

*В. М. ШИЛЕНКО, аспірант
(Національна академія управління, м. Київ)*

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ В КОНТЕКСТІ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Наукові праці МАУП, 2003, вип. 9, с. 51–54

Як визначається Конституцією України, ст. 95, “бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами”. Поділ і перерозподіл значної частки ВВП здійснюється через фінансові системи місцевих органів влади (в Україні, за розрахунками автора, сукупні видатки міст, сіл і селищ, тобто видатки, що можуть бути визнані як муніципальні, становили 8 % ВВП). Недосконалість інституційної та правової бази регулювання міжбюджетних відносин спостерігалася протягом останніх років. Такі міжбюджетні відносини негативно впливали як на розвиток бюджетного процесу, так і державного управління в цілому. Тому саме місцевим бюджетам і міжбюджетним відносинам на сучасному етапі розвитку приділяється значна увага.

Проблема фінансового забезпечення розвитку територій постає фактично перед усіма країнами. Її суть у тому, що адміністративно-територіальні одиниці мають різний фінансовий потенціал. Як свідчить досвід розвинених країн, фінансові проблеми регіонів розв’язуються через надання місцевим органам влади стабільних закріплених доходних джерел, розвиток місцевого оподаткування, реформування всієї системи міжбюджетних відносин у країні. Саме тому перед нашою державою постало завдання якнайшвидшого реформування міжбюджетних відносин з метою:

- децентралізації фінансів в умовах бюджетного унітаризму;
- забезпечення рівних умов діяльності для місцевих органів самоврядування та однаковою мірою гарантованих державою соціальних стандартів, що надаються населенню незалежно від місця проживання;

- підвищення рівня мобілізації доходів місцевих бюджетів, а також стимулювання місцевих органів влади і місцевого самоврядування до збільшення доходів відповідних бюджетів;
- запровадження об’єктивного і прозорого порядку визначення трансфертів і розрахунку доходів місцевих бюджетів та основі індексу податкоспроможності регіонів;
- поєднання зусиль і відповідальності центральної та місцевої влади за виконання державних програм соціального захисту населення;
- реалізації принципів самостійності та збалансованості місцевих бюджетів.

Поставлені завдання частково вирішив Бюджетний кодекс України, ухвалений Верховною Радою України 21 червня 2001 р. Він містить практично всі аспекти бюджетного законодавства України, в цілому врегульовує проблему міжбюджетних відносин, а також вирішує проблему забезпечення необхідними фінансовими ресурсами шляхом закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів на виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Це відповідає принципам Європейської хартії місцевого самоврядування [1, 132].

Положення, які мають концептуальне і практичне значення для забезпечення ефективності бюджетного процесу, викладені у гл. 2 “Бюджетна система України та її принципи”. Насамперед визначено, що структурно бюджетна система України складається з Державного бюджету України та місцевих бюджетів: бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, районних бюджетів, бюджетів районів у містах і бюджетів місцевого самоврядування. Останні охоплюють бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об’єднань.

На сьогодні в Україні існують 12038 бюджетів всіх рівнів, у тому числі Державний бюджет України, бюджет Автономної Республіки Крим, 24 обласних бюджети, 485 — районних, 166 — міських республіканського й обласного підпорядкування, 277 — міського районного підпорядкування, 116 — районних у містах, 797 — селищних і 10172 — сільських бюджетів. Забезпечення реальної самостійності державного та місцевих бюджетів є визначальним принципом бюджетної реформи, яка досягається насамперед закріпленням на довготерміновій основі за державними та місцевими бюджетами конкретних джерел доходів і правом органів державної влади, Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування самостійно визначати напрями використання коштів відповідно до їх повноважень.

До прийняття Бюджетного кодексу України джерела формування державного та місцевих бюджетів і видатки на виконання повноважень постійно змінювалися і щорічно визначалися Законом України "Про Державний бюджет України". Все це створювало фінансову нестабільність та певні суперечності між центральними і місцевими органами влади, а також між обласним рівнем і територіальними громадами у бюджетному процесі. Бюджетний кодекс дозволяє прозора і обґрунтовано визначити обсяги доходів і витрат місцевих бюджетів. Отже, місцеві бюджети стають стабільними і передбачуваними.

