

Сучасні зміни в бюджетному законодавстві та їх вплив на зміцнення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні

Гутаріна Світлана Олександрівна, аспірант ТДАТУ

В статті розглянуто заплановані зміни в бюджетному законодавстві України та визначено їх вплив на фінансове забезпечення місцевого самоврядування. Запропоновано ряд заходів, закріплення яких на законодавчому рівні зміцнить фінансову основу місцевого самоврядування

Постановка проблеми. На сьогоднішній день фінансове забезпечення місцевого самоврядування слід розглядати з позиції складної, багатогранної системи. Функціонування даної системи виступає своєрідним гарантом ефективної діяльності органів місцевого самоврядування відповідно до міжнародних стандартів, норм і правил, сприяє захисту й збереженню інституту місцевого самоврядування, задоволенню його потреби у фінансових ресурсах.

Система фінансового забезпечення місцевого самоврядування має свою організацію, її складовими є:

- фінансові інститути, що являють собою форми організації фінансування виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій;
- фінансові інструменти, які є знаряддям формування доходів та здійснення видатків;
- особливо важливим елементом організації системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування є її правові основи, що встановлюють узгоджені принципи ресурсного забезпечення надання суспільних послуг з функціями і повноваженнями органів місцевого самоврядування, центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також особливості залучення приватного сектора та громадян [2, с. 45].

Однак, слід зазначити, що на сьогодні спостерігається значне зниження ефективності функціонування даної системи в результаті чого поступово зменшується рівень впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічні процеси в країні, а також зростає фінансова залежність місцевих органів самоврядування від державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз та визначення загальних характеристик бюджетного законодавства, як правової основи місцевих фінансів, знайшли широкого розповсюдження в наукових працях таких вітчизняних вчених як Зайчикова В. В. [2], Кириленко О. П. [5], Луїна І. О. [4], Сунцова О. О [8] та ін. Проте з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», норми якого спрямовані на розширення фінансової самостійності місцевих органів самоврядування, знов виникла необхідність в проведенні аналізу бюджетного законодавства, що стосується місцевих фінансів.

Постановка завдання. Метою написання статті є проведення комплексного аналізу нової редакції Бюджетного кодексу України, щодо фінансового забезпечення місцевого самоврядування, а також надання рекомендацій відносно подальшого розвитку та зміцнення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основною організаційною складовою системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування є правові норми. Форми закріплення і вираження правових норм представлені низкою законодавчих актів, а саме: Конституцією України, кодифікованими актами законодавства, підзаконними нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, які безпосередньо забезпечують наявність інституту місцевого самоврядування та місцевих фінансів, гарантують функціонування кожного зі структурних елементів системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Провідним кодифікованим актом, що забезпечує функціонування системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування є Бюджетний кодекс України. Так, Бюджетним кодексом України встановлено чіткі правила формування і використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, а саме: самостійність у вирішенні питань розробки, розгляду, затвердження та виконання власних бюджетів, заборона створення позабюджетних фондів коштів, як місцевими органами влади, так і державними, закріплення дохідних джерел місцевих бюджетів різних рівнів, формульний підхід до визначення сум міжбюджетних трансфертів, відрегульований механізм вирівнювання видаткового потенціалу, формування

ринку місцевих запозичень, формування бюджетних запозичень [1]. Тобто норми даного законодавчого акту були спрямовані на розвиток місцевого самоврядування в країні та зміцнення його фінансової автономії.

Проте, слід зазначити, що ані розширення фінансової автономії, ані зміцнення фінансового забезпечення місцевого самоврядування, в результаті дії норм чинного Бюджетного кодексу в Україні не було досягнуто.

Так, в період з 2002 по 2007 рр. закріплені доходи майже в 2 рази перевищували власні доходи місцевих бюджетів України (рис. 1). Тобто, основою в формуванні бюджетних ресурсів місцевих органів самоврядування є загальнодержавні податки, збори та інші обов'язкові платежі, що засвідчує значну залежність місцевого самоврядування від державної влади.

