

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

Анотація. У статті розглядаються теоретичні та практичні аспекти формування доходів місцевих бюджетів в Україні. Проаналізовано склад доходів місцевих бюджетів та форми мобілізації ресурсів до місцевих бюджетів найнижчого рівня. Обґрунтовано необхідність та запропоновано напрямки збільшення власних доходів місцевих бюджетів.

Ключові слова: бюджет; місцевий бюджет; фінансові ресурси бюджету; доходи бюджету; трансферти; місцеві податки і збори.

Annotation. The article considers the theoretical and practical aspects of the local budgets income generation in Ukraine. Composition of profits of local budgets and form of mobilization of resources is analysed in the local budgets of the lowest level. The necessity of the local budgets own income increase is grounded and the directions of such increase are suggested.

Key words: budget; local budget; financial resources of budget; profits of budget; transfers; local taxes and duties.

Вступ. Із кожним роком посилюється роль місцевих рад у суспільному житті, вирішенні найважливіших стратегічних завдань розвитку нашого суспільства, створенні умов для економічного та соціального розвитку територій своєї юрисдикції. Вирішальне значення для забезпечення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування у більшості випадків відіграють доходи місцевих бюджетів. Протягом останніх років в Україні спостерігається негативна тенденція до зменшення частки власних доходів у структурі доходів місцевих бюджетів і, як результат, збільшення залежності від трансфертів. Фінансові можливості місцевого самоврядування обмежуються, що, у свою чергу, є гальмівним фактором економічного й соціального розвитку територій і демократичних перетворень у державі. Саме тому в умовах розширення повноважень, якими наділені органи місцевого самоврядування, надзвичайної актуальності набувають питання вдосконалення процесу формування доходів місцевих бюджетів і пошук резервів їх збільшення.

Питання наповнення місцевих бюджетів посідають вагоме місце у наукових дослідженнях як зарубіжних, так і вітчизняних учених. Ключові аспекти формування дохідної бази місцевих бюджетів в Україні ґрунтовно дослідженні в наукових працях С.Буковинського, О.Василика, О.Кириленко, В.Кравченка, І.Луніної, В.Опаріна, Ц.Огня, К.Павлюк, В.Федосова та інших.

Постановка завдання. Метою дослідження є з'ясування теоретичних основ фінансового забезпечення місцевого самоврядування (зокрема сіл, селищ), аналіз практичних реалій наповнення дохідної частини місцевих бюджетів, а також виявлення можливостей поліпшення фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Аналіз проведено на матеріалах бюджетів сіл та селищ Тернопільської області.

Результати. Відповідно до статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої в Україні у 1997 році, місцева влада має право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вона може вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень, і обсяги яких повинні відповідати функціям, які виконують органи місцевої влади [3, с.3].

Виконання функцій і завдань, покладених законодавством на місцеве самоврядування, безпосередньо залежить від обсягів фінансових ресурсів, які перебувають у їхньому розпорядженні. На обсяги фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування впливає багато чинників, головні серед яких такі:

- розподіл повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням;

- розподіл дохідних джерел державного і місцевих бюджетів, проведений відповідно до наданих владних повноважень і функцій;
- організація міжбюджетних відносин і порядок надання трансфертів місцевим бюджетам із державного;
- стан фінансового ринку країни та реальні можливості органів місцевого самоврядування у сфері використання запозичених (кредитів) і залучених коштів (місцевих позик);
- склад і фінансовий стан підприємств та інших суб'єктів господарювання, які належать до місцевого господарства;
- конкретні зусилля органів місцевого самоврядування, спрямовані на забезпечення соціально-економічного розвитку територій, населених пунктів, пошук альтернативних джерел доходів [4, с.148].

В існуючій в Україні практиці формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування є цілий ряд недоліків, зокрема стосовно кожного з вищенаведених чинників.

Матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є в комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [2, с.8]. Провідне місце у складі фінансових ресурсів місцевого самоврядування посідають доходи місцевих бюджетів, абсолютні обсяги яких постійно зростають [4, с.149]. Ми вважаємо за доцільне докладніше розглянути саме доходи місцевих бюджетів як основу фінансової незалежності місцевого самоврядування.

