

Ю.Л. Субботович, канд. екон. наук., доцент

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

В статті визначаються основні кількісні та якісні показники, що характеризують розвиток місцевих бюджетів в Україні, рівень централізації бюджетних ресурсів, розмежування доходів і видатків між різними ланками бюджетної системи.

Basic quantitative and qualitative activities of local budget development, level of centralization of budget resources, division revenues and expenditures among different level of budget system are considered in this article.

Реформування системи міжбюджетних відносин вимагає теоретичного обґрунтування необхідних трансформацій у відносинах бюджетів різних рівнів, формування дієвої та стабільної системи формування доходної частини місцевих бюджетів, що розширює економічні можливості адміністративно-територіальних одиниць. Протягом багатьох років бюджетні відносини в Україні носили відбиток командно-адміністративної економіки, суб'єктивізму під час прийняття важливих рішень, щодо фінансування окремих регіональних програм. Удосконалення міжбюджетних відносин є невід'ємною передумовою забезпечення сталого соціально-економічного зростання в Україні, розвитку ідеї державності на основі зміцнення фінансів місцевого самоврядування.

Таки зміни мають відбуватися за допомогою науково обґрунтованих підходів до побудови ефективної системи міжбюджетних відносин в цілому, що відноситься до національних державних пріоритетів. Вирішення зазначених проблем ускладнюється внаслідок недоліків організації і методичних підходів до формування й використання фінансових ресурсів місцевих органів влади, практичного досвіду вирішення численних проблем, що існують у взаємовідносинах різних рівнів вітчизняної бюджетної системи.

Питання міжбюджетних відносин займають значне місце у наукових дослідженнях зарубіжних і вітчизняних вчених. Теоретичні основи місцевих фінансів, порядок формування доходів та визначення напрямків використання коштів місцевих бюджетів, організація трансфертних платежів розглядалися у наукових працях таких вітчизняних авторів як: С. Аптекаря, О. Барановського, С. Буковинського, С. Булгакової, О. Василика, З. Васильченко, Т. Вахненко, Ю. Ганущака, А. Єпіфанова, Б. Кваснюка, О. Кириленко, Н. Костіної, В. Кравченка, І. Луніної, В. Опаріна, К. Павлюк, Ю. Пасічника, Д. Полозенка, Ю.Петленко, І. Сало, С. Слухaya, В. Федосова, С. Юрія та багатьох інших.

Проте у зарубіжній і вітчизняній економічній літературі подальшого вивчення потребують визначення сутності, місця і ролі податково-бюджетних відносин центру та територій, з'ясування наявних проблем і недоліків у цій сфері, цілісне формулювання теоретичних засад формування системи міжбюджетних трансфертів,

пошук нових джерел доходної частини місцевих бюджетів, що суттєво впливає на розв'язання завдань при виконанні органами державної влади своїх функцій. Проблемною залишається чинна неузгодженість між собою законодавчо-нормативних актів щодо функціонування місцевих бюджетів, що визначає низький рівень фінансової ініціативи місцевих органів влади у формуванні та виконанні місцевих бюджетів. Все це зумовило вибір наукового напрямку дослідження та логіку написання даної статті.

Міжбюджетні відносини відображають обумовлену адміністративним поділом і бюджетним устроєм держави сферу економічних відносин суспільства, пов'язаних із перерозподілом валового внутрішнього продукту; формуванням, розподілом і використанням централізованих фондів грошових коштів, що знаходяться у розпорядженні місцевих органів влади та призначених для соціально-економічного розвитку конкретних територій країни. Це система фінансових відносин, що складаються між державним і місцевими бюджетами, між місцевими бюджетами різних рівнів, між місцевими бюджетами і господарюючими суб'єктами й домогосподарствами, а також між бюджетами інших країн і державним та місцевими бюджетами в Україні за приводу планування, формування, розподілу і використання фінансових ресурсів та контролю за їх витрачанням.

Зміцнення інституту місцевого самоврядування значною мірою залежить від того, чи будуть створені умови для фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, основу якої становлять місцеві бюджети.

Місцевий бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами місцевої влади та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Зазначимо основні кількісні та якісні показники, що характеризують розвиток місцевих бюджетів в Україні, взаємозв'язок між державним і місцевими бюджетами, розподіл доходів і видатків між різними ланками бюджетної системи.

На нашу думку, перший показник, який дає характеристику місцевим бюджетам – це частка доходів місцевих бюджетів у ВВП (на рівні 12 %) (табл. 1).