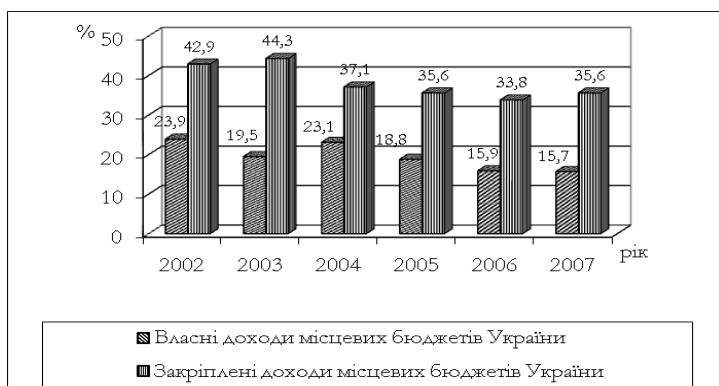


Рис. 1 Співвідношення власних та закріплених доходів місцевих бюджетів України (розраховано за даними [6, с. 153 – 154; 7, с. 143 - 144])

Крім того, в Україні питома вага офіційних трансфертів від органів державного управління в доходах місцевих бюджетів має стійку тенденцію до зростання. Так, якщо у 2002 р. вони склали 8818 млн. грн., що становить 31,5% загальної суми доходів місцевих бюджетів, то в 2007 р. – 44655,9 млн. грн., або 44,5% [6, с. 153 – 154; 7, с. 143 - 144]. Також, слід зазначити, що в загальному обсязі трансфертних надходжень дохідної частини місцевих бюджетів України значно зросла частка субвенцій. Дана тенденція

свідчить про зменшення фінансової автономії місцевих органів влади, оскільки при застосуванні трансфертів перевага має надаватися дотаціям, які не спрямовуються на конкретну мету. Це розширює власну дохідну базу органів місцевого самоврядування, надає можливість цим органам діяти залежно від умов, які складаються на місцях і які, звичайно, можуть контролювати члени місцевої громади [8, с. 96]. Щодо субвенцій (субсидій цільового призначення), то їх використання обмежує органи місцевого самоврядування у вільному виборі політики і є не такими ефективними, як дотації.

Так, співвідношення між дотаціями і субвенціями в загальній структурі доходів місцевих бюджетів України становило в: 2002 р. – 16,6 : 14,9; 2003 р. – 19,2 : 15,4; 2004 р. – 23,9 : 18,8; 2005 р. 27,5 : 16,9; 2006 р. – 24,9 : 22,1; 2007 р. – 23,2 : 21,3 [6, с. 153 – 154; 7, с. 143 - 144]. Тобто в структурі доходів місцевих бюджетів України дотації та субвенції займають майже однакове положення.

Щодо інституту комунального кредиту, то в період з 2002 по 2007 рр. за рахунок місцевих запозичень формувалось не більше 5% загального обсягу місцевих фінансових ресурсів. В першу чергу, це зумовлено обмеженістю доступу місцевих органів влади до даного фінансового інституту, оскільки згідно з Бюджетним кодексом України запозичення до місцевих бюджетів мають право здійснювати виключно Верховна Рада АРК та міські ради [1].

Крім того, слід зауважити, що найбільш фінансово залежними є місцеві органи самоврядування базового рівня, тобто сільські та селищні ради, а також міські ради не великих за кількістю населення міст.

Для вирішення виниклих на сьогоднішній день проблем фінансового забезпечення місцевого самоврядування було запропоновано внести зміни в Бюджетний кодекс України. Дані зміни викладено в Законі України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України».

Так, до ефективних змін, спрямованих на зміцнення фінансових основ місцевих органів самоврядування викладених в новій редакції Бюджетного кодексу України, слід віднести:

1. Закріплення за доходами бюджетів міст районного значення, сіл, селищ чи їх об'єднань 50% загального обсягу податку з доходів фізичних осіб, що формується на цій території

(ст. 65).

2. Закріплення плати за окремі види ліцензій, за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення та частини фіксованого податку на доходи від підприємницької діяльності (60% загальних надходжень від стягнення даного податку зараховувати до обласних та районних бюджетів) (ст. 64).

3. Податок на прибуток підприємств і відокремлених філій буде сплачуватись не за місцем розташування головного офісу, а за місцем знаходження цих підрозділів (ст. 64).

4. Включення до складу місцевих податків і зборів податку на землю. Введення в склад місцевих податків податку на нерухомість (ст. 69).

5. Зарахування в повному обсязі надходжень від стягнення податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, а також збору за забруднення навколишнього середовища до сільських, селищних та міських бюджетів (ст. 69).

6. Розширення дохідних джерел бюджету розвитку місцевих бюджетів, а саме: включення 10% податку на прибуток (окрім державних та комунальних підприємств), 15% податку з доходів фізичних осіб, що сплачується на території сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань і зараховується до відповідних бюджетів. Уточнено склад видатків бюджету розвитку місцевих бюджетів, а саме: включено капітальні видатки з деталізацією за напрямками (ст. 71) [3].

