

Андронов А.Н., глава администрации г. Сумы

ФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ В УКРАИНЕ

В статье рассматриваются структура и источники наполнения местных бюджетов в Украине, обозначаются соответствующие проблемы, что иллюстрируется данными по бюджету г. Сумы.

Ключевые слова: местный бюджет, местные налоги, регулируемые доходы, закрепленные доходы.

Местные финансы – это система экономических отношений, посредством которой распределяется и перераспределяется национальный доход на экономическое и социальное развитие территорий. По определению В. Кравченко, местные финансы – это система формирования, распределения и использования денежных и иных финансовых ресурсов для обеспечения местными органами власти возложенных на них функций и задач как собственных, так и делегированных.

В последние десятилетия во многих странах мира наблюдается регионализация экономических и социальных процессов, функции их регулирования переходят от центральных уровней государственной власти к территориальным. Поэтому роль местных финансов усиливается, а сфера их использования расширяется. Растут в последние годы и относительные объемы местных финансов, и во многих странах они составляют преобладающую часть финансовых ресурсов государства.

В формирующейся финансовой системе Украины местным финансам также отводится существенная роль, и их становление имеет в своей основе схему, типичную для большинства европейских стран.

Местные бюджеты являются главным каналом, через который поступают к населению конечные результаты производства. Через них осуществляется распределение средств между отдельными группами населения, финансирование развития таких отраслей производственной сферы как местная и пищевая промышленность, коммунальное хозяйство и др.

Местные финансы являются фискальным инструментом. Местные органы власти имеют право устанавливать местные налоги и сборы (начиная с 1993 г.), предоставлять льготы по уплате налогов в той их части, которая поступает в местный бюджет.

Местные финансы являются также инструментом обеспечения общественных услуг, при этом на них ложится основная ответственность за услуги именно социального характера. Через местные финансы государство проводит социальную политику, предоставляя территориальным властям возможность финансировать органы образования, здравоохранения, коммунальных услуг. Социальные расходы в местных бюджетах занимают порядка 80 % от их общего объема.

Местные финансы могут стать и основой экономического роста. В развитых странах данная функция местных финансов реализуется посредством осуществления реальных инвестиций, посредством деятельности на рынке кредитных ресурсов, недвижимости, земли. В

условиях экономики переходного периода реализация именно этой функции должна приобрести одно из решающих значений и стать главным фактором стабилизации социально-экономической ситуации в стране.

К глубокому сожалению, процесс становления местных финансов осуществляется в условиях серьезного экономического кризиса. Серьезнейшими проблемами стали дефицит финансовых ресурсов и нестабильность источников их поступления, вследствие чего местные органы власти не в состоянии в полной мере реализовывать свои непосредственные функции. Поэтому проанализируем положение, сложившееся на сегодняшний день, в области формирования местных бюджетов, и обозначим проблемы использования различных источников их поступления.

До недавнего времени основными источниками наполнения местных бюджетов были регулируемые доходы. Они впервые были установлены Законом “О бюджетной системе Украинской ССР” (05.12.90), затем претерпели изменения в соответствии с Законом Украины “О местных Советах народных депутатов и местном самоуправлении” (27.03.92), затем, в соответствии с Законом “О бюджетной системе Украины” (29.05.95), а далее в законах о бюджете страны частично изменялись. При этом, к регулируемым доходам, как правило, относят налог на добавленную стоимость, налог на доход предприятий, акцизный сбор, подоходный налог с граждан.

В Законе “О Государственном бюджете Украины на 1998 год” понятие регулируемых доходов уже не используется, не обозначается и схема распределения доходов между бюджетами различных уровней на основе нормативов отчислений. На практике же продолжается использование именно такого инструмента как нормативное распределение.

Таким образом, сохранение механизма регулирования поступлений в местные бюджеты низового уровня не позволяет перевести законодательно декларированную самостоятельность местных советов в действительно практическую плоскость.

Существующее законодательство Украины определяет, что основой самостоятельности местных бюджетов являются местные и закрепленные доходы.

Закрепленные доходы – это доходы, закрепляемые за определенным бюджетом. Такое закрепление было произведено практически одновременно с появлением самого понятия в отечественном законодательстве, т.е. с принятием Закона “О бюджетной системе в Украинской ССР” (05.12.90), Закона “О местных Советах народных депутатов Украинской ССР и местном самоуправлении” (07.12.90), Закона “О бюджетной системе Украинской ССР” (05.12.90). В последующих редакциях этих и иных

¹ Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. – К.: Т-во “Знання”, КОО, 1999. – 487 с.