Згідно із Бюджетним кодексом України доходи місцевих бюджетів поділяються на власні та закріплені. Склад доходів визначений у ст. 64, 66, 69. Запропонована нова схема формування доходів місцевих бюджетів, а саме: шляхом розрахунку коштика доходів бюджетів місцевого самоврядування відповідно до переліку доходів, зазначених у ст. 64–66, 69. Доходна частина місцевих бюджетів складається з доходів, що враховуються, та доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Бюджетний кодекс вводить поняття "кошика доходів місцевого самоврядування" [1, 139] для бюджетів територіальних громад (сіл, селищ, міст та їх об'єднань). Кошик доходів визначається як сукупність доходних джерел, що закріплені на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування і враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів відповідними бюджетами. Зауважимо, що таке розмежування доходів при формуванні місцевих бюджетів повинно сприяти їх зростанню.

Позитивним моментом є також те, що Бюджетний кодекс України (ст. 96) уперше систематизує

та визначає субвенцію, дотацію вирівнювання та інші дотації як види міжбюджетних трансфертів. Так, у бюджеті на 1998 р. трансферти становили 1,9 млрд грн, на 1999 р. — 2,0 млрд грн, на 2000 р. — 2,8 млрд грн і на 2001 р. — 4,6 млрд грн. У 2002 р. міжбюджетні трансферти визначені окремо для 700 бюджетів [6, 54]. Як бачимо, трансферти зростають, а громадяни не стали отримувати суспільних благ більше. Отже, необхідно ліквідувати штучну дотаційність.

Проте всі нововведення потребують подальшого вивчення та вдосконалення. Наприклад, доходна частина до переліку доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, згідно із ст. 69 Бюджетного кодексу України, включає податок на прибуток підприємств комунальної власності. Але на сьогодні надходження від цього податку несуттєві. Логічним вирішенням цього питання має бути прийняття закону "Про комунальну власність".

Як засвідчують факти, вже майже половина основних фондів в Україні перебуває у недержавному секторі економіки. Сформувалися категорії населення з високими доходами, які володіють значною нерухомістю. Усе це створює об'єктивні передумови для запровадження в Україні сучасної системи місцевого оподаткування і зміцнення на її основі фінансів місцевого самоврядування. Насамперед назріла потреба значно розширити перелік місцевих податків і повноваження органів місцевого самоврядування щодо їх запровадження. Такий інструмент використано в Російській Федерації, що сприяло реальному збільшенню доходів місцевих бюджетів.

Проте ситуація в Україні сьогодні не дозволяє скористатись цим інструментом ефективно. Нинішня податкова система України налічує 39 видів податків і зборів, з них 16 — місцеві податки і збори [2]. Для порівняння: у Бельгії запроваджено 100 місцевих податків і зборів, в Італії — 70, у Франції — понад 50 [5, 121]. Водночас в окремих країнах застосовується лише кілька місцевих податків і зборів, але ці країни є винятком. Отже, від кількості місцевих податків і зборів не залежить наповнення бюджету, головне — забезпечити достатні можливості їх використання в різних за потенціалом і умовами адміністративно-територіальних утвореннях. Існуюча система місцевих податків і зборів не спроможна забезпечити фінансову самостійність місцевої влади, оскільки місцеві податки та збори не є і не можуть бути достатнім джерелом доходів місцевого бюджету через їх незначний податковий потенціал. Усього ж місцеві податки та збори у сукупних доходах

місцевих бюджетів становлять в Україні лише 3 %. Водночас за рахунок місцевих податків формується 60 % комунальних доходів у Швеції, 50 % — Данії, 46 % — Швейцарії, 43 % — Норвегії, 36 % — у Франції. Однак у Греції він становить лише 2 %, а в Угорщині — 4 % [7].

Назріла необхідність щодо змін у розрахунках прибуткового податку з громадян, який становить у 2002 р. 9,9 млрд грн, або 73,5 % річного розрахункового обсягу доходів загального фонду місцевих бюджетів [5, 56]. Прибутковий податок з громадян розраховується за прогресивною ставкою, максимальний рівень якої — 40 %. (Для порівняння: у розвинених країнах максимальний рівень — до 60 %.) Необхідно насамперед ліквідувати значні пільги військовослужбовцям, працівникам прокуратури, міліції та ін. Практика застосування місцевих податків і зборів в Україні засвідчила, що їх використання є вкрай неефективним.

Зрозуміло, що за сьогоденної ситуації в Україні, нарощуючи власну податкову базу розширенням кількості видів місцевих податків чи збільшенням їх ставок, навряд чи можна досягти суттєвих змін, оскільки з підприємств через податки стягується не тільки додатковий, а й необхідний продукт, а отже, надзвичайно тяжкий тиск державних податків на виробника не дає йому можливості сплачувати ще й місцеві податки. Збільшення питомої ваги місцевих податків без зменшення загальнодержавних, на нашу думку, неможливе.

