

## **ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ**

У сучасних умовах розвитку нашої держави місцеві бюджети становлять основу фінансової бази органів місцевого самоврядування. В зв'язку з цим розміри цих бюджетів безпосередньо впливають на обсяги і якість надання суспільних послуг населенню територіальних громад. Порядок формування доходної бази органів місцевого самоврядування зазнав суттєвих змін разом із прийняттям у 2001 р. Бюджетного кодексу України. До основних позитивних зрушень, зумовлених введенням в дію кодексу, слід віднести наступні: чіткий розподіл доходів і видатків між бюджетами всіх рівнів та видів; принципово новий підхід до класифікації як доходів, так і видатків місцевих бюджетів; визначення внутрішньої будови місцевих бюджетів; встановлення джерел формування та напрямків використання бюджету розвитку; зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування за рахунок розширення переліку власних доходів; формування елементів зацікавленості органів місцевого самоврядування у додатковому одержанні доходів; визначення основних підходів до здійснення місцевих запозичень; запровадження прозорої процедури міжбюджетних відносин; систематизація видів бюджетних трансфертів та засад їх надання; формульний порядок розрахунку розмірів міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання місцевим бюджетам з державного бюджету); заборона здійснення міжбюджетних позичок і створення органами місцевого самоврядування позабюджетних фондів; регламентація процедур бюджетного процесу; визначення відповідальності всіх учасників бюджетного процесу, а також контрольних повноважень владних органів.

Проте, незважаючи на відзначені позитивні новації, у бюджетній сфері залишається ще багато проблем, які потребують глибокого вивчення, наукового обґрунтування і якнайшвидшого практичного вирішення; окремі з них розглянемо детальніше.

1. Протягом останніх років відбувається поступове і неухильне зменшення питомої ваги податкових надходжень у складі доходів місцевих бюджетів України: з 59,3% у 2001 р. до 43,9% у 2005 р. (див. табл.). Така тенденція є свідченням послаблення дохідної бази цих бюджетів, і зокрема власної. Для порівняння – частка податкових надходжень у державному бюджеті за 2005 р. становить 70,7%.

Таблиця 1

Структура доходних джерел місцевих бюджетів України<sup>1</sup>, %

Групи доходів	Роки				
	2001	2002	2003	2004	2005
Податкові надходження	59,3	58,9	54,2	46,2	43,9
Неподаткові надходження	8,3	6,4	7,2	5,5	6,6
Доходи від операцій з капіталом	0,5	2,2	2,9	4,3	3,9
Цільові фонди	2,7	0,9	1,5	1,5	2,1
Офіційні трансферти	29,2	31,6	34,2	42,5	43,5
Усього	100	100	100	100	100

Бюджети всіх рівнів повинні наповнюватись головним чином за рахунок різноманітних податків, зборів і обов'язкових платежів з юридичних та фізичних осіб як основного інструменту формування доходів держави і місцевого самоврядування. Система оподаткування, тобто сукупність встановлених податків, становить основу державних доходів, до яких, крім цього, включаються неподаткові платежі, доходи від державного майна та операцій з ним, запозичення, гранти, дарунки тощо.

Розподіл доходних джерел між бюджетами визначається тим, як розмежовані функції і повноваження між центральним урядом і місцевим самоврядуванням. Децентралізація влади, що відбувається в Україні, повинна супроводжуватися передачею

дедалі більшої частини фінансових у тому числі бюджетних ресурсів на місцевий рівень відповідно до розширення завдань органів місцевого самоврядування. Ми вважаємо, що зменшення частки податкових надходжень у сукупних доходах місцевих бюджетів унеможливило проведення ефективної фінансової децентралізації в контексті децентралізації влади.

2. Спостерігається послаблення ролі місцевих податків і зборів, що є важливою складовою власних доходів місцевих бюджетів. Так, якщо у 2000 р. за рахунок цих податків було сформовано 4,1% доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів), то у 2005 р. – лише 2%.

В умовах самодостатнього місцевого самоврядування місцеві податки і збори уособлюють фіскальні повноваження місцевої влади, відображають її соціально-економічну політику і є фінансовою основою виконання покладених на них завдань. Проте діюча в Україні практика місцевого оподаткування суперечить сформованим у фінансовій науці уявленням щодо суті та призначення цього інституту, його ролі у становленні та функціонуванні повноцінного місцевого самоврядування як підвалини кожного демократичного ладу.

Нераціонально залишається структура надходжень від місцевих податків і зборів – більше 80% коштів забезпечують лише комунальний податок та ринковий збір; практично не діють три місцеві збори, пов'язані з діяльністю іподромів, за право проведення кіно- і телезйомок; питома вага решта місцевих зборів незначна. Структура надходжень місцевих податків і зборів набуває ще більш різких негативних рис на рівні конкретних видів місцевих бюджетів. У багатьох територіальних громадах, окрім комунального податку і ринкового збору, інші місцеві податки і збори не справляються через відсутність об'єктів оподаткування, що робить систему місцевого оподаткування надзвичайно вразливою.

