

*Віктор Сапожніков*

## **ПРОБЛЕМА НАПОВНЕННЯ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ 2008 РОКУ (НА ПРИКЛАДІ МІСТА НОВОВОЛИНСЬКА)**

*Запропоновано конкретні якісні зміни до чинного Бюджетного кодексу України, втілення яких мало б позитивний вплив у вирішенні питання наповнення місцевого бюджету; проаналізовано стан наповнення місцевого бюджету та можливий комплекс заходів по покращенню ситуації з його наповнення.*

Проблеми наповнення місцевих бюджетів є, були і нажаль будуть. І це цілком зрозуміло - ростуть можливості і відповідним чином ростуть потреби. Нажаль, потреби ростуть швидше, ніж можливості.

Теорією про бюджет в нашій державі займаються відомі вчені-економісти: Юрій С.І., Карлін М.І., Демянишин В.Г., Федосов В.М., Губський Б. В. та багато інших.

Тому розгляд питання наповнення бюджету без витратної її частини був би однобоким і необ'єктивним. Наприклад, бюджет міста Нововолинська на 2008 рік до минулого року збільшився на 14,3 млн. гривень, з них - майже 6 млн. гривень за рахунок власних надходжень. Але коли взяти до уваги, що тільки по делегованих повноваженнях, тобто тих повноваженнях, які гарантовані Конституцією України і за що відповідає держава, а не місцеве самоврядування, забезпечення складає по місту: медицина - 43,2%, культура - 82,7, спорт - 65,1 - це від мінімальних потреб.

Тим більше, що зарплата і енергоносії в бюджеті міста, як і у всіх регіонах складають 83,9% і з року в рік ростуть (для порівняння - у 2007 році було 77,1%), тобто наші бюджети є бюджети не розвитку, а проїдання. Причому доволі часто органи місцевого самоврядування витрачають кошти бюджету розвитку та так званого „другого кошика бюджету” на делеговані повноваження. Тобто кошти з самоврядних функцій витрачаються на делеговані повноваження. За рахунок комунального господарства фінансується заклади охорони здоров'я, культури та спорту та інші галузі.

Місцева влада змушена це робити під тиском населення, бо до цього людей привчила

минула влада. Можна пригадати як міських голів закривали в концертному залі «Україна» в Києві, або вивозили у військові табори під Переяславом-Хмельницьким. Місцеву владу робили винною за невиплату пенсій та зарплат, щоб відвести незадоволення людей з центральної влади на місцеву. Бо поки на рівні уряду не були ліквідовані тіньові схеми взаємозаліків і не почала працювати економіка, кардинальних змін в наповненні бюджетів та виплат заробітних плат та пенсій не відбулось.

Тому, як на нашу думку, перше що треба зробити - це чітко роз'єднати бюджетні призначення на делеговані та самоврядні функції. Щоб було чітко видно за що відповідає держава, а за що відповідає міська, селищна, сільська влада. Наприклад в Білорусії кожен рік друкуються в пресі державні стандарти Республіки Білорусь, там чітко визначено, в залежності від кількості населення, скільки і що гарантує держава та за що вона відповідає. А у нас за все відповідає місцева влада.

В Україні для вирішення цього питання достатньо виконувати основний закон - Конституцію України. Наведемо кілька статей з Конституції України.

**Стаття 49.** Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, при цьому держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно.

Держава дбає про розвиток фізичної культури і спорту.

**Стаття 53.** Кожен має право на освіту. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної освіти.

При цьому відповідно до статті 142 держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підвищує місцеве самоврядування.

Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Це все теоретично, а на практиці ми маємо:

Розрахунковий обсяг видатків, доведений Міністерством фінансів з року в рік не забезпечує в повному обсязі фінансування бюджетної сфери міста по всіх галузях відповідно до чинного законодавства.

Міська рада протягом декількох років зверталася до народних депутатів України, в Бюджетний комітет Верховної Ради України, в Асоціацію міст України щодо вирішення окремих питань, які виникають при виконанні бюджету міста Нововолинська. Однак, проблеми бюджету на сьогоднішній день не вирішені, що спричиняє негативний вплив на виконання основного фінансового плану міста.

Розрахункові показники МФУ, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, забезпечують кожного року потребу в бюджетних ресурсах по всіх галузях бюджетної сфери лише на 65-70 відсотків. Питома вага заробітної плати з нарахуваннями в структурі видатків бюджетних установ складає біля 80-ти відсотків, 10 відсотків – енергоносії і на решту видатків – 10 відсотків.

Не будемо зупинятись на цифрах, однак по місту Нововолинську на зарплату необхідно додатково - 1,7 млн. гривень, на енергоносії - 1,0 млн. гривень. Хіба можливо прохарчувати дітей 1-4 класів за 70 копійок в день? Як можна пролікувати або прохарчувати хворих за кошти, які передбачено в бюджеті? Розрахунки додаткової потреби були подані в головне фінансове управління облдержадміністрації.

