

УДК 35.072.81

А. П. Лелеченко,
к. держ. упр., Національна академія державного управління при Президентові України
Т. М. Дерун,
аспірант, Національна академія державного управління при Президентові України

ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТІВ МАЛИХ МІСТ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто процес формування місцевих бюджетів та бюджетів малих міст у контексті реформування бюджетної системи країни, проаналізовано механізм міжбюджетних відносин та структуру доходів і видатків місцевих бюджетів.

In the article the process of forming of local budgets and budgets of small cities is considered in the context of reformation of the budgetary system of country, the mechanism of interbudgetary relations and structure of earnings and charges of local budgets is analysed.

Ключові слова: бюджетна система, місцеві бюджети, міжбюджетні відносини, доходи і видатки місцевих бюджетів.

Key words: budgetary system, local budgets, interbudgetary relations, profits and charges of local budgets.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

У процесі децентралізації і зміни повноважень центральної і місцевої влади виникає потреба у трансформації бюджетної системи в напрямі надання більшої самостійності місцевим органам влади. Це, в свою чергу, створює передумови для економічного й соціального розвитку малих міст та формування в них достатніх фінансових ресурсів, необхідних для реалізації суспільно важливих функцій. Враховуючи те, що малі міста є низовими центрами системи розселення і мають багато проблем, вони не можуть забезпечити комфортне функціонування своїм мешканцям без необхідної фінансової і матеріальної основи.

Таким чином, на сьогодні надзвичайно актуальним питанням створення дієвого механізму, який визначав би основні принципи формування місцевих бюджетів, чітко розподіляв повноваження і функції різних рівнів влади в бюджетних відносинах. Крім того, гостро стоять проблеми формування місцевих бюджетів, джерел їх наповнення, розмежування доходів і витрат між державними і місцевими бюджетами, а також проблеми горизонтального фінансового вирівнювання.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР

Питання, пов'язані з формування місцевих бюджетів, досліджували М.А. Гапонюк, В.І. Кравченко, В.В. Мамонина, О.О. Сунцова. Питання правового забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні розглядають О.В. Чумакова і І.І. Єфремова. В свою чергу, публікації О.І. Дація і В.О. Федотова присвячені вивченню можливостей впровадження зарубіжного досвіду в процеси

бюджетування. Дослідження питань державного регулювання бюджетних відносин, механізмів бюджетної політики, напрямів міжбюджетних відносин та місцевих фінансів знайшли відображення в працях Баранової, О.П. Кириленко, І.О. Луніної, В.В. Юрчишина, М.Г. Чумаченко і О.В. Калініченко та інших.

Однак, питання формування бюджетів малих міст недостатньо висвітлені в науковій літературі. Враховуючи, що фінансові ресурси таких міст мають бути достатніми для забезпечення соціально-економічних потреб третьої населення країни, адже малі міста є найбільшою групою міст, необхідні комплексні наукові дослідження, направлені на пошук шляхів вдосконалення механізмів формування і наповнення міських бюджетів та реформування бюджетної системи взагалі.

ФОРМУЛЮВАННЯ МЕТИ АБО ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Враховуючи актуальність дослідження, метою статті є розгляд процесу формування місцевих бюджетів та бюджетів малих міст в контексті реформування бюджетних відносин. Для досягнення означеної мети нами визначено такі завдання: проаналізувати механізм міжбюджетних відносин, визначити структуру доходів і видатків місцевих бюджетів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Зазначимо, що бюджетна система являє собою сукупність державного й місцевих бюджетів, побудованих у відповідності з економічними відносинами та адміністративно-територіальним устроєм країни. Юридичними нормами Бюджетного кодексу встановлено, що кожне адміністративно-територіальне утворення самостійно визначає порядок і положення про власні бюджети, базуючись на

принципах єдності, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості й неупередженості, публічності та прозорості, відповідальності учасників бюджетного процесу.

Слід підкреслити, що потреба в реформуванні й децентралізації бюджетної системи має першочергове значення, адже фінансова незалежність є однією з фундаментальних умов самостійності та життєздатності органів місцевої влади.

Сутність бюджетної системи значною мірою реалізується через міжбюджетні відносини. Їх головним завданням є контроль за рівнем доходів місцевих бюджетів і здійснення в разі необхідності фінансового забезпечення органів місцевої влади для виконання своїх повноважень, тобто сприяння соціально-економічному розвитку і фінансовому вирівнюванню.

