важелем підвищення ефективності виробництва, стимулом для розвитку підприємницької діяльності взагалі. На думку багатьох авторів, фінансова незалежність держави залежить від рівномірного розвитку всіх регіонів країни, розширення фінансових прав саме місцевих бюджетів як важливої підсистеми бюджетного устрою.

При розподілі доходів між різними рівнями бюджетів першочерговим залишається завдання забезпечення фінансування всіх передбачених у народно-господарському плані заходів як в цілому по державі, так і по окремих територіях. Механізм бюджетного регулювання в Україні, з цією метою, передбачає розподіл та перерозподіл фінансових ресурсів кожному бюджету закріплених за ним джерел і встановлення процентів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, а в деяких випадках і надання дотацій та субвенцій в такому обсязі, який би сприяв повному та безперебійному функціонуванню всіх витрат, обумовлених планом економічного та соціального розвитку даних територій.

У законі України "Про бюджетну систему України" від 29 червня 1995 року (ст. 4) закріплено принцип самостійності місцевих бюджетів, можливість формування ними власної ресурсної бази, що забез-

печується наявністю власних джерел і правом визначення їх використання.

Згідно з положеннями вказаного Закону, місцеві бюджети, які включають обласні, міські, районні, селищні та сільські, формуються за рахунок власних, закріплених та регульованих доходів. До власних доходів включають доходи, які належать місцевому органу влади, формуються на підвідомчій йому території на основі рішень цього органу. Перелік власних доходів законодавчо не визначений. Закріплені доходи – це доходи, які повністю або певною частиною на довгостроковій основі закріплюються за тим чи іншим бюджетом. До регульованих доходів відносять доходи, які на пайовій основі розподіляються між усіма ланками бюджетної системи. Перелік закріплених та регульованих доходів органів місцевого самоврядування постійно змінюється в процесі ухвалення Закону України "Про державний бюджет України". Цікавим залишається той факт, що в законодавстві України не має чіткого розмежування перелічених доходів місцевих бюджетів. Так, наприклад, згідно з Законом України "Про бюджетну систему України" (у редакції 1995 року) окремі доходи місцевих бюджетів стали певною мірою закріпленими та регульованими одночасно. Це стосується податку на додану вартість, акцизного збору, податку на прибуток підприємств, прибуткового податку з громадян, плати за землю та деякі інші. Поняття ж власних джерел часто ототожнюється із закріпленими. Хоча, до категорії власних доходів джерел органів місцевого самоврядування слід відносити місцеві податки і збори, платежі, що встановлюються місцевими органами влади, доходи комунальних підприємств, доходи від майна, що належить місцевому органу управління та деякі інші. Звичайно, що правова невизначеність доходних джерел місцевих бюджетів лише ускладнює проблеми їх самостійного функціонування.

Ряд авторів, що займаються вивченням проблеми самостійності органів місцевого самоврядування в Україні, наголошують на подальшому поглибленні централізації в процесах бюджетного розподілу та перерозподілу. Основна частина доходів місцевих бюджетів в Україні, на сьогоднішній день, формується за рахунок так званих "регульованих доходів", що розподіляються згідно з нормативами, встановлюю-

ться і постійно переглядаються центральною владою. Частка регульованих доходів у загальному обсязі фінансових надходжень до місцевих бюджетів коливається від 75 до 85 відсотків.

Фактором, що дестабілізує фінанси місцевих бюджетів в Україні, на сьогоднішній день, залишається практика щорічного регулювання дотацій законом про Держбюджет. Таким чином, формування власної доходної бази органів місцевого самоврядування значною мірою залежить від перерозподілу фінансових ресурсів "зверху". Так, наприклад, дотація у бюджеті Тернопільської області в минулому році складала більше 55 відсотків надходжень. За 1998 рік в області було мобілізовано до державного бюджету більше 110 млн. грн., що складає 78 відсотків до передбаченої Законом України "Про державний бюджет України на 1998 рік" суми дотації області. Внаслідок цього основним джерелом надходжень до бюджету області стала дотація державного бюджету. Із затвердженої суми дотації 133,4 млн. грн. було одержано трохи більше 50 млн. грн., або майже 40 відсотків.¹

Досвід і практика бюджетного регулювання розвинутих країн свідчать про необхідність переходу до довгострокових і стабільних нормативів відрахувань від регульованих доходів до місцевих бюджетів. Досить сказати, що частка закріплених доходів у місцевих бюджетах інших країн коливається в межах від 50 до 80 відсотків.² Частка власних та закріплених джерел в бюджетах органів місцевого самоврядування в Україні в середньому не перевищує й третини.