Місто Нововолинськ єдине в області, що має особливості в мережі закладів бюджетної сфери (дві поліклініки, дві станції швидкої допомоги, два будинки культури, два органи управління), так як місту територіально підпорядковане селище Жовтневе. Формульний розрахунок видатків не враховує дану ситуацію.

Невідомо чому видатки на позашкільну освіту (дитячий юнацький центр, станції юних туристів, натуралістів, техніків) передбачаються за рахунок доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (самоврядних повноважень). Адже, позашкільна освіта спрямована на розвиток здібностей та обдарувань учнів, організацію дозвілля вихованців, профілактику бездоглядності, правопорушень і відповідно до статті 142 Конституції компенсується державою. Потреба в коштах по місту на позашкільну освіту в середньому складає 1,6 млн. гривень.

У лікарні Нововолинська не вистачає лікарів, є вакантні посади. Навіть при забезпеченні житлом в місті бажаючих працювати на посадах лікарів немає. Один із аргументів – низька заробітна плата.

Якщо працівник вчасно і якісно виконує свої обов'язки – яким законом заборонено виплачувати йому виплати, що носять стимулюючий характер? Чому потреба в коштах постійно обмежується. Адже законодавчими документами ці виплати передбачаються.

Центральна міська лікарня несе додаткові витрати, не враховані в формульному розрахунку на обслуговування хворих з прилеглих до міста районів області. Однак, при неодноразовому зверненні районні бюджети цих коштів не повертають та не дають згоди про передачу видатків на договірних засадах, а такі витрати складають майже 1,4 млн. гривень в рік, в тому числі до 1,0 млн. гривень по Іваничівському району. Пропонуємо врегулювати міжбюджетні відносини додатковою дотацією на вирівнювання фінансової забезпеченості, як специфічні видатки для міста.

## Наукові записки

Так, можна сказати, що у нас є нерозподілені видатки, є додаткова дотація. Однак цих коштів не вистачає на вирішення проблем самоврядного характеру, адже кошти на благоустрій міста - це також заробітна плата тільки уже двірників і іншої категорії працівників підприємств комунальної власності.

У місті функціонує спортивно-оздоровчий комплекс „Шахтар“, який в радянські часи утримувався за рахунок коштів ДП „Волиньвугілля“, а видатки на утримання спортивних споруд - це видатки 1-го кошика, і як уже було зазначено, повинні компенсуватись державою.

Сьогодні нікому, крім бюджету міста, не потрібна місцева пожежна охорона, державні програми соціального захисту, які мають виключно державне значення (компенсаційні виплати фізичним особам, які надають соціальні послуги, а також відшкодування за пільгові перевезення. В 2007 році перші суми надійшли в квітні місяці, а в цьому році кошти ще не відшкодовані за грудень місяць в сумі 41,1 тис. гривень).

У останні роки це передбачено в Законах про Державний бюджет України на відповідний рік, щодо зменшення обсягів споживання енергоносіїв щонайменш як на 10 відсотків. Це означає, якщо дотримуватись букви закону то через 10 років користуватимемось лише сонячною енергією?

З року в рік підвищується заробітна плата працівникам бюджетної сфери – це добре. Але чому ніхто не згадує про управління? Змінюється розмір мінімальної зарплати, однак міжпосадові співвідношення в окладах не врегульовані. Уже дійшло до того, що оклад спеціаліста державного службовця з вищою освітою дорівнює розміру мінімальної заробітної плати та заробітній платі прибиральниці.

Однак, **стаття 64** Конституції передбачає, що конституційні права і свободи людей і громадянина можуть бути обмежені в умовах воєнного або надзвичайного стану із зазначенням строку дії цих обмежень.

То чому всі діри в бюджеті по делегованих повноважень маємо латати самоврядними?

Що стосується проблем міста по формуванні бюджету на 2008 рік було надіслано пропозиції по внесенню змін до Бюджетного кодексу та інших нормативних документів в Бюджетний комітет Верховної ради, Міністерство фінансів, обласну раду, облдержадміністрацію, Асоціацію міст України та народним депутатам.

І щодо дохідної бази. Шахти міста Нововолинська знаходяться за межами території міста і сплачують податок до Іваничівського району, при цьому основний працюючий контингент проживає в місті. Оскільки шахти не є підприємствами із стабільними грошовими надходженнями, то майже кожного року в них виникають проблеми, пов'язані із виплатою заробітної плати. І коли утворюється заборгованість по заробітній платі, то питання по її ліквідації ставиться не перед головами Іваничівської районної ради чи районної адміністрації, а перед міським головою Нововолинська.

