

Світлана МИХАЙЛЕНКО,
Валерія ЗУБРИЛІНА

ВПЛИВ НОВАЦІЙ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ НА ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Розглянуто новації Бюджетного кодексу України щодо формування дохідної бази місцевих бюджетів та зміцнення фінансової незалежності місцевих органів влади. Проаналізовано склад і структуру доходів місцевих бюджетів, відповідність проголошених новацій фактичному стану доходів місцевих бюджетів. Обґрунтовано перспективи вирішення завдань щодо зміцнення фінансового підґрунтя місцевих органів влади.

Прагнення України до членства в Європейському Союзі вимагає інтенсифікації інтеграційних процесів як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні. У Стратегії інтеграції України до ЄС зазначено, що основна вага інтеграційних процесів має бути перенесена з центральних органів виконавчої влади на регіони, до органів місцевого самоврядування та територіальних громад.

У оновленому Бюджетному кодексі України передбачено запровадження нових та уточнення чинних понять та термінів у бюджетній сфері; оптимізація процедури розгляду та затвердження закону про державний бюджет; уточнення основних функцій головних розпорядників бюджетних коштів; запровадження механізму середньострокового бюджетного планування та прогнозування, який орієнтовано на стратегічні цілі; визначення доходів державного бюджету, що передаються до місцевих бюджетів, з метою децентралізації бюджетних коштів та збільшення фінансових ресурсів місцевих органів влади.

Практика формування місцевих бюджетів в умовах новацій Бюджетного кодек-

су потребує ретельного аналізу на відповідність проголошених цілей та пріоритетів фактичному стану наявних фінансових ресурсів місцевих органів влади.

Проблематиці формування доходів місцевих бюджетів та питанням підвищення фінансової самостійності місцевих органів влади присвятили свої дослідження такі вітчизняні вчені, як О. Василик, В. Кравченко, І. Луніна, О. Кириленко, К. Павлюк, Ю. Пасічник та ін. Проте доцільно провести дослідження на відповідність наявних фінансових ресурсів місцевих бюджетів в умовах дії новацій Бюджетного кодексу України проголошеним цілям та пріоритетам.

Метою статті є аналіз сучасного стану фінансової бази органів місцевого самоврядування та відповідність проведених новацій Бюджетного кодексу України очікуваним результатам, спрямованим на збільшення доходів місцевих бюджетів.

Програма економічних реформ, яка розроблена Комітетом з економічних реформ на виконання поставленого Президентом України завдання з відновлення економічного зростання й модернізації еко-

номіки на 2010–2014 рр. [1], передбачає важливі кроки у сфері управління фінансами, де провідне місце належить створенню законодавчих засад для підвищення прозорості державних і місцевих фінансів.

Ухвалення нової редакції Бюджетного кодексу України та прийняття Податкового кодексу України, окремих постанов Кабінету Міністрів України спрямовані на надання місцевому самоврядуванню реального фінансового змісту та зміцнення підґрунтя для ефективного виконання органами місцевого самоврядування функцій на рівні регіонів і громад. Центральне місце у забезпеченні фінансової самостійності місцевих органів влади належить місцевим бюджетам.

Визначення поняття “місцевий бюджет” міститься в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р., у ст. 1 якого вказано, “що бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування” [2].

Сучасні вчені розглядають сутність місцевих бюджетів у різних аспектах: як правовий акт; як економічну категорію; як організаційну форму мобілізації частини фінансових ресурсів у розпорядження місцевих органів самоврядування; як систему фінансових відносин, що складаються між місцевими та державним бюджетом, а також усередині сукупності місцевих бюджетів; як план (кошторис) доходів і видатків відповідного місцевого органу влади [3, 181; 4, 189; 5, 118, 6, 172].