У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2] зазначено, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел і закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Проте в законодавчих документах не наведено визначення власних і закріплених доходів. Бюджетний Кодекс розмежовує доходи на ті, що закріплюються за місцевими бюджетами та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (кошик 1), і на ті, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (кошик 2) [1, с.30]. О.Кириленко вважає, що власні доходи місцевих бюджетів – це доходи, які формуються внаслідок дій і рішень, прийнятих місцевими органами самоврядування, а закріпленими є доходи, які на довготривалій основі передаються до місцевих бюджетів у повному обсязі або у визначеній, єдиній для всіх бюджетів частині [4, с.82]. Відповідно до Бюджетного Кодексу України до доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, належать такі податки і збори: податок із доходів фізичних осіб; державне мито; плата за ліцензії та сертифікати; плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності; плата за торговий патент; надходження адміністративних штрафів; єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва. До доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать: місцеві податки і збори; 60% плати за землю – для бюджетів сіл, селищ; податок із власників транспортних засобів; надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами; податок на промисел; надходження дивідендів; плата за забруднення навколишнього природного середовища; фіксований сільськогосподарський податок; плата за оренду майнових комплексів, що знаходяться у комунальній власності; власні надходження бюджетних установ; податок на прибуток підприємств комунальної власності; інші надходження, передбачені законом [1, с.31].

Варто зазначити, що вітчизняна законодавча база не забезпечує чіткого розподілу функціональних повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів. Спостерігається передавання повноважень держави місцевому

самоврядуванню без відповідного фінансового забезпечення. Це вимагає поглиблення процесу децентралізації.

У дохідній частині місцевого бюджету окремо виділяються доходи, необхідні для виконання власних повноважень, і доходи, необхідні для забезпечення виконання делегованих законом повноважень органів виконавчої влади [2, с.51]. На практиці дохідна частина місцевих бюджетів складається із загального та спеціального фондів. За даними Головного управління Державного казначейства України у Тернопільській області до дохідної частини загального та спеціального фондів сільських та селищних бюджетів області (без урахування міжбюджетних трансфертів) станом на 1 січня 2007 року надійшло 42 829,94 тис. грн. Порівняно з 2004 роком номінальні доходи місцевих бюджетів зросли на 17 599,8 тис. грн., або на 69,5% (майже в 1,7 раза). Однак зросли й обсяги міжбюджетних трансфертів з 34 512,95 тис. грн. у 2004 році до 92 634,45 тис. грн. у 2006 році, тобто майже у 2,7 раза. Частка трансфертів у дохідній частині бюджетів сіл і селищ Тернопільської області збільшилася з 57,7% у 2004 році до 68,4% у 2006 році. Отже, незважаючи на те, що трансферти і так займають значну частку у дохідній базі місцевого самоврядування, протягом останніх років питома вага трансфертів зростає набагато швидше, ніж надходження до бюджетів сіл та селищ. Це свідчить про те, що, хоча й спостерігається абсолютне збільшення доходів місцевих бюджетів, фінансовий стан місцевого самоврядування з кожним роком погіршується, і, відповідно, посилюється їхня фінансова залежність від трансфертів. На нашу думку, це є пасивним інструментом впливу держави на формування місцевих бюджетів й фінансову незалежність місцевого самоврядування. Тому необхідно вдосконалити систему міжбюджетних відносин, зацікавити органи місцевого самоврядування у збільшенні доходів як до державного, так і до місцевих бюджетів.

Обсяг доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, в основному становить 70% обсягу загального фонду бюджетів сіл та селищ. У структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів найбільшу питому вагу займає податок із доходів фізичних осіб. Надходження від цього податку у 2006 році склали 16 066 тис. грн., що становить 45,5% усіх надходжень загального фонду сільських і селищних бюджетів (без урахування трансфертів). Спостерігається тенденція до зростання надходжень від цього податку (у 2006 році на 7 383,88 тис. грн., або на 85,2% більше, ніж у 2004 році), основою якої є зростання фонду оплати праці. За перше півріччя 2007 року до селищних бюджетів надійшло 3 082,26 тис. грн., а до сільських – 7 234,05 тис. грн., що становить 51,5% загального фонду сільських і селищних бюджетів області. Проте, на нашу думку, доцільно вдосконалити механізм сплати цього податку. Податок із доходів фізичних осіб в основному надходить від роботодавців до бюджетів за місцем податкового обліку цих організацій. Зокрема, до бюджету м. Тернополя за відповідний період надійшло 82 282,99 тис. грн.. Це означає, що до місцевих бюджетів не надходить податок із доходів громадян, основне місце роботи яких знаходиться поза територією певного села чи селища. З такою проблемою вже стикнулись адміністративно – територіальні утворення, які розташовані навколо великих міст, що відзначають як українські, так і російські вчені і практики [6, с.34].