Згідно чинного законодавства економічну основу міжбюджетних відносин формують податкова система, державний бюджет, трансферти та інші фінансові ресурси. Міжбюджетні відносини виникають в процесі виконання бюджетів. Фактично механізм міжбюджетних відносин є базою, від якої залежить соціально-економічний розвиток міст, формуються фінансові потоки між центром та місцевими органами влади.

У процесі міжбюджетних відносин виникає цілий ряд проблем: незбалансованість бюджетних ресурсів і державних зобов'язань; відсутність механізму стимулювання адміністративно-територіальних одиниць до найбільш повного використання власного податкового потенціалу та скорочення неефективних видатків; відсутність закону про мінімальні державні стандарти, які б дали змогу перейти до формування міжбюджетних відносин на більш об'єктивній основі; нетранспарентність використання міжбюджетних трансфертів [2, с.85].

Немає сумніву, що основою для поступового оздоровлення та зміцнення місцевих фінансів має стати децентралізований варіант міжбюджетних відносин. У цьому контексті необхідне також удосконалення нормативів соціальних видатків та здійснення постійного їх моніторингу з врахуванням регіональної специфіки; забезпечення прозорості при плануванні, прийнятті та виконанні бюджетів усіх адміністративно-територіальних одиниць; розподілення фінансових ресурсів державного бюджету між різними рівнями бюджетів на основі запровадження нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості та мінімальних соціальних стандартів [4, с.3].

Важливим показником децентралізації бюджетної системи є частка трансфертів бюджетів центрального рівня у місцевих бюджетах. За питомою вагою трансфертів в доходах місцевих бюджетів визначають їх залежність від державного. Основне завдання трансфертів полягає у вирішенні проблем вертикальної незбалансованості, що є результатом невідповідності між відповідальністю за видатками та податкоспроможністю. Крім того, система трансфертів сприяє усуненню нерівностей між фінансовим забезпеченням адміністративно-територіальних одиниць, зумовленим соціально-економічними чинниками та потенціалом кожної території.

У бюджетній системі роль місцевих бюджетів досить значна. Місцеві бюджети акумулюють фінансові ресурси, які направляються на розвиток соціальної інфраструктури і забезпечення належного рівня життя населення. Місцеві бюджети відіграють важливу роль, впливаючи як прямо, так і опосередковано на стан місцевої економіки. Структура і розміри місцевого бюджету, обсяг

податкових надходжень, статті витрат впливають на розвиток виробництва, підприємництва, тенденції зайнятості й соціально-економічний стан певної території.

Бюджет малого міста належить до місцевих бюджетів і зберігає всі їх характеристики і процеси, пов'язані з формуванням та використанням бюджетів. Бюджет малого міста можна розглядати з різних позицій. Це політичний документ, який включає виклад політики бюджетування, і в якому визначаються мета та напрями її досягнення, пояснюється процес бюджетування, містяться порівняння з попередніми бюджетами та вказуються основні відмінності між ними; зазначаються пріоритети даної політики формування бюджету, пояснюється механізм реалізації поставленого завдання; показуються організаційні взаємовідносини між програмами розвитку, фінансування тих чи інших сфер міста; визначаються джерела ресурсів, етапи виконання; визначаються відповідальні за різні програми. Бюджет малого міста являє собою фінансовий план, який вказує джерела та структуру доходів, організацію цільових фондів. Він має забезпечити повне фінансове планування всіх напрямів діяльності місцевої влади, вміщувати порівняльні дані в динаміці, включати поточні (експлуатаційні) й інвестиційні видатки, показувати взаємозв'язок між ними, а також пояснювати процедуру поправок до бюджету протягом року. Бюджет повинен показувати механізм утворення цільових та резервного фондів та видатки з цих фондів протягом бюджетного періоду [3, с.121].

