

УДК 336.1:352

В. Б. Сапожніков,
аспірант кафедри міжнародних фінансів, ТНЕУ

ПРАКТИКА І ПРОБЛЕМАТИКА ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто теоретичні рекомендації щодо ефективного використання коштів місцевих бюджетів; розкрито специфіку фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування (на прикладі формування бюджету м. Нововолинська).

The article depicts the theoretical recommendations as to the effective usage of local budgets' funds.

Ключові слова: фінансове забезпечення, органи місцевого самоврядування, доходи місцевого бюджету.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В умовах трансформаційних процесів, що мають місце в економіці та суспільному житті України, відбувається розширення повноважень органів місцевого самоврядування, а реалізація даних функцій потребує пошуку адекватних фінансових ресурсів. У зв'язку з цим до проблем планування місцевих бюджетів сьогодні прикута пильна увага з боку науковців, практиків та громадськості. Це вимагає активізації зусиль, спрямованих на переосмислення наукових засад зміцнення фінансового забезпечення місцевого самоврядування у процесі бюджетного планування.

Поглиблення демократичних процесів в Україні вимагає переходу від задекларованої на законодавчому рівні фінансової незалежності органів місцевого самоврядування до створення механізмів її реального забезпечення.

За таких умов постає необхідність побудови нової моделі фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування, яка забезпечувала б оптимальний фіскальний та стимулюючий ефект і відповідала політико-владним реаліям сьогодення, потребам збалансування інтересів центру та регіонів, усувала диспропорції фінансової забезпеченості окремих територій, знижувала напругу міжрегіональних фіскальних відносин та підтримувала ефективність бюджетної політики адміністративно-територіальної одиниці. Саме тому питання фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування є одним із пріоритетів фінансово-економічних та адміністративних трансформацій в Україні.

Проблематика фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування привертає увагу багатьох представників фінансової науки. Теоретичні витоки сучасних уявлень про природу місцевого самоврядування, місцевих бюджетів, сутність, роль і завдання фінансового забезпечення містяться у працях західних науковців: Ш. Бланкарта, Р. Майсгрейва, Ю. Немеца, Г. Райта, П. Рассела, Ч. Тібо, К. Фостера, А. Шаха та

інших. Серед вітчизняних вчених варто виділити внесок, насамперед: В. Андрущенко, О. Василика, В. Дем'янишина, А. Єпіфанова, О. Кириленко, А. Крисоватого, В. Кравченка, М. Карліна, М. Кульчицького, І. Луніної, Ц. Огня, В. Опаріна, В. Павлова, Ю. Пасічника, В. Суторміної, В. Федосова, С. Юрія та інших [4; 5].

Однак, поки що залишається недостатньо висвітленою специфіка фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, зокрема практика формування бюджетів міст.

АНАЛІЗ ТА НАПРЯМИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Під забезпеченням розуміється створення фінансових засад діяльності місцевого самоврядування, гарантування певного рівня фінансових ресурсів, надання їх в достатній кількості, з метою задоволення потреб місцевого самоврядування, створення надійних умов для здійснення ефективної фіскальної політики на локальному рівні.

Основною фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері планування фінансових ресурсів адміністративно-територіальних формувань України вважається:

— нормативно-законодавче регулювання в аспектах фінансового забезпечення бюджетів на локальному рівні;

— діяльність органів місцевого самоврядування та управління в сфері планування фінансових ресурсів регіону;

— основні підходи до фіскального регулювання місцевих бюджетів на стадіях:

1) планування їх "кошиків";

2) процесу розгляду, затвердження та виконання бюджетів територіальних громад.

Суб'єктами бюджетних правовідносин фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування є органи оперативного управління, які представляють інтереси держави, та фізичні і юридичні особи — платники податкових і неподаткових надходжень.

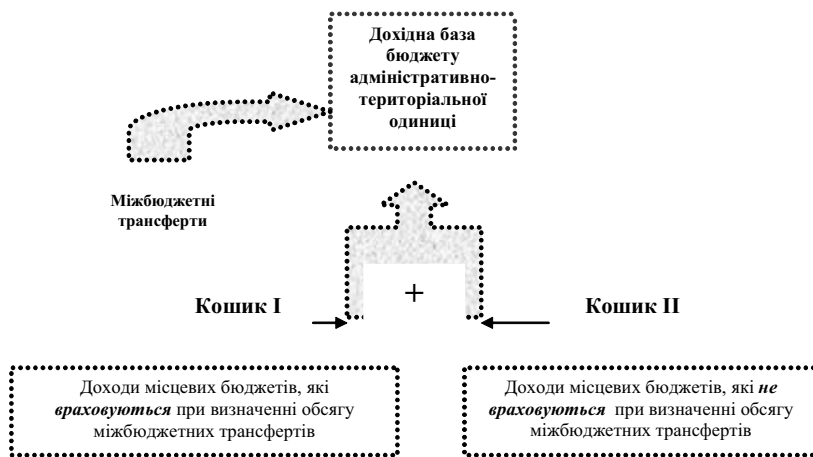


Рис. 1. Склад дохідної частини місцевих бюджетів України*

* Розроблено автором на підставі джерела [4].