До основних недоліків нової редакції Бюджетного кодексу, що стосуються фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, слід віднести:

1. Встановлення прямих бюджетних відносин всіх органів місцевого самоврядування з Державним бюджетом (ст. 97). Тобто видатки органів місцевого самоврядування на фінансування делегованих повноважень будуть розраховуватись Міністерством фінансів України за відповідними формулами, які затверджені Бюджетним кодексом України. В результаті впровадження даних змін кількість місцевих бюджетів, що затверджуються Міністерством фінансів України збільшиться до 12 тис., що значно

ускладнить процес прийняття даних бюджетів.

2. Зарахування податку з доходів фізичних осіб до відповідного місцевого бюджету за місцем податкової адреси фізичної особи (ст. 64). Це призведе до зростання навантаження на суб'єктів підприємництва, оскільки ускладнить адміністрування цього податку. В результаті мешканці сіл та селищ можуть бути позбавлені можливості працевлаштування у містах.

3. Запровадження механізму стимулювання органів місцевого самоврядування до наповнення місцевих бюджетів за рахунок включення до бюджету розвитку 50% надпланових надходжень загальнодержавних податків і зборів (ст. 108). Вважаємо, що застосування даного механізму суперечить такому принципу бюджетної системи, як принципи справедливості та неупередженості (ст. 7).

4. Зарахування до складу власних видатків бюджетів місцевого самоврядування видатків на позашкільну освіту, пожежну охорону, на фінансування закладів реабілітації хворих дітей (ст. 88). Вважаємо, що це зменшить ефективність розширення власних доходів бюджетів місцевого самоврядування [3].

Таким чином, проаналізувавши положення нової редакції Бюджетного кодексу України щодо формування та використання фінансових ресурсів місцевих органів самоврядування, слід зазначити, що дані положення є достатньо суперечливими, вони не гарантують дійсної фінансової автономії місцевих органів влади, хоча в певній мірі дохідна частина місцевих органів самоврядування базового рівня буде розширена. Відповідно, правові норми системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування закріплені в Бюджетному кодексі України потребують подальшого аналізу та наукового обґрунтування.

Висновки. Отже, основною проблемою розвитку та зміцнення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, на наш погляд, є недосконалість та суперечність правових норм даної системи. Одним з кроків в вирішенні даних проблем було прийняття нової редакції Бюджетного кодексу України, проте не всі законодавчі зміни викладені в даному законопроекті є ефективним та доцільними.

Вважаємо, що для зміцнення фінансового забезпечення

місцевого самоврядування необхідно на законодавчому рівні також закріпити наступні заходи, а саме:

– розробити та закріпити в Бюджетному кодексі норми та нормативи визначення видаткових повноважень для кожного рівня місцевої влади окремо, що надасть можливість більш точно визначати потребу місцевих органів самоврядування в фінансових ресурсах на виконання, як власних, так і делегованих повноважень.

– включити до складу доходів (загального фонду) місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів 50% податку на прибуток підприємств (окрім державних та комунальних), який сплачується на території сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань.

– внести зміни в Бюджетний кодекс України, які б дозволили здійснювати запозичення до бюджетів розвитку органам місцевого самоврядування всіх рівнів, у тому числі сільським та селищним радам, адже вони найбільш потребують зміцненні фінансового забезпечення. При цьому необхідно спростити адміністрування випуску позик.

Таким чином, вважаємо, що впровадження даних заходів поряд з запропонованими змінами нової редакції Бюджетного кодексу України надасть можливість зміцнити систему фінансового забезпечення місцевого самоврядування та покращити якість надання громадських послуг.

Література

1. Бюджетний кодекс України / Верховна Рада України. – Офіц.вид. – К.: Парлам. вид-во, 2001. – 103 с.
2. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн. / В. В. Зайчикова – К.: НДФІ, 2007. – 299 с.
3. Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» // http://www.gkska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32922
4. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: моногр. / І. О. Луніна – К.: Наукова думка, 2006 – 432 с.
5. Місцеві фінанси: Підручник / [О. Р. Квасовський, А. В. Лучка, Б. С. Малиняк та інші] / За ред. О. П. Кириленко. – К.:

Знання, 2006. – 677 с.

6. [Основні показники соціально-економічного розвитку регіонів та виконання місцевих бюджетів] // Бюджет України за 2002 рік: стат. зб. – К., 2003. – С. 153 – 154

7. [Основні показники соціально-економічного розвитку регіонів та виконання місцевих бюджетів] // Бюджет України за 2007 рік: стат. зб. – К., 2008. – С. 143 – 144

8. Сунцова О. О. Місцеві фінанси: Навчальний посібник. / О. О. Сунцова – Київ: Центр навчальної літератури, 2005. – 560 с.