У сучасних умовах, які є результатом трансформаційних процесів, малі міста зазнають багато проблем в бюджетній сфері, серед них визначимо наступні:

— загальний обсяг доходів, які одержано на території міста, істотно перевищує суму коштів, які використано у ньому;

— різко скоротилися надходження підприємствам, які розташовано у малому місті, від відповідних галузевих відомств, що знижує фінансовий потенціал міста, породжує труднощі у формуванні бюджету, фінансовому забезпеченні розвитку національного господарства й соціальної інфраструктури;

— незважаючи на абсолютне зростання власних доходів бюджету, темпи цього зростання відстають від росту витрат і загальних доходів бюджету;

— недостатня увага місцевої влади до основного джерела доходів місцевого бюджету — податку на додану вартість й акцизів — а саме: безпосередньо до діяльності підприємств, що випускають продукцію, оподатковувану цими податками [5];

— незацікавленість місцевих органів влади у збільшенні надходжень.

Місцевий бюджет складається з загального та спеціального фондів. Загальний фонд охоплює всі доходи, що не мають спеціального призначення і спрямовуються на фінансування поточних видатків установ і закладів, які утримуються за рахунок відповідного бюджету. В свою чергу, спеціальний фонд місцевого бюджету використовується для фінансування заходів за рахунок конкретних видів надходжень. В його складі створюються місцеві цільові фонди для розвитку різних галузей міста. Крім того, місцевий бюджет розподіляється на дві частини: поточний бюджет і бюджет розвитку. Поточний місцевий бюджет включає видатки на утримання та ремонт житлово-комунального господарства, установ і закладів освіти, культури, охорони здоров'я, побуту, соціального забезпечення та інші. Доходи місцевого поточного бюджету формуються, як правило, за рахунок місцевих податків і зборів, інших обов'язкових платежів, загальних субсидій

від органів державної влади тощо.

До бюджету розвитку (або інвестиційного бюджету) належать доходи і видатки на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, пов'язаної з капітальними вкладеннями у соціально-економічний розвиток територій. Доходи місцевого бюджету розвитку формуються переважно за рахунок банківських кредитів, інвестиційних субсидій, комунальних і муніципальних позик та інших надходжень.

Необхідність виділення бюджету розвитку міст пояснюється кількома причинами. По-перше, інвестиційні проекти у своїй більшості є довгостроковими, їх тривалість перевищує період, на який приймається бюджет, а тому виникає потреба в розмежуванні джерел фінансування. По-друге, видатки, які мають місце при реалізації цільових проектів, не можуть використовуватись на фінансування поточних потреб. Останньою причиною є те, що виділені ресурси бюджету розвитку можуть бути використані для впровадження проектів тільки в конкретному місті.

Місцеві бюджети складаються з дохідної і видаткової частини. Звичайно, доходи та видатки місцевих бюджетів є взаємопов'язаними категоріями. За їхньої невідповідності настають такі негативні наслідки, як бюджетний дефіцит, який є наслідком розбалансованості економіки країни, зниження доходів і зростання бюджетних видатків.

Таким чином, дохідна частина бюджетів місцевих органів влади є інструментом регулювання соціально-економічного розвитку держави. Звідси витікає те, що поряд з державним регулюванням соціальних і економічних процесів існує і регулювання на місцевому рівні, межі та важливість якого не можна недооцінювати.

Місцеві органи влади під час планування дохідної частини, подібно до держави, в межах своєї компетенції здійснюють також нормативне або правове регулювання соціально-економічного розвитку. Тобто встановлюються правила поведінки основних суб'єктів міського розвитку, але в межах їх компетенції.

Самостійність бюджетів малих міст забезпечується власними (закріпленими) і регуляторними доходами. Власні доходи спрямовуються в той чи інший бюджет залежно від відомчої підпорядкованості господарств, організацій і установ, а також з урахуванням територіальної ознаки. Регуляторні доходи надходять у різні ланки бюджетів відповідно до відсотків відрхувань, встановлених для даного бюджету з державного в поточному році. До регуляторних доходів у нашій країні відносять відрхування від прибуткового податку з громадян, податку на прибуток підприємств, організацій, акцизного збору.

Доходи бюджетів малих міст класифікуються за розділами:

- податкові надходження — передбачені податковими законами України, загальнодержавні та місцеві податки, збори й інші обов'язкові платежі;

- неподаткові надходження — доходи від власності й підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі; доходи від некомерційного та побічного продажу; надходження від штрафів та фінансових санкцій; інші неподаткові надходження;

- доходи від операцій із капіталом — надходження від продажу основного капіталу, землі та нематеріальних активів, від продажу майна, що перебуває в комунальній власності, від реалізації державних запасів товарів тощо;

- трансферти — кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади АРК, органів місцевого

самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній і безповоротній основі.