Єдиний податок на підприємницьку діяльність є другим за обсягом джерелом надходжень до сільських і селищних бюджетів. За 2006 рік до відповідних бюджетів надійшло 6 596,56 тис. грн., що на 120,13 тис. грн. більше, ніж у попередньому році, та на 2 033,42 тис. грн. більше, ніж у 2004 році. Проте слід зазначити, що, хоча обсяг надходжень від даного податку з кожним роком збільшується, його частка у структурі загального фонду місцевих бюджетів зменшилась із 21,7% у 2004 році до 18,7% у 2006 році. Основна частка надходжень від цього податку припадає на оподаткування підприємців – фізичних осіб (72%).

Наступною за питомою вагою у загальному фонді бюджетів сіл і селищ є плата за землю. За 2006 рік до бюджетів сіл і селищ області надійшло 4 928,06 тис. грн., що на

649,21 тис. грн. більше, ніж у 2005 році та на 1 312,03 тис. грн. більше, ніж у 2004 році. Спостерігається абсолютне зростання надходжень плати за землю, але й частка у структурі загального фонду місцевих бюджетів зменшується. Питома вага земельного податку у загальному фонді сільських та селищних бюджетів зменшилась з 12,7% у 2004 році до 8,5% у 2006 році, а надходження від орендної плати зросли з 4,6% до 5,6% за відповідний період.

Фіксований сільськогосподарський податок – це ще одне джерело надходжень до місцевих бюджетів, яке займає значну частку у загальному фонді місцевих бюджетів. За січень – грудень 2006 року надходження від цього податку склали 3 211,89 тис. грн., що на 1 177,56 тис. грн. більше, ніж у 2004 році, але на 848,49 тис. грн. менше, ніж у 2005 році. Проте спостерігається зменшення частки фіксованого сільськогосподарського податку в загальному фонді дохідної частини: 9,7% – у 2004 році, 13,3% – у 2005 році, 9,1 – у 2006 році, 5,5% – за січень – червень 2007 року.

Наступними у структурі надходжень загального фонду бюджетів сіл та селищ у 2006 році є плата за придбання торгового патенту (3,2%), державне мито (1,55%), місцеві збори (1,69%), плата за користування надрами (1,48%), місцеві податки (1,3%), плата за оренду майнових комплексів та іншого майна, що знаходиться у комунальній власності (1,28%). Решту надходжень займають менше 0,05% у питомій вазі загального фонду.

Частка місцевих податків і зборів у доходах загального фонду місцевих бюджетів залишається незначною, і за останні роки спостерігається її постійне зменшення: у 2004 році вона становила 4,35% загального фонду; у 2005 році – 3,2%; у 2006 році – 2,9%; а за результатами січня – червня 2007 року – 2,6%. Це явище є, на нашу думку досить негативним, оскільки частка місцевих податків і зборів у питомій вазі загального фонду є незначною й такою, що має тенденцію до зменшення. Тому необхідно надати більше прав місцевому самоврядуванню у справлянні місцевих податків і зборів й розширити коло місцевих податків, зокрема ввести в дію податок на нерухомість та надати статусу місцевих окремим загальнодержавним податкам.

Варто зазначити, що, починаючи з 2007 року, до загального фонду бюджетів сіл та селищ почали надходити кошти від розміщення в установах банків тимчасово вільних бюджетних коштів. За січень – червень 2007 року цей вид надходжень склав 23,576 тис. грн. Хоч ці надходження й незначні, проте їх варто розглядати як прояв зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні дохідної бази.

Доходи спеціального фонду бюджетів сіл і селищ Тернопільської області за останні 4 роки теж зростають: 4 266,46 тис. грн. у 2004 році; 5 794,57 тис. грн. у 2005 році; 7 594,83 тис. грн. у 2006 році; 5 250,55 тис. грн. за січень – червень 2007 року. Найбільша частка у структурі спеціального фонду припадає на податок із власників транспортних засобів. Спостерігається абсолютне збільшення надходжень від цього податку з 2 428,94 тис. грн. у 2004 році до 3 336,84 тис. грн. у 2006 році, але питома вага у спеціальному фонді зменшується з 56,9% у 2004 році до 44,2% у 2006 році.