За матеріальним змістом місцеві бюджети – це централізовані фонди фінансових ресурсів, які є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих органів влади та управління, використання яких здійснюється на фінансування їх функцій та завдань. Отже, ключову роль у створенні самостій-

них місцевих бюджетів відіграють їхні доходи та видатки, а також форми і методи, за допомогою котрих формуються доходи та здійснюються видатки.

Вітчизняні науковці, визначаючи дефініцію “доходи місцевих бюджетів”, роблять наголос на правовому аспекті формування доходів, а також на економічних відносинах, які пов’язані з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів регіонального рівня і використовуються місцевими органами для забезпечення поточних і перспективних завдань розвитку регіону [5, 399; 7, 126; 8, 360].

Ст. 2 Бюджетного кодексу України визначає доходи бюджету як “податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за адміністративні послуги, власні надходження бюджетних установ)” [9]. Тобто Бюджетний кодекс надає загальне поняття “доходи бюджету”, зокрема “доходи місцевого бюджету”.

З прийняттям нової редакції Бюджетного кодексу України відбулися зміни у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів у бік збільшення ресурсу місцевих бюджетів, децентралізації бюджетних коштів і передачі частини доходів державного бюджету до місцевих бюджетів.

Для зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування передбачено передачу доходів державного бюджету до місцевих бюджетів за такими видами надходжень: 50% плати за користування надрами; 50% плати за спеціальне водокористування; плата за ліцензії та сертифікати, державна реєстрація (шість видів); частина податку на прибуток до бюджету розвитку; 50% збору за лісокористування; надходження від продажу безхазяйного майна; плата за надані в оренду ставки; плата за використання інших природних ресурсів; 50% надходжень

БЮДЖЕТНА СИСТЕМА І БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС

податку на прибуток та акцизного збору понад річні розрахункові обсяги [9]. Такі зміни мають сприяти децентралізації доходів бюджету та збільшенню бюджетних ресурсів у місцевих органах влади.

Бюджетним кодексом України від 08.07.2010 року передбачено розширення джерел доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, за рахунок зарахування у повному обсязі: плати за землю; єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва до бюджету розвитку; плати за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності; фіксованого податку на доходи фізичних осіб від підприємницької діяльності; надходження адміністративних штрафів [9]. Тобто за рахунок цих надходжень планується збільшення обсягу власних доходів місцевих бюджетів, які формуються внаслідок дій і рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування.

Крім того, розширено перелік джерел формування бюджету розвитку місцевих бюджетів за рахунок частини податку на

прибуток та єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва.

Розглянемо доходи зведеного, державного та місцевих бюджетів України у 2009–2012 рр. (табл. 1). За даними Державної казначейської служби України до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2012 р. надійшло 100,8 млрд. грн., що на 16,5% більше, ніж у 2011 р. Доходи місцевих бюджетів за 2011 р. склали 86,5 млрд. грн., що на 6,0 млрд. грн. більше, ніж у 2010 р., або на 7,5% [10]. Незважаючи на те, що функціонування сфери бюджету у більшості регіонів України характеризувалося низкою позитивних тенденцій, зокрема нарощенням доходів місцевих бюджетів (без трансфертів), приріст варіював від 6,4% у Закарпатській до 31,1% у Полтавській областях [11], мають місце й негативні тенденції.

Так, з введенням в дію нових положень Бюджетного кодексу з 2011 р., уряд планував збільшення доходів місцевих бюджетів на 17,3 млрд. грн. за рахунок передачі частки доходів державного бюджету до місцевих