Отже, проблема доходних джерел, які б надходили до місцевих бюджетів на стабільній основі, залишається відкритою. Вона має вирішуватися шляхом впровадження власних доходів і регульованих доходів місцевих бюджетів. Власні доходи мають складати основну частину доходної бази місцевих бюджетів усіх рівнів разом з обласними і районними. Доходна частина бюджету міста Тернополя за I-й квартал 1999 року характеризується такою структурою: податкові надходження складають 92,8 відсотків; місцеві податки і збори – 4 відсотків; неподаткові надходження становлять лише 3,2 відсотків.¹ Звичайно, це свідчить про те, що власні джерела складають незначну частину у формуванні місцевих бюджетів, тоді, як в розвинутих країнах вона коливається в межах від 36 до 60 відсотків.²

Згідно з чинним законодавством та діючою системою оподаткування до місцевих податків та зборів віднесено 16 їх видів. Однак, більшість з них, з одного боку, не мають реального значення для обсягу надходжень до бюджетів, з іншого – в окремих випадках навіть перевищують суми їх надходжень. Місцеві податки і збори є важливою підсистемою оподаткування, фінансовою основою місцевого самоврядування, хоча сьогодні і не відіграють суттєвої ролі у формуванні їх бюджетів. Частка місцевих податків і зборів становить 2-5 відсотків в середньому по

Україні тоді, як відповідна частка місцевих податків і зборів у Франції становить 60 відсотків, у ФРН – 45 відсотків, у Великобританії – 36 %. На Заході склалася досить розгалужена система податків і зборів, їх чисельність сягає ста різновидів.²

Необхідно зазначити також, що місцеві податки і збори мають ряд особливостей: вони не враховують реальних доходів громадян; їм не властива прогресія; головними платниками є фізичні особи. Слід зауважити також, що в законодавчих актах України є певні протиріччя щодо визначення правового статусу податків і зборів. Закон України "Про систему оподаткування" визначає дві групи обов'язкових платежів: загальнодержавні та місцеві податки та збори. В той же час, у законах про їх справляння ряд загальнодержавних податків і зборів є, по своїй суті та призначенню, місцевими обов'язковими платежами. До них можна віднести: плату (податок) на землю; податок на доходи фізичних осіб (прибутковий податок з громадян); податок на прибуток підприємств; податок на нерухоме майно (нерухомість); податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів; податок на промисел; плату за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності. В цих податках визначено основні елементи механізму справляння, проте, зарахування їх і окремі повноваження, в тому числі щодо деяких пільг, надано місцевими органами влади.

Факторами, що недостатньо стимулюють органи місцевого самоврядування на збільшення доходів місцевих податків і зборів є:

- перелік запроваджуваних місцевих податків і зборів обмежений кількістю і ставкою;
- надходження від місцевих податків і зборів, хоча і незначні, автоматично сприяють зменшенню у наступному році нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів та не стимулюють роботу місцевої влади у цьому напрямку.

З метою забезпечення самостійності та фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, збільшення доходної бази місцевих бюджетів, рівномірного розвитку всіх регіонів України, на наш погляд, доцільно було б вжити ряд заходів правового та економічного характеру.

По-перше, розмежувати в законодавчому порядку функції, компетенцію, сферу фінансової відповідальності між центральними та місцевими органами влади, держави та місцевого самоврядування. Для цього доцільно прийняти один рамковий закон про фінансове вирівнювання та про бюджетні права територій.

По-друге, варто зосередити увагу на ефективному перерозподілі бюджетних функцій між державою та місцевим самоврядуванням на користь останнього через розширення фінансової компетентності місцевого самоврядування. Потребує більш чіткого визначення власна доходна база місцевих бюджетів, децентралізація окремих загальнодержавних податків і зборів, які повністю, або в значній мірі залежать від результатів господарської діяльності підприємств, організацій та громадян, які зареєстровані та прожи-

¹ За даними Тернопільського облфінуправління.

² Кравченко В. Фінансові проблеми місцевих органів влади в Україні // Фінанси України. – 1995. – № 1. – С. 61.

вають на даній території. Ряд авторів вважають, що до них доцільно було б віднести: податок на прибуток підприємницьких структур; прибутковий податок з громадян; податок на землю; податок на майно юридичних і фізичних осіб. За таких умов місцеві органи влади матимуть можливість обирати власну модель місцевої фінансової системи, яка б найбільше відповідала конкретним умовам регіону, з одного боку, а з іншого – забезпечила б можливість впливати на економічний розвиток даної території потенційних платників податків.

По-третє, з метою збалансування бюджетів, стимулювання роботи місцевих органів влади щодо відшукування додаткових бюджетних коштів встановлювати довгострокові нормативи відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на основі стабільності; додатково відшукані доходи місцевих бюджетів та місцеві податки і збори не включати до плану доходів.

По-четверте, необхідно суттєво розширити перелік місцевих податків і зборів. При цьому необхідно

встановити дві межі кожного податку: мінімальну і максимальну, щоб надати можливість місцевим радам диференціювати окремі ставки податків, враховуючи при цьому специфіку економіки регіону.

По-п'яте, з метою розширення поля ініціативи місцевих органів влади, підтримки вітчизняного виробника, стимулювання розвитку підприємництва надати права створення муніципальних банків. Для цього доцільно створити певні правові передумови, в законодавчому порядку запровадити муніципальну форму власності. Безперечно, що створення таких банків дозволить найефективніше використовувати фінансові ресурси, що акумулюються на даній території, вирішити ряд проблем економічного та соціального характеру на місцях.

Звичайно, перелік проблем, пов'язаних із формуванням фінансових ресурсів окремих регіонів в Україні є неповним і потребує подальшого аналізу та розробки.

Summary

In clause the problem of formation of financial resources of the local budgets in Ukraine is covered, a number of measures of legal and economic character concerning maintenance of independence and financial independence of bodies of local self-management is offered.