Наступним за питомою вагою у спеціальному фонді місцевих бюджетів базового рівня є надходження від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення. Цей вид надходження зріс із 883,53 тис. грн. у 2004 році до 2 085,96 тис. грн. у 2006 році, а за перше півріччя 2007 року 2 216,29 тис. грн. (42,2% у структурі спеціального фонду). Як бачимо, спостерігається значне зростання надходжень цього виду. На нашу думку, надмірний продаж земельних ділянок комунальної власності може мати негативні наслідки. Зокрема, це може призвести до необхідності їх повторного викупу в подальшому, але вже за значно вищими цінами. Тому цей вид надходжень не варто розглядати як потенційне джерело наповнення бюджету.

Протягом останніх років спостерігається збільшення надходжень від відчуження майна, яке знаходиться в комунальній власності. За 2006 рік вони склали 1 048,67 тис. грн. (13,9% у структурі спеціального фонду), що на 699,41 тис. грн. більше, ніж у 2004 році, або в 3 рази.

Спостерігається як абсолютне так, і відносне зменшення надходжень від плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів та зборів за забруднення навколишнього природного середовища.

Надходження до цільових фондів, утворених органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, почалися лише з 2006 року. Проте варто зазначити, що процес створення та функціонування цих фондів відбувається тільки у селищних бюджетах Тернопільської області. За 2006 рік ці надходження становили 12 тис. грн., а за перше півріччя 2007 року – 9,5 тис. грн. Вони є незначними, однак у майбутньому можуть стати одним з важливих джерел формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування.

Як бачимо, основну частину надходжень до спеціального фонду місцевих бюджетів складають неподаткові надходження. Це, на нашу думку, є негативним явищем, оскільки ці надходження не можна розглядати як надійні та перспективні.

Висновки. Проаналізувавши існуючу в Україні систему фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, можна виділити ряд негативних рис, а саме:

- недосконалість законодавчої бази;
- високий ступінь централізації бюджетних ресурсів;
- низький рівень власних доходів;
- значна частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів;
- економічна незацікавленість територіальних громад у збільшенні податкових надходжень.

Все це свідчить про недостатній рівень самостійності місцевих органів влади.

Тому, підсумовуючи вищенаведене, на нашу думку, необхідно:

- вдосконалити законодавчу базу, зокрема стосовно розподілу функціональних повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів;
- поглибити процес децентралізації бюджетних ресурсів;
- надати більше прав місцевим органам влади у справлянні місцевих податків і зборів;
- вдосконалити систему міжбюджетних відносин, зокрема застосовувати механізми стимулювання органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень як до державного, так і до місцевого бюджету;
- надати статусу місцевих податків окремим загальнодержавним;
- запровадити податок на нерухомість, як місцевий податок, що дозволить збільшити роль місцевих податків у наповнюваності місцевих бюджетів. Майбутній податок на нерухомість може бути основою податкових надходжень місцевих бюджетів.

Отже, сучасна система розподілу бюджетних ресурсів не забезпечує необхідного рівня незалежності місцевого самоврядування у вирішенні соціально-економічних проблем територій через низьку частку власних надходжень у структурі місцевих бюджетів. Тому, розв'язавши проблеми наповненості місцевих бюджетів, ми не тільки надамо їм можливості виконувати як власні, так і делеговані повноваження, а й сприятимемо активізації економічного та соціального розвитку територій і відповідно держави в цілому.

1. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001. № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37. – С.189.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” № 280/97- ВР від 21.05.07 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування / <http://www.rada.gov.ua>.
4. Місцеві фінанси: Підр. / За ред. О. П. Кириленко.– К.: Знання, 2006. – 677 с.
5. Огонь Ц. Г. Доходи місцевих бюджетів та напрямки їх реструктуризації // Фінанси України. – № 1. – 2006. – С.3–12.
6. Павлюк К. В. Формування доходів місцевих бюджетів // Фінанси України. – № 4. – 2006. – С.24–37.