Таблиця 1. Доходи місцевих бюджетів до ВВП

	2001	2002	2003	2004	2005 план
Доходи місцевих бюджетів, без врахування трансфертів	8,70	8,60	8,56	5,95	5,86
Трансферти, всього	3,53	3,90	4,43	5,41	4,67
Доходи місцевих бюджетів	12,23	12,51	12,99	11,35	10,53

Розраховано за даними Мінфіну

За період 2001 – 2005 рр. відбулося зменшення на 2,84 % доходів місцевих бюджетів, без врахування трансфертів у загальній величині доходів місцевих бюджетів до ВВП і відбулося зростання на 1,14% (за 2001-2004 рр. на 1,88 %) частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів до ВВП.

Другий показник – питома вага витрат, що здійснюються з місцевих бюджетів у витратах всього зведеного бюджету (40-50%).

Третій показник – витрати (за функціональною ознакою) які більше ніж на 50% і до 100% фінансуються з місцевих бюджетів – охорона здоров'я; освіта; соціальний захист та соціальне забезпечення; місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благо-

устрою населених пунктів; культурно-мистецькі програми місцевого значення; програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення; місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту; типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення; транспорт, дорожнє господарство; обслуговування боргу органів місцевого самоврядування; програми природоохоронних заходів міс-

цевого значення; управління комунальним майном; регулювання земельних відносин; інші програми, затверджені відповідною радою згідно із законом.

Четвертий показник – частка загальнодержавних податків у доходах місцевих бюджетів (табл. 2). Сьогодні бюджетна практика передбачає формування дохідної частини місцевих бюджетів переважно за рахунок загальнодержавних податків та зборів.

Таблиця 2. Динаміка статей дохідної частини місцевих бюджетів України у 2002-2004 роках, тис. грн.

ДОХОДИ	2002 рік		2003 рік		2004 рік	
	Затверджено місцевими радами	Питома вага, %	Затверджено місцевими радами	Питома вага, %	Затверджено місцевими радами	Питома вага, %
1.Податкові надходження	16921055,30	58,3	18 195 194,50	54,2	17 952 142,35	45,5
Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	12405153,90	42,7	13 368 703,80	39,9	12 473 377,53	32,1
Податок з доходів фізичних осіб	11052449,00	38,3	13 209 503,10	39,4	12 338 494,18	31,8
Податок на прибуток підприємств	1352704,90	4,4	159 200,70	0,4	134 883,35	0,3
Податки на власність	605074,10	2,1	603 722,50	1,7	658 504,41	1,7
Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів	605074,10	2,1	603 722,50	1,7	658 504,41	1,7
Збори за спеціальне використання природних ресурсів	1912104,90	6,4	2 035 686,70	6	2 310 707,86	5,9
Плата за землю	1670562,30	6,4	2 021 674,20	5,9	2 273 328,08	5,8
Внутрішні податки на товари та послуги	711894,60	2,4	648 333,70	2	827 613,44	2,2
Акцизний збір із вироблених в Україні товарів	272340,80	0,7	137 630,00	0,3	100 000,00	0,1
Плата за ліцензії на певні види господарської діяльності	131654,80	0,5	175 738,10	0,6	266 416,08	0,8
Плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності	307899,00	1,1	334 965,60	1,1	461 197,36	1,3
Інші податки	1286827,80	4,7	1 538 747,70	4,7	1 681 939,11	4,3
Місцеві податки і збори	554473,80	1,9	594 520,50	1,7	558 562,58	1,4
2.Неподаткові надходження	2054907,40	7,3	2 231 734,60	7,1	2 025 108,60	5,5
Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу	266195,40	1	318 885,00	0,9	404 156,27	1,1
Надходження від штрафів та фінансових санкцій	44752,60	0,1	24 223,50	0,1	19 386,08	0,1
Інші неподаткові надходження	1670047,80	6	137 009,70	0,2	24 552,66	1,8
3.Доходи від операцій з капіталом	630701,50	2,2	997 798,10	3	1 722 424,60	4,3
4.Цільові фонди	345115,20	1	543 251,60	1,5	678 951,88	1,5
Разом доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів)	19951779,40	68,8	21 967 978,80	65,8	22 378 627,43	57,5
5.Офіційні трансферти	9038913,60	31,2	11 355 368,40	34,2	15 977 336,90	42,5
Дотації	4252782,80	16,5	6 088 640,80	18,9	8 363 028,30	23,5
Субвенції	4786130,80	14,7	5 266 727,60	15,2	7 614 308,60	18,5
Кошти, що передані за взаємними розрахунками	0,00	0	0	0,1	0,00	-
ВСЬОГО ДОХОДІВ	28990693,00	100	33 323 347,20	100	38 355 964,33	100,0