Таблиця 2

Нормативы отчислений в бюджет г. Сумы от общегосударственных налогов и сборов по годам, %

Норматив отчислений	1996	1997	1998	1999
Налог на прибыль	15	16,8	10	11
Налог на добавленную стоимость	11,4	-	-	-
Акцизный сбор	20	50	-	15
Подходный налог с граждан	50	62,1	30	10

законодательных актов перечень налогов и сборов, закрепленных за различными бюджетами, претерпел серьезные изменения. Периодически закрепление доходов осуществляется в законах о бюджете на тот или иной год. Перечень закрепленных доходов, таким образом, остается нестабильным.

Следует отметить, что и на сегодняшний день проблема фиксированного закрепления доходов между бюджетами различных уровней на длительную перспективу остается открытой и доля именно местных советов, причем советов низового уровня, требует серьезного увеличения. Фиксированные доходы, несомненно, должны составить основную часть поступлений в местные бюджеты.

Местные доходы также получили в Украине законодательное закрепление в 1990 году и были подтверждены в Законе Украины "О бюджетной системе" в редакции 1995 года. Но и до настоящего момента законодательство не дает детального перечня собственных доходов местных бюджетов. Обычно к ним относят: местные налоги и сборы; платежи, которые устанавливаются местными органами власти; доходы коммунальных предприятий; доходы от имущества, находящего в собственности местных органов власти и пр. К местным налогам и сборам относят: сбор на парковку автомобилей; курортный сбор; сбор за право использования местной символики; сбор за право проведения местных аукционов, конкурсов и лотерей; коммунальный налог; сбор за выдачу разрешений на размещение объектов торговли и пр. Часть собственных доходов местных бюджетов пока еще незначительна, хотя и имеет тенденцию к росту.

С целью иллюстрации изложенного рассмотрим структуру формирования бюджета г. Сумы (табл. 1).

Таблиця 1

Структура источников формирования бюджета г. Сумы по годам, %

Источник формирования городского бюджета	1996	1997	1998	1999
Общегосударственные налоги	69	65	40	26
Закрепленные доходы	10	13	25	29
Местные налоги и сборы	21	22	35	45

Доля общегосударственных налогов и сборов в структуре бюджета города довольно весома и на сегодняшний день, несмотря на ее относительное падение. Общегосударственные налоги и сборы, распределяемые между различными уровнями бюджетной системы, до настоящего времени зачастую обозначают как регулированные доходы местных бюджетов.

Сумским областным Советом народных депутатов, в соответствии с законодательством в последние годы устанавливались различные нормативы отчислений от общегосударственных налогов в бюджет города (табл. 2).

Такие нормативы отчислений не смогли удовлетворить потребностей города.

Бюджет 1998 года в объеме 39 млн. грн. только на 47 % обеспечил необходимое финансирование. Бюджет 1999 года в объеме 45 млн. грн. обеспечил выплату заработной платы бюджетным учреждениям на 53,2 %, погашение задолженности по заработной плате и начислениям на нее – на 7,6 %, выплаты по социальной защите и социальному обеспечению населения – на 10 %. А в бюджет развития направлено всего 2 % необходимых средств.

По целому ряду объективных причин незначительно увеличатся доходы бюджета города и в текущем году. Решением Сумского городского совета доходы местного бюджета на 2000 год устанавливаются в размере 52,5 млн. грн. Между тем, для нормального жизнеобеспечения города необходимо располагать бюджетными средствами в размере не менее 104 млн. грн., в том числе на заработную плату работников бюджетной сферы и выплату соответствующих индексаций – 30 млн. грн., на приобретение предметов потребления и материалов – 15 млн. грн. Кроме того, городу необходимо еще как минимум 42 млн. грн. для того, чтобы погасить задолженности по предыдущим годам.

Таким образом, применяемая практика формирования местных бюджетов характеризуется зависимостью территориальных органов от вышестоящих органов власти, субъективностью формирования регулирующих доходов, развитием необходимости в дотациях из вышестоящего бюджета для большинства территорий, созданием иждивенческих настроений в некоторых дотационных регионах и пр., что свидетельствует о неустоявшемся характере законодательной базы, формирующей местные финансы, и необходимости ее дальнейшего совершенствования в пользу территорий. Кроме того, существенное внимание должно уделяться планированию финансовых ресурсов, сопровождающемуся анализом достигнутого уровня мобилизации и использования местных финансовых ресурсов региона, выявлением степени соответствия этого уровня потребностям развития территории.

Summary

The article explores structure and sources of the local budget's filling in Ukraine, there're marked certain problems that is illustrated by Sumy's budget data.