Працівники вугільної промисловості, які проживають в місті, хоча і працюють за межами міста, але користуються соціальною інфраструктурою міста, яка фінансується з міського бюджету.

Зокрема, ми пропонуємо внести зміни до Бюджетного кодексу і якщо не зараховувати 75 відсотків до бюджету міста, то так як передбачено статтями 65, 66 Бюджетного кодексу 25 відсотків податку з доходів фізичних осіб зараховувати до сільських бюджетів Іваничівського району на території яких розташовані шахти, а 50 відсотків до бюджету міста, а не Іваничівського районного бюджету.

Місто Нововолинськ, як і область, живе краще, але нажалі проблем ще багато - і у наповненні, а значить і у витратній частині бюджету. Сподіваємось, що хоча б частина наших пропозицій знайде в цьому році своє вирішення. І наші звернення до депутатів Верховної Ради, в уряд, обласну раду та облдержадміністрацію не залишаться пустим звуком. Бо для цього ми сьогодні маємо все: всенародно обраного президента, прем'єр-міністра, уряд та Верховну Раду.

<b>ЗМІНИ ДО БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ</b>	
Діюча редакція	Запропоновані зміни
<b>Стаття 65. Нормативи відрахувань від податку з доходів фізичних осіб до бюджетів місцевого самоврядування</b>	
2. До доходів бюджетів міст республіканського (в Автономній Республіці Крим) та обласного значення зараховується 75 відсотків від загального обсягу податку з доходів фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Законом України "Про податок з доходів фізичних осіб" на території цих міст.	2. До доходів бюджетів міст республіканського (в Автономній Республіці Крим) та обласного значення зараховується 75 відсотків від загального обсягу податку з доходів фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Законом України «Про податок з доходів фізичних осіб» на території цих міст та 50 відсотків від структурних підрозділів зареєстрованих у місті обласного значення .

<p><b>Стаття 66. Склад доходів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних та районних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів</b></p> <p>2. Для забезпечення реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм територіальних громад доходи районних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, формуються за рахунок:</p>	
1) 50 відсотків податку з доходів фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Законом України "Про податок з доходів фізичних осіб на території сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;	1) 50 відсотків податку з доходів фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Законом України "Про податок з доходів фізичних осіб" на території сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань і зареєстрованих на території району;
<p><b>Стаття 64. Склад доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів</b></p> <p>1. До доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, належать такі податки і збори (обов'язкові платежі):</p>	
2) державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;	Вилучити п/п 2, 6п.1
б) надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;	
<p><b>Стаття 69. Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.</b></p> <p>До доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать:</p>	
Доповнити підпунктами	- державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам; - надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями
<p><b>Стаття 91. Видатки місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів</b></p> <p>1. До видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:</p>	
2) позашкільну освіту;	Вилучити п/п 2п. 1
<p><b>Стаття 89. Видатки, що здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів</b></p> <p>1. До видатків, які здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:</p>	
Доповнити підпунктами	- позашкільну освіту; - державні програми соціального захисту; - компенсаційні виплати фізичним особам, які надають соціальні послуги; - місцеву пожежну охорону.
<p><b>Стаття 98 . Дотація вирівнювання бюджетам міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим, міст обласного значення і районним бюджетам</b></p> <p>3. Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, визначених пунктами 1 та 3 частини першої статті 96 цього Кодексу, затверджується Кабінетом Міністрів України і повинна враховувати такі параметри:</p>	
Доповнити підпунктом	- кількість закладів бюджетної сфери

## Наукові записки

До формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) міждержавним бюджетом та місцевими бюджетами, затвердженою Постановою КМУ від 5 вересня 2001 року №1195 Включити до розрахунку показника обсягу видатків на фізичну культуру і спорт	
Доповнити пунктом	обсяг додаткових видатків на утримання спортивних споруд

### *Література*

1. Drucker P. Knowledge Society// The Economist, 2001.-November 01. 2. Інноваційна стратегія українських реформ/ Гальчинський А.С., Гесць В.М., Кінах А.К., Семиноженко В.П.-К.: Знання України, 2002. 3. Конституція України. 4. Україна на роздоріжжі.-Київ: Фенікс, 1998. 5. Покропивний С.Ф., Колот В.М. Підприємство: стратегія, організація, ефективність. – Київ, 1998.

**Victor Sapozhnikov**

### **PROBLEM OF FILLING OF LOCAL BUDGET OF 2008**

*Concrete high-quality changes are offered in the operating Budgetary code of Ukraine, embodiment of which the positive influencing would have in the decision of question of filling of local budget; the state of filling of local budget is analysed and the complex of measures is possible on the improvement of situation from its filling.*