Доходи бюджетів малих міст також можна розподілити за низкою ознак:

- за соціально-економічним характером: доходи від суб'єктів господарювання незалежно від форми власності; кошти, що надходять від населення;

- за методом вилучення коштів і юридичною формою: доходи, внесення яких відбувається добровільно (гранти, пожертви, дарунки); доходи, що стягуються в обов'язковому порядку (різноманітні податки, збори, обов'язкові платежі);

- за умовою зарахування до відповідних бюджетів: власні або закріплені доходи.

Доходи бюджетів малих міст як і доходи місцевих бюджетів, поділяються на ті, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, і ті, що не враховуються [1, с. 191]. Основними джерелами доходів бюджетів малих міст є місцеві податки і збори. Вони є обов'язковими платежами, які згідно із законодавством запроваджуються місцевими органами влади на підпорядкованих їм територіях і повністю зараховуються до відповідних місцевих бюджетів.

Місцеві податки запроваджуються місцевими радами. Це обов'язкові безвідплатні платежі, що стягуються на території міст з організацій і фізичних осіб через утримання грошових коштів з метою фінансового наповнення міського бюджету для забезпечення повноважень місцевих органів у створенні належних умов життя населення. Місцеві збори — обов'язковий грошовий внесок, який за рішенням місцевої ради стягується з метою компенсації вартості комунальних послуг, що надаються платнику місцевого збору. Місцевий збір має відплатний характер, тобто він виступає однією з умов надання послуг населенню.

Найбільш вагомі надходження забезпечують лише кілька податків: комунальний податок, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі, ринковий збір, податок з реклами. На них припадає понад 95% надходжень від місцевих податків та зборів [6, с. 275]. Податок на додану вартість міг би доповнити список, однак його закріплення за державним бюджетом негативно позначається на формуванні дохідної частини бюджетів. Місцеві управління й практики виступають категорично проти такого розподілу, адже зарахування цього податку в місцевий бюджет гарантує повне фінансове забезпечення і матеріальну самостійність місцевих органів влади.

Місцеві бюджети в Україні можна назвати бюджетами соціальних витрат. Саме через місцеві бюджети здійснюється фінансування установ та закладів освіти, охорони здоров'я, фізичної культури, культури, науки, молодіжної політики, соціального забезпечення і соціального захисту населення, а також соціально-культурних заходів відповідно до функцій, покладених на місцеві органи влади. Крім того, з місцевих бюджетів виділяються кошти на утримання місцевих органів державної влади та самоврядування, фінансуються підприємства і організації, що входять до складу місцевого господарства, а також природоохоронні й екологічні заходи.

Варто відзначити, що видатки місцевих бюджетів, тому числі малих міст, — це кошти, що спрямовуються на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом. Видатки місцевих бюджетів визначаються рішенням про бюджет міста і передбачені на конкретні цілі, що пов'язані з реалізацією місцевих програм. За економічною класифікацією видатки бюджету поділяються на поточні, капітальні видатки та кредитування за вира-

хуванням погашення, склад яких визначається Міністерством фінансів України.

У цілому, на частку місцевих бюджетів припадає близько 80% від витрат зведеного бюджету країни на охорону здоров'я, до 60% — на освіту, понад 80% — на культуру і мистецтво, понад 96% — на житлово-комунальне господарство [6, с. 277].

Згідно з Бюджетним кодексом України видатки, що здійснюються місцевими органами влади, як і доходи, поділяються на два типи — ті, що враховуються, та ті, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

На сьогодні видаткова частина місцевих бюджетів формується за галузевим принципом на формульній основі з використанням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на одного споживача соціальних послуг. При цьому враховують відмінності у вартості надання соціальних послуг в малих містах різних територій із впровадженням процедури фінансового вирівнювання за видатками, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Фактично розподіл бюджетних ресурсів, який здійснюється з використанням нормативів, полягає в тому, що місцеві органи влади отримують більший за середній рівень обсяг ресурсів для задоволення потреб, якщо відчують потребу в соціальних послугах, що перевищують середній рівень потрібних для цього ресурсів. Розмежування видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності, тобто з урахуванням критеріїв повноти надання послуг та наближення їх до безпосереднього споживача.