Таблиця 1

Доходи зведеного, державного та місцевих бюджетів у 2009–2012 рр. [11]

| Показник | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2012 р. проти 2011 р. | |
|--|-------|-------|-------|-------|--------------------------------|------------------|
| | | | | | Абсолютний приріст, млрд. грн. | Темп приросту, % |
| Зведений бюджет, млрд. грн., у т. ч.: | 288,6 | 314,4 | 398,3 | 445,5 | 47,2 | 11,9 |
| загальний фонд | 224,3 | 268,7 | 334,7 | 369,7 | 35, | 10,5 |
| спеціальний фонд | 64,3 | 45,7 | 63,6 | 75,8 | 12,2 | 19,2 |
| Державний бюджет (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд. грн., у т. ч.: | 217,6 | 233,9 | 311,8 | 344,7 | 32,9 | 10,6 |
| загальний фонд | 164,7 | 201,1 | 263,3 | 288,5 | 25,2 | 9,6 |
| спеціальний фонд | 52,9 | 32,8 | 48,5 | 56,2 | 7,7 | 15,9 |
| частка у доходах зведеного бюджету, % | 85,4 | 74,4 | 78,3 | 77,4 | – | – |
| Місцеві бюджети (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд. грн., у т. ч.: | 71,0 | 80,5 | 86,5 | 100,8 | 14,3 | 16,5 |
| загальний фонд | 59,6 | 67,6 | 71,4 | 81,2 | 9,8 | 13,7 |
| спеціальний фонд | 11,4 | 12,9 | 15,1 | 19,6 | 4,5 | 29,8 |
| частка у доходах зведеного бюджету, % | 24,6 | 25,6 | 21,7 | 22,6 | – | – |

бюджетів, про що йшлося вище. Однак, за результатами 2011 р., місцеві бюджети недоотримали (щодо прогнозу) 11,3 млрд. грн. запланованих урядом. Абсолютний приріст доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) в 2012 р. порівняно з 2010 р. склав 20,3 млрд. грн., а відповідно до розрахунків уряду обсяги приросту доходів місцевих бюджетів повинні були скласти, як мінімум, 34,6 млрд. грн.

Важливим показником ролі та значення місцевих бюджетів у бюджетній системі держави, а також показником рівня самостійності місцевих бюджетів є показник питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті (рис. 1). За цим показником ступінь децентралізації бюджетних ресурсів України становить менш, ніж 25% і постійно знижується з 24,6% у 2009 р. до 21,7% у 2011 р. та 22,6% у 2012 р.

У 2010 р. частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету складала 25,6%, а в 2011 р. різко знизилася до 21,7%. Це найнижчий показник за всі роки незалежності нашої держави. З цього можна зробити висновок, що новації Бюджетного кодексу не сприяли децентралізації бюджетних доходів, а навпаки, ще більше підвищили залежність місцевих бюджетів від органів центральної влади.

Частка валового внутрішнього продукту, яка розподіляється через державний та місцеві бюджети, показує, яку питому вагу всієї сукупності благ та послуг, створених в державі за рік, акумулюють та перерозподіляють через ці бюджети (рис. 2). Як бачимо з рис. 2, місцеві бюджети беруть значно меншу участь у перерозподілі ВВП, ніж державний бюджет. Так, у 2009 р. частка ВВП, яка розподілялась через місцеві бюджети, складала найбільше значення – 7,8%, у 2010 р. – 7,4%, у 2011 р. – 6,6%, а в 2012 р. – 7,2%.

Слід зазначити, що частка доходів місцевих бюджетів у ВВП в 3–3,5 рази нижче, ніж частка доходів державного бюджету у ВВП. Це вказує на велику централізацію фінансових ресурсів країни у державному бюджеті та фінансову залежність місцевих органів влади від рішень центрального уряду.

У Бюджетному кодексі встановлено, що всі надходження, які визначені нормативно-правовими актами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підлягають включенню до відповідних бюджетів [9]. Заборона органам державної влади, органам місцевого самоврядування та іншим бюджетним установам створювати відповідні фонди за межами бюджетів (пункт 9 статті 13) реалізує принцип повно-