Органи оперативного управління в сфері фінансового забезпечення бюджетів локального рівня, на нашу думку, можна поділити на три групи:

- органи законодавчої та виконавчої влади на місцях;
- фіскальні органи оперативного управління формування місцевих бюджетів;
- установи та організації нефінансового профілю.

Фінансове забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування у процесі бюджетного планування в Україні включає два етапи:

- планування на основі фіскально-бюджетного вбору;
- планування на основі визначення індексу відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці.

Планування доходів місцевих бюджетів здійснюється відповідно до засад і положень законодавства, стосовно прогнозу макропоказників державної програми економічного і соціального розвитку України на наступний рік, практики виконання бюджетних показників у попередні й у поточному роках.

Порядок формування дохідної частини бюджетів локального рівня полягають у запровадженні чинним законодавством такого інструменту, як "кошик доходів місцевого самоврядування" для бюджетів територіальних громад (сіл, селищ, міст та їх об'єднань).

Кошик доходів бюджетів місцевого самоврядування для бюджетів територіальних громад визначається як сукупність дохідних джерел, що закріплені за бюджетами місцевого самоврядування на постійній основі і враховуються при визначенні трансфертів цих бюджетів. Крім того, для всіх видів місцевих бюджетів передбачено перелік податків і зборів та обов'язкових платежів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Отже, сьогодні функціонування місцевих бюджетів як основи фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування складають доходи місцевих бюджетів, які враховуються та не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (див. рис. 1).

Стосовно доходів бюджетів місцевого самоврядування, що беруться до розрахунку при визначенні обсягу трансфертів, то до цього кошика зараховуються

надходження від податку на доходи з фізичних осіб, державного мита за судові процеси, плати за ліцензії та сертифікати, які надають органи місцевого самоврядування, плати за торгові патенти та надходження від сплати адміністративних штрафів, за винятком штрафів, сплачуваних ДАІ, а також надходження від штрафів та санкцій за порушення податкового законодавства, штрафів, сплачуваних місцевим бюджетам. Головну роль у кошику номер один відіграє податок на доходи з фізичних осіб, який на довгі роки стає основним наповнювачем місцевих бюджетів, що цілком відповідає найкращим зразкам досвіду європейських держав, наприклад, Скандинавських країн, де цей податок є основою наповнення місцевих бюджетів.

На нашу думку, розмежування доходів при плануванні місцевих бюджетів на доходи, які враховуються та які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, має сприяти їх зростанню. Тобто запропонована Бюджетним кодексом система заохочує органи місцевого самоврядування до нарощування надходжень, що сприятиме збільшенню обсягу видатків на надання послуг, за які вони відповідають.

Місцеві бюджети мають специфічні риси організації бюджетного планування, що виявляються на фоні загальних бюджетних тенденцій.

Основним принципом формування розрахункових показників місцевих бюджетів на 2009 рік здійснено в умовах розгортання світової фінансово-економічної кризи та її впливу на розвиток економіки країни і, як наслідок, на фінансово-економічну ситуацію регіонів.

З урахуванням зазначеного в основу формування обсягів доходів і видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, та розрахунку міжбюджетних трансфертів, крім вимог Бюджетного кодексу України, фінансового та іншого базового законодавства України, покладено норми Закону України від 31 жовтня 2008 року №639-VI "Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України" та основні вимоги Указу Президента України від 20 жовтня 2008 року "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 жовтня 2008 року "Про невідкладні заходи з посилення фінансово-бюджетної дисципліни та мінімізації негативного впливу світової фінансової кризи на економіку України".

При цьому головним було збереження основних пріоритетів бюджетної політики та дотримання принципів Бюджетного кодексу України.

При розробці, прогнозуванні та плануванні показників бюджету держави на 2009 рік було враховано основні завдання бюджетної політики, зокрема: забезпечення безумовної збалансованості бюджету; стимулювання інноваційної та інвестиційної діяльності, сприяння розвитку підприємницької діяльності як факторів економічного зростання; поглиблення інтеграції до Європейського Союзу; удосконалення механізму со-

Таблиця 1. Динаміка фактичних надходжень доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів м. Нововолинська Волинської області*

Бюджет міста	2005	2006	2007	2008 план	2008	2009 план
тис.грн.	10 592,2	14 542,9	21 793,5	26 985,8	28 458,4	38259
% до попереднього року	123,6	137,3	149,9	123,8	105,5	133,1% - до фактичних надходжень в 2008 р.