До видатків, які здійснюються з бюджетів малих міст, належать видатки на такі цілі: утримання органів місцевого самоврядування міст; освіту: дошкільну освіту та загальну середню освіту; первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти); фінансування міських палаців культури, клуби та бібліотеки.

Розрахункові показники обсягів видатків визначаються, виходячи із загальних фінансових ресурсів Зведеного бюджету України і місцевих бюджетів на основі фінансових нормативів бюджетного забезпечення та коригуючих коефіцієнтів. Причому обчислення виконують окремо для кожної галузі з розрахунку: на душу населення — для галузей державного управління, охорони здоров'я, культури і мистецтва, фізичної культури транспорту, соціальних програм; на дитину або одного учня — у закладах освіти; на одного споживача соціальних послуг — у галузі соціального захисту населення [3, с. 131].

Таким чином, розрахункові показники на надання соціально-економічних послуг не повною мірою враховують стан бюджетних установ, які надають ці послуги, ресурсів для їх утримання, ремонт і придбання обладнання. Місцеві органи для вирішення цих проблем залучають кошти з інших частин бюджету та власні надходження бюджетних установ за надання платних послуг. Так, від 20 до 60% доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, направляються на фінансування делегованих державою повноважень. Видаткова частина місцевих бюджетів у перерахунку на одного жителя відрізняється в десятки разів. Подібні відмінності й у видатках на утримання однотипних бюджетних установ.

У ході перебудови механізму формування бюджетів необхідно вирішити ряд питань, зокрема такі: яка частина бюджетних доходів має направлятися до державного

бюджету, а яка залишатись на місцях; яким повинен бути норматив відрахувань від місцевих доходів, що, в свою чергу, відобразиться у нормах бюджетного забезпечення.

Вирішення зазначених питань можливе за допомогою таких варіантів: норматив відрахувань встановлюється у відсотках від загальної суми територіальних бюджетів для місцевих, а частина коштів, що залишається, направляється до вищих бюджетів; за встановленими нормативами певний відсоток територіальних бюджетних доходів направляється до вищих бюджетів, а решта коштів — до місцевих; для бюджетів вищого рівня встановлюється фіксований норматив коштів, що до них перераховуються, всі інші фінансові ресурси направляються до місцевих бюджетів.

ВИСНОВКИ З ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Отже, формування місцевих бюджетів необхідно здійснювати на основі таких принципів: встановлення мінімального рівня видаткової частини бюджетів малих міст не нижче гарантованого мінімального рівня соціальних потреб населення; забезпечення гарантій захисту прав міст на своєчасне та повне отримання ними належних дотацій; недопущення штучного дотування місцевих бюджетів за умови, якщо обсяг дотацій може бути компенсований регульованими надходженнями, що мобілізуються на відповідній території.

Для нормального наповнення місцевих бюджетів, зокрема бюджетів малих міст, необхідно провести реформу бюджетної системи, яка дозволить розв'язати проблему фінансового вирівнювання при врахуванні об'єктивних економічних процесів, що відбуваються в державі. Запровадженню системи фінансового вирівнювання має передувати здійснення ряду заходів, таких як: розроблення та законодавче закріплення єдиних соціальних стандартів; закріплення за бюджетами всіх рівнів стабільних нормативів загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

Література:

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: кол. монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред.: В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. — К.: Атіка, 2007. — 864 с.
2. Голікова Т.В. Державне управління територіальним економічним розвитком: теорія і практика: монографія / Національна академія держ. управління при Президентові України. — К.: НАДУ, 2007. — 296 с.
3. Організаційно-правові та фінансові основи управління розвитком міста: монографія / Авт. кол.: В.М. Вакулєнко, О.Ю. Оболенський, М.К. Орлатий та ін.; за ред. В.М. Вакулєнка, М.К. Орлатого. — К.: НАДУ, 2009. — 180 с.
4. Органи місцевого самоуправління в зарубіжних країнах: сравнительное исследование: научно-аналитический обзор / Под ред. А. И. Черкасова. — М.: Инион, 1994. — 89 с.
5. Пакулін С.Л. Стратегія розвитку економічної бази малих міст / С.Л. Пакулін, Т.Б. Кушнір, Л.Г. Чеканова // Научно-технический сборник. — 2007. — №77. — С.183—188.
6. Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування: монографія / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, В.Г. Бодров та ін. — К., 2004. — 400 с.

Стаття надійшла до редакції 08.06.2010 р.