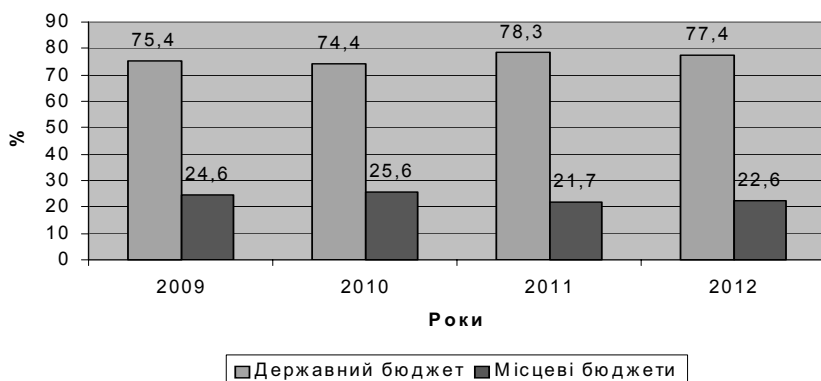


Рис. 1. Частка державного та місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у доходах зведеного бюджету, %.

БЮДЖЕТНА СИСТЕМА І БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС

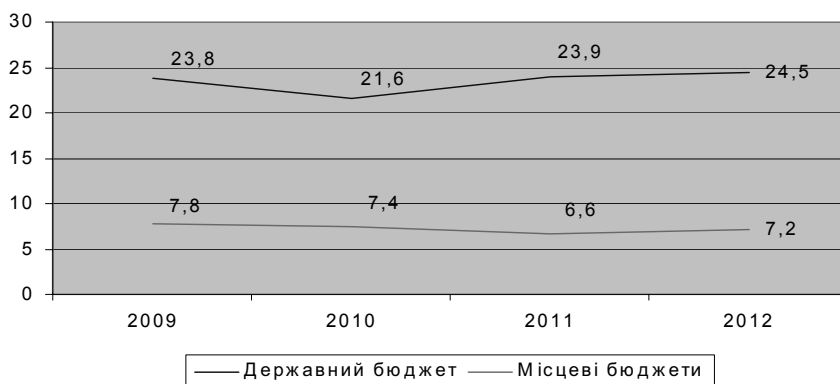


Рис. 2. Частка доходів місцевих та державного бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у ВВП, %

ти бюджетної системи України (частина четверта статті 7), що не було передбачено Законом України “Про бюджетну систему України”.

Місцевий бюджет включає всі надходження та витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Вони складають єдиний баланс відповідного бюджету (стаття 63) [9].

В структурі доходів місцевих бюджетів з 2009 р. спостерігається поступове зменшення частки податкових надходжень та збільшення частки міжбюджетних трансфертів. Так, якщо у 2007 р. частка податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів становила 41,7%, то найбільше значення було у 2009 р. – 44,0%, а далі спо-

стерігається щорічне зменшення цієї частки до 38,1% у 2012 р. (табл. 2).

Питома вага неподаткових надходжень не зазнає визначених коливань у структурі доходів місцевих бюджетів і становить 5,6–6,0% усіх доходів.

Доходи від операцій з капіталом значно знизилися за період, що аналізується, з 4,6 млрд. грн. у 2007 р. до 1,7 млрд. грн. у 2012 р. [10], їх частка у доходах місцевих бюджетів зменшилась з 4,3 до 0,8% відповідно.

Також спостерігається зменшення надходжень до цільових фондів з 2,7 млрд. грн. у 2007 р. або 2,5% всіх доходів місцевих бюджетів до 0,6 млрд. грн. у 2012 р. або 0,3% усіх доходів місцевих бюджетів.