Доцільно переглянути склад місцевих податків та зборів і запровадити такі податки, які б більшою мірою відображали політику місцевої влади та її пріоритети, наприклад, у підприємницькій сфері, розвитку місцевості, збереженні історичних,

<sup>1</sup> Складено на основі даних Державного казначейства України.

туристичних та рекреаційних пам'яток, забезпеченні нормальних умов життєдіяльності населення тощо.

3. Склад, обсяги та динаміка неподаткових надходжень до місцевих бюджетів значною мірою характеризують масштаби та результативність діяльності органів місцевого самоврядування на фінансовому ринку, ринку праці, у місцевому господарстві, зокрема щодо розпоряджання належним їм майном; відображають дієвість контрольної роботи місцевих фіскальних органів. Фіскальна роль неподаткових надходжень залишається вкрай низькою, їх частка у сукупних доходах місцевих бюджетів України у 2005 р. становила 6,6% (проти 8,3% у 2001 р.), з них 5,1% – це власні надходження бюджетних установ, які в даний час обліковуються у складі неподаткових надходжень.

Доходи від власності та підприємницької діяльності, що здійснювали органи місцевого самоврядування в минулому році, становили лише 0,4%, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу – 0,8% сукупних доходів місцевих бюджетів України. Незначні обсяги дивідендів, нарахованих на акції, частки та паї господарських товариств, що є у власності територіальних громад, були спричинені низькою ефективністю фінансово-господарської діяльності підприємств комунальної власності.

4. Збільшується залежність місцевих бюджетів від фінансової допомоги з центру, що знайшло відображення у зростанні питомої ваги офіційних трансфертів у сукупних доходах місцевих бюджетів – з 29,2% у 2001 р. до 43,5% у 2005 р. Дана тенденція пов'язана з делегуванням широкого переліку повноважень органів державної влади місцевому самоврядуванню і необхідно в зв'язку з цим передачею бюджетних ресурсів. Внаслідок цього зазнала суттєвих викривлень структура повноважень органів місцевого самоврядування, серед яких на частку власних припадає у містах лише приблизно до 20% і не більше 1% – у селах. Саме через це причини і внаслідок відсутності коштів на інвестиційні цілі місцеві бюджети перетворилися у каси з виплати заробітної плати працівникам бюджетних установ, діяльність яких пов'язана з наданням гарантованих державою суспільних послуг. Крім цього,

делегування нових повноважень органам місцевого самоврядування не завжди супроводжується адекватною передачею фінансових ресурсів, що, в свою чергу, загострює існуючі проблеми у забезпеченні дохідної бази місцевих бюджетів України.

5. Діючий механізм формування бюджетів не націлює на нарощування власних доходів, пошук додаткових резервів і залучення альтернативних джерел, а сприяє розвитку споживацьких настроїв з боку органів місцевого самоврядування. Справа в тому, що в даний час немає дієвих стимулів для збільшення надходжень як до державного, так і до місцевих бюджетів; протягом останніх двох років скасовано заохочення перевиконання показників за загальним фондом державного бюджету; порядок надання офіційних трансфертів не враховує позитивні результати діяльності місцевих фінансових органів, більш того, обсяги трансфертів зменшуються у випадках збільшення закріплених за місцевими бюджетами доходів. Органи місцевого самоврядування не мають реального впливу на формування власних доходів ще й тому, що держава не компенсує зменшення надходжень цих доходів, пов'язане із наданням пільг окремим платникам податків (наприклад, у платі за землю).

6. Недоліком механізму розрахунку дотацій вирівнювання місцевим бюджетам є відсутність безпосередньої ув'язки їх розмірів з основними макроекономічними показниками розвитку адміністративно-територіальних одиниць, таких як обсяги виробленої продукції, виконаних робіт і наданих послуг, одержаного суб'єктами господарювання прибутку, сплачених до державного бюджету і цільових фондів податків, зборів та обов'язкових платежів, середньомісячна заробітна плата працівників, рівень безробіття тощо. Ми вважаємо, що надання фінансової допомоги з державного бюджету повинно базуватися на глибокому та всебічному аналізі соціально-економічного розвитку населених пунктів, районів, областей; застосуванні науково обґрунтованих і обов'язково різних підходів до високорозвинених і депресивних територій; заохоченні кращих досягнень органів місцевого самоврядування щодо справляння загальнодержавних і місцевих податків.

7. Застосування формульного підходу до визначення дотацій вирівнювання сприяло уніфікації розмірів тих видатків місцевих бюджетів (у розрахунку на одну особу наявного населення), які пов'язані з виконанням делегованих повноважень – освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення населення. Проте порядок виділення інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам з Державного бюджету України позбавлений серйозного наукового обґрунтування, механізм їх надання непрозорий, внаслідок чого такі кошти нерівномірно розподіляються по території країни, тим самим посилюючи диспропорції соціально-економічного розвитку регіонів