* Складено автором на підставі даних Фінансового управління Виконкому Нововолинської міської Ради

ціального страхування, забезпечення соціальних гарантій та соціального захисту населення. За цих умов у розрахунках прогнозних показників враховано, перш за все, базу оподаткування на чинних нормах законодавства, з врахуванням росту в наступному році основних макропоказників держави.

Розрахунок обсягу першого кошика доходів, закріплених за відповідними бюджетами, здійснюється на підставі прогнозного обсягу доходів Зведеного бюджету України, визначеного з основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий рік, а також шляхом застосування індексу відносної податкоспроможності. Для визначення прогнозних обсягів надходжень на плановий бюджетний період необхідно: визначити фактичні надходження за кожним видом доходів бюджетів за три попередні до планового року; проаналізувати економічні фактори, що впливають на обсяги надходжень, і визначити їх тенденції на наступний рік; встановити прозору базу надходжень, виключивши переоплати, пільги, погашення заборгованостей за минулі роки, недоїмку на кінець року тощо; вивчити динаміку надходження доходів за кожним видом, визначити сталі тенденції, які, швидше за все, збережуться наступного року; проаналізувати дані щодо податкової спроможності адміністративно-територіальних одиниць, визначити рейтинги власної території відносно надходжень до бюджету та порівняти з територіями, які мають кращі результати за рівних умов, зробити висновки відносно причин недовиконання; зібрати необхідну статистичну інформацію щодо фінансово-економічної діяльності підприємств та організацій; вивчити зміни в законодавстві, що впливатимуть на обсяги надходжень до місцевих бюджетів наступного року; проаналізувати власні рішення стосовно ставок податків і зборів, податкових пільг, податкової бази і обґрунтувати необхідність внесених змін до них тощо.

Так, доходи, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (I кошика) м. Нововолинська на 2009 р. заплановано в розмірі 38259,6 тис. гривень, що становить 133,1 % до фактичних надходжень 2008 р.

При цьому слід зазначити, що запланований темп росту є найнижчим за останні роки (факт. 2006 р. до 2005 р. — 137,3%, 2007 р. до 2006 р. — 149,9 %, 2008 р. до 2007 р. — 137,2%).

Найбільшу питому вагу в доходах, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, становить податок з доходів фізичних осіб — 89,1%. Прогноз надходження податку з доходів фізичних осіб до бюджету міста на 2009 р. визначено у сумі 35937,0 тис.гривень, що становить 135,0 % до фактичних надходжень 2008 р.

Доходи місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (кошик II), на 2009 рік розраховано згідно індексу податкоспроможності за 2005—2007 рр.

Фінансове забезпечення повноважень органів

місцевого самоврядування у процесі бюджетного планування місцевих бюджетів залежить також від таких фінансових чинників:

- вплив адміністративної взаємодії між органами законодавчої і виконавчої влади (від центрального до локального рівня);
- обсяг міжбюджетних трансфертів;
- інші положення, які затверджені в другому читанні Проекту закону про Державний бюджет України.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи, слід зазначити, що практика фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування у процесі бюджетного планування — це сукупність конкретних фінансових форм, бюджетних методів, інструментів та важелів, за допомогою яких забезпечується процес локального бюджетного вибору, де головною метою є раціональність, оптимальне представлення волевиявлення громад та практична його реалізація, що відображає законність, дотримання строків, прозорість і контрольованість фінансових ресурсів адміністративно-територіальних формувань.

Хочемо також наголосити, що ми торкнулися лише окремих аспектів фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні, вирішення яких вимагає подальших наукових розвідок. Зокрема, це стосується з'ясування проблем фінансового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування у процесі виконання місцевих бюджетів за доходами.

Література:

1. Азаров М. Я. Формування бюджетної політики економічного зростання / Азаров М. Я. // Фінанси України. — 2006. — № 9. — С. 3—9.
2. Андрущенко В.Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів) / В. Андрущенко. — Львів: Каменяр, 2000. — 303 с.
3. Бескид Й. Теоретичні засади бюджетної децентралізації: нормативна та позитивна теорія бюджетного федералізму / Й. Бескид // Світ фінансів. — 2007. — Вип. 4 (13). — С. 116—121.
4. Бюджетний кодекс України. Затверджений Верховною Радою України 21.06.2001 р. № 2542-III із змінами та доповненнями. — Вінниця: Книга-Вега, 2004. — 108 с.
5. Кириленко О.П. Фінанси (Теорія та вітчизняна практика): навч. посіб. / О.П. Кириленко. — Тернопіль: Астон, 2002. — 212 с.

Стаття надійшла до редакції 19.05.2010 р.