На фоні зменшення надходжень до місцевих бюджетів податкових і непо-

Таблиця 2

Структура доходів місцевих бюджетів України, %

| Показники | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| 1. Податкові надходження | 41,7 | 43,1 | 44,0 | 42,3 | 40,3 | 38,1 |
| 2. Неподаткові надходження | 6,0 | 5,6 | 5,8 | 5,5 | 6,0 | 5,6 |
| 3. Доходи від операцій з капіталом | 4,3 | 3,3 | 1,9 | 1,7 | 1,0 | 0,8 |
| 4. Цільові фонди | 2,5 | 1,7 | 1,1 | 1,0 | 0,5 | 0,3 |
| 5. Міжбюджетні трансферти | 45,5 | 46,3 | 47,2 | 49,5 | 52,2 | 55,2 |
| Усього доходів | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

даткових доходів спостерігається стійке збільшення обсягів трансфертів, що надаються з державного бюджету місцевим. Так, якщо у 2007 р. сума трансфертів становила 48,7 млрд. грн. або 45,5% всіх доходів місцевих бюджетів, то в 2012 р. до місцевих бюджетів вже було спрямовано 124,5 млрд. грн. у вигляді трансфертів або 55,2% всіх доходів місцевих бюджетів [10].

Слід також зазначити, що за останні п'ять років сума трансфертів, які передаються з державного бюджету місцевим бюджетам, збільшилася більш, ніж у 2,5 раза, що вказує на значну та подальшу централізацію бюджетних коштів у руках держави та їх перерозподіл через державний бюджет.

Таким чином, у сфері організації управління місцевими бюджетами десятиліттями накопичувалися проблеми, вирішення яких вимагало радикальних змін в бюджетній політиці держави. З введенням в дію нової редакції Бюджетного кодексу України, на жаль, місцеві бюджети не відчули істотних позитивних зрушень у формуванні своєї дохідної бази, більшість проблем залишилися не тільки не вирішеними, а й ще більш поглибилися.

Найактуальнішими проблемами у формуванні місцевих бюджетів, які потребують негайного вирішення, є:

- посилення децентралізації, яка повинна сприяти становленню горизонтального фінансового вирівнювання, посиленню суспільного контролю за цільовим використанням обмежених бюджетних ресурсів, забезпеченню збалансованості місцевих бюджетів;

- закріплення значущих дохідних джерел за місцевими органами влади відповідно до їх видаткових повноважень;

- збільшення власної дохідної бази органів місцевого самоврядування для створення передумов для розвитку адмі-

ністративно-територіальних одиниць і задоволення потреб населення відповідних територіальних формувань;

- чіткий розподіл між органами влади повноважень на здійснення видатків та відповідальності місцевих органів влади перед населенням за вирішення питань, віднесених законом до їх компетенції;

- підвищення зацікавленості місцевих органів влади у збільшенні надходжень до усіх бюджетів;

- розроблення механізму стимулювання до нарощування власної дохідної бази місцевих органів влади та забезпечення ефективності розподілу видаткових повноважень між рівнями державної і місцевої влади.

Отже, на нашу думку, вищезазначені заходи дозволять реалізувати ідеї зміцнення фінансового підґрунтя регіонального розвитку, реально розширити повноваження органів місцевого самоврядування при вирішенні нагальних проблем місцевого розвитку, підвищать прогнозованість розвитку громад та регіонів, сприятимуть забезпеченню їх соціальної орієнтованості і спрямованості на гарантування безпечного та комфортного проживання громадян на всій території України.

Література

1. Програма економічних реформ на 2010–2014 рр., розроблена Комітетом з економічних реформ при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/content/ker-program.html>

2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. № 280/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

3. Василик О. Д. Теорія фінансів: Підручник. – К.: НІОС, 2000. – 416 с.

4. Романенко О. Р. Фінанси: Підручник. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 312 с.

5. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. – К.: Т-во “Знання”, КОО, 1999. – 487 с.
6. Ганевич Є. М., Михайленко С. В. Фінанси. Фінансова система України: Навчально-методичний посібник. – Одеса: Пальміра, 2012. – 454 с.
7. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К.: НІОС, 2000. – 381 с.
8. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України: Навч. посіб. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Знання, 2008. – 670 с.
9. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
10. Сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>
11. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2012 рік / І. Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Зубенко, І. В. Самчинська: ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи”, USAID – К., 2013. – 136 с.