Отже, органи місцевого самоврядування на сьогодні не можуть виконувати свої функції через низку причин, але головною є та, що повноваження не підкріплюються бюджетними ресурсами. Цьому перешкоджає соціальна спрямованість місцевих бюджетів, яка вимагає їх стабільності, прогнозованості, чіткого розподілу повноважень, включаючи закріплення на довгостроковій основі відповідних доходів. На нашу думку, вихід із цього становища — це перехід від системи соціального захисту населення, що ґрунтується на існуванні пільг, до політики підвищення доходів населення через створення робочих місць для громадян працездатного віку та надання грошової допомоги незахищеним категоріям населення.

Аналіз проведеної у 2001–2002 рр. реформи міжбюджетних відносин визначив основні пріоритети та напрями її подальшого вдосконалення. Серед невіршених проблем залишаються такі:

- наявність диспропорцій у виконанні державно-го та місцевих бюджетів;

- обмеженість власних доходів місцевих бюджетів;
- неврегульованість відносин на рівні район — місто районного значення, селище, село.

Сучасні підходи до вирішення проблеми треба шукати у кількох напрямках:

1. Дуже важливо при формуванні трансфертного фонду не ставити за мету досягнення повного бюджетного вирівнювання, оскільки це знижує стимули місцевих органів влади покращувати свій фінансовий стан.

2. Необхідно відмовитись від системи соціального захисту населення, що ґрунтується на існуванні пільг, і перейти до політики зростання доходів населення через створення робочих місць.

3. У контексті Податкового кодексу України необхідно зменшити загальнодержавний податковий тиск. Основу ж місцевого оподаткування мають забезпечити майнові податки. Доцільно запровадити місцеві податки на нерухоме майно юридичних осіб, на коштовне нерухоме майно фізичних осіб, на землю і спадщину. Значного розширення потребує перелік місцевих екологічних податків. Можуть бути запропоновані податки на утилізацію побутових відходів або на прибирання сміття. Всі названі податки ефективно використовуються в зарубіжних країнах. Необхідно, щоб у законі про місцеві податки і збори було чітко визначено механізм розрахунків з кожного виду податків і зборів, їх облік, відповідальність за зберігання коштів, що надходять у рахунок сплати податків.

Одним із вирішень нагальних проблем громади може бути введення самооподаткування. Цей вид податків не новий. Він існував у недалекому минулому. Кожен житель села, селища сплачував певну суму грошей, які цільовим призначенням ішли на впорядкування населеного пункту, будівництво шляхів, інші громадські потреби.

Звичайно, тут не може йтися про одночасне запровадження всіх цих податків. Робити це необхідно обережно, поетапно і в контексті реформи всієї податкової системи, під час якої доцільно збалансувати співвідношення між надходженнями від загальнодержавних і місцевих податків на користь значного підвищення частки других. Водночас треба визнати, що проблема комплексного реформування системи державних фінансів вирішується не лише на основі перерозподілу фінансових потоків, а й на основі якісної зміни і чіткого врегулювання фінансових, політичних та ін-

ших повноважень органів місцевого самоврядування.

Вважаємо, що треба звернутись до джерел української економічної думки, використати її науково-методичний арсенал, адже нікому у світі не вдалося побудувати власну динамічну й ефективну економіку на чужих цінностях і моделях. Наукові праці різних поколінь українських учених-економістів увійшли до золотого фонду світової економічної думки. Про це йшлося на Всеукраїнській нараді економістів 14 серпня 1995 р. Вважаємо, що це дасть змогу піднести наукові надбання національної економічної думки, формуватиме патріотично-державницькі почуття, а також стане основою при моделюванні української економічної перспективи.



Література

1. *Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар* / За ред. О. В. Турчинова, Ц. Г. Огня. — К.: Парлам. вид-во, 2002.
2. *Декрет Кабінету міністрів України "Про місцеві податки і збори" № 56-93 від 20.05.93.*
3. *Ермошенко Н. Н.* Опыт самоуправления территории за рубежом. — К., 1992.
4. *Кравченко В. І.* Фінанси місцевих органів влади України: Моногр. — К.: НІСД, 1996.
5. *Суторміна В. М., Федосов В. М., Андрущенко В. Л.* Держава — податки — бізнес (Із світового досвіду фіскального регулювання ринкової економіки). — К.: Либідь, 1992.
6. *Україна за роки незалежності, 1991–2002.* — 4-те вид., перероб. та доп. — К.: Нора-Друк, 2002.
7. http://www.di.com.ua/mon98_3e/problem.htm.