Розраховано за даними Мінфіну

У місцевих бюджетах залишаються податок з доходів фізичних осіб, податок на землю, податок з власників транспортних засобів, податок на промисел, державне мито. А до державного бюджету перераховуються такі податки як – ПДВ, податок на прибуток підприємств, частина акцизного збору, мито – які в свою чергу є джерелом перерахування дотацій місцевим бюджетам. Як свідчать дані таблиці 2, у 2004 році 45,5 % доходів місцевих бюджетів формувалися за рахунок податкових надходжень, у тому числі загальнодержавні податки, збори, платежі складала 44,1 %. У попередніх періодах у 2002 та 2003 році питома вага загальнодержавних податків, зборів, платежів була ще вище 56,4 та 52,5 % відповідно.

П'ятий показник – питома вага місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів.

Місцеві податки та збори сьогодні в Україні не виконують фінансової функції і для багатьох місцевих бюджетів їх частка не перевищує 2%. За даними таблиці 2 їх питома вага у 2004 році складала всього 1, 45%. Проте для великих міст цей показник може становити 15-20%. Щодо частки тих місцевих податків і зборів, що

реально дають гроші місцевим бюджетам, то їх структура у 2004 році була такою: ринковий збір (56,31%), комунальний податок (29,02%), збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі (5,97%), податок з реклами (4,06%), збір за паркування автотранспорту (2,22%), збір за використання місцевої символіки (1,74%).

Шостий показник – питома вага міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів (рівень трансфертного ризику у міжбюджетних відносинах). За даними таблиці 2 цей показник складає суттєву частку – більше ніж 40 %. Це свідчить про відсутність реальних можливостей територіальних громад різного рівня самостійно вирішувати накопичені в результаті глибокої соціально-економічної кризи проблеми. Тобто достатньо значна сума коштів з державного бюджету спрямовується на вирівнювання розвитку регіонів, що призводить до зростання рівня централізації коштів у Державному бюджеті України.

Недоліки, невирішені питання, що супроводжують державну політику надання міжбюджетних трансфертів в Україні значною мірою зумовлені недостатнім теоретичним і організаційно-методологічним осмисленням

сутності міжбюджетних відносин, системи міжбюджетних трансфертів.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, міжбюджетні трансфerti – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого, а дотація вирівнювання – міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує [1, с.4-5].

Дотації вирівнювання можуть надаватися обласним бюджетам, бюджетам АРК, районним бюджетам, а також бюджетам міст обласного республіканського значення. Дотація не має цільового призначення і надається на покриття тимчасових касових розривів бюджету (коли видатки у поточному періоді перевищують доходи).

Субвенції на відміну від дотацій мають цільове призначення:

- ♦ субвенції на здійснення програм соціального захисту (виконання програм стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї);
- ♦ субвенції на виконання інвестиційних проектів (субвенція на будівництво житла військовослужбовців). Міністерство фінансів має завдання у 2006 році запровадити єдині методологічні засади розподілу субвенцій капітального характеру між територіями та подати на розгляд до Верховної Ради Закон України "Про основні засади надання субвенцій з Державного бюджету України на виконання інвестиційних проектів";
- ♦ субвенції місцевим бюджетам на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування від надання пільг встановлених державою (пільги ветеранам війни, податкові пільги)
- ♦ інші: субвенції на ліквідацію наслідків стихійного лиха (Івано-Франківській області на ліквідацію наслідків від повені); субвенції на збереження історико-культурних пам'яток в Україні (субвенція бюджету міста Львова на

збереження історичної частини міста); субвенції на розвиток житлово-комунального господарства. Субвенції місцевим бюджетам повинні надаватися на засадах фінансової участі цих бюджетів у реалізації проектів.

До міжбюджетних трансфертів відносять кошти, які передаються з місцевих бюджетів до державного (з бюджету міста Києва), а також інші дотації – надаються для вирівнювання дисбалансу у розвитку регіонів внаслідок нерівномірного розміщення об'єктів соціальної інфраструктури.

Отже, необхідність застосування міжбюджетних трансфертів випливає з того, що держава вступає у відносини з місцевими бюджетами і балансує їх. При цьому, з одного боку, трансфerti є однією з форм фінансування соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, одним із джерел наповнення місцевих бюджетів. З іншого боку, є трансфerti, які місцеві бюджети перераховують до державного бюджету. Тому виділяють "чисті трансфerti", які є різницею між міжбюджетними надходженнями і вилученнями.

В структурі надання трансфертів з Державного бюджету переважають дотації, їхня частка в 2005 році знизилась в порівнянні з 2001 на 2,8 %, але підвищилась в порівнянні з попереднім періодом на 3,3 % і склала 10116,7 млн. грн. З 2003 року знижується та частина коштів, що передається з місцевих бюджетів до Державного бюджету (див рис. 1).

Існуюча система надання цільових трансфертів свідчить про зменшення власних джерел коштів для задоволення потреб населення на місцевому рівні. Удосконалення функціонування системи розподілу міжбюджетних трансфертів повинна бути спрямована на вирішення конкретних соціально-економічних завдань.

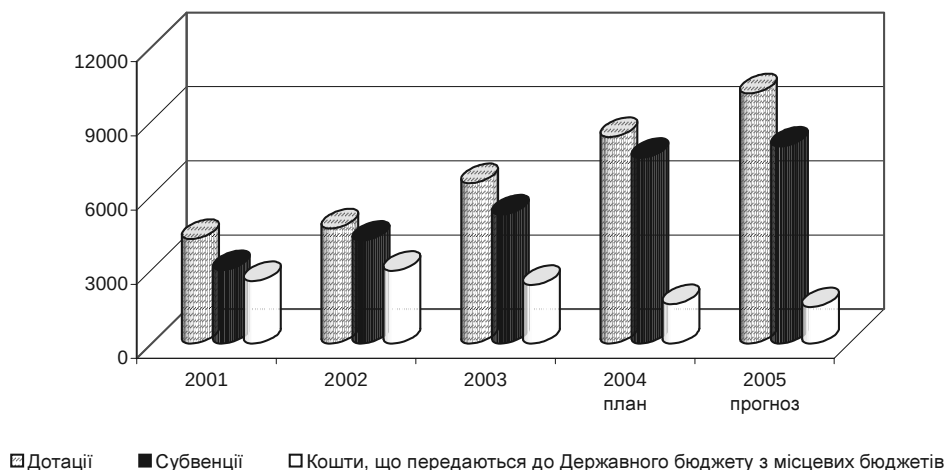


Рис 1. Обсяг трансфертних платежів за 2001-2005 рр.. млн. грн.

Розраховано за даними Міністерства фінансів України.

В.Кравченко вважає, що трансфerti – головний інструмент організації міжбюджетних взаємовідносин, проведення державної регіональної політики, а дотації, субсидії і субвенції є інструментами міжбюджетних відносин, які регулюють доходи місцевих бюджетів[2, с.260, 270, 277].

Сьомий показник – частка місцевих запозичень у доходах місцевих бюджетів (місцеві бюджети можна поповнювати завдяки випуску муніципальних облігацій). З дефіцитом можуть плануватись виключно міські бюджети та бюджет АРК. Право на здійснення внутрішніх запозичень

має Кабінет Міністрів АРК, органи місцевого самоврядування на рівні міста. Зовнішні запозичення може робити виключно міський бюджет, якщо чисельність наявного населення міста більше ніж 800 000 чоловік. Бюджетна політика 2006 року обґрунтовує необхідність та можливість залучення коштів міжнародних фінансових інституцій для кредитування проектів муніципального розвитку.

Для покриття тимчасових касових розривів місцеві бюджети можуть брати короткострокові кредити у фінансово-банківських установах. Кредити не надаються одним місцевим бюджетом іншому.

Отже, можна зробити висновок, що на практиці принцип самостійності місцевих бюджетів поки що за-

лишається нереалізованим. Нестабільність та недостатність доходних джерел місцевих бюджетів стали проблемою збалансованості всієї бюджетної системи України. Реалізація права кожної адміністративно-територіальної одиниці на економічну самостійність неможлива без підвищення зацікавленості місцевих органів влади у виконанні планів надходжень загальнодержавних податків і зборів та неподаткових надходжень і відповідно у забезпеченні кожного бюджету стійкими доходами на території відповідної місцевої Ради народних депутатів.

Реформувати систему планування та виконання місцевих бюджетів необхідно шляхом забезпечення наявних та додаткових повноважень, що передаються місцевим бюджетам, чіткого розмежування повноважень між учасниками бюджетного процесу та посилення відповідальності осіб, винних у порушенні бюджетного законодавства.

1. Бюджетний кодекс України // Урядовий кур'єр. – 2001. – №29. 2. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України. – К.: Знання, 1999. – 487 с.
Надійшла до редколегії 06.09.05

І.Є. Януль, канд. екон. наук, доц.

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТУ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

Розглядаються особливості формування бюджету розвитку місцевих бюджетів в Україні. Роль бюджетування у складанні бюджету розвитку. Сутність і значення капітального бюджетування. Вивчаються етапи капітального бюджетування. Вивчено основні напрямки поліпшення бюджетування.

Specifics of making budget of development local budgets in Ukraine. The role of budgeting in making budget of development. Essential nature and meaning of capital budgeting. Points of capital budgeting and the main ways for making the budgeting better.

Бюджетний кодекс України передбачає формування місцевими бюджетами бюджету розвитку, що надає можливість вирішувати одну із найважливіших проблем – фінансування капітальних видатків, розвиток виробничої та соціальної інфраструктури регіонів.

Законодавством передбачено джерела фінансування та видатки бюджету розвитку, зокрема, статтею 71 Бюджетного Кодексу (1) визначено, що надходження до бюджету розвитку місцевих бюджетів включають:

- ♦ кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення;
- ♦ надходження дивідендів нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;
- ♦ кошти від повернення позик, які надавались з відповідного бюджету до набрання чинності Бюджетним Кодексом, та відсотки, сплачені за користування ними;
- ♦ кошти, які передаються з іншої частини бюджету за рішенням відповідної ради;
- ♦ запозичення, здійснені у порядку, визначеному Бюджетним Кодексом;
- ♦ субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів;

До витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів належать:

- ♦ погашення основної суми боргу Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування;
- ♦ капітальні вкладення;
- ♦ внески органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності.

Значну частину видатків бюджету розвитку складають капітальні вкладення—придбання основних фондів, будівництво, реконструкція та капітальний ремонт виробничих потужностей та об'єктів соціальної інфраструктури. Фінансування цих видатків сприяє розвитку регіону, збільшення його податкового потенціалу. Важливим завданням місцевих виконавчих органів влади є ефективне використання фінансових ресурсів місцевого бюджету на фінансування цих видатків. Одним з елементів, що забезпечують оптимальне планування бюджету є капітальне бюджетування.

Капітальне бюджетування передбачає процес фінансування основних фондів місцевих бюджетів та включає реалізацію коротко та довгострокового комплексного плану, який розробляється з метою досяг-

нення стратегічних цілей та виконання завдань, поставлених органами місцевого самоврядування з метою виконання економічних та соціальних програм.

Завдяки капітальному бюджетуванню забезпечується необхідними фінансовими ресурсами фінансування бюджетів розвитку, стимулюється інвестиційна діяльність регіону, розвиваються технологічні дослідження, створюються додаткові робочі місця.

Міжнародний досвід свідчить, що здійснення видатків на розбудову основних фондів у відповідності до стратегічних цілей та завдань державних установ, в перспективі прискорює економічне зростання та сприяє заощадженню економічних ресурсів.

Капітальне бюджетування передбачає визначення пріоритетів інвестиційної політики місцевого бюджету та визначення необхідних витрат для її успішного впровадження.

Основні етапи капітального бюджетування:

- ♦ планування;
- ♦ бюджетування;
- ♦ придбання основних фондів;
- ♦ управління основними фондами;

Кожен з етапів відіграє важливу роль в циклі капітального бюджетування.

Процес планування—чітко визначає та обґрунтовує потребу в основних фондах, він означає стратегічне планування капітальних вкладень. Проект капітальних вкладень не слід розпочинати без доведення обов'язкової необхідності та обґрунтування потреби в них.

Складовими елементами етапу формування є база оцінка та опис потреби в основних фондах, вибір найкращих фондів, оцінка ефективності використання основних фондів.

Базова оцінка та опис потреби. Для того, щоб обґрунтувати потребу в основних фондах, керівники галузевих відділів та управлінь мають подати детальний опис умов реалізації певного інвестиційного проекту, обрахувати потребу у додаткових основних фондах, або придбанні нових. Аналіз має кількісно довести необхідність основних фондів та їх корисність для громад і привести до зменшення витрат та підвищення ефективності надання суспільних послуг.

Функціональні вимоги. Якщо існує обґрунтування потреби у основних фондах відповідно до вимог об'єктивного аналізу та органами управління прийнято рішення щодо придбання основних фондів, необхідно провести низку додаткових аналітичних етапів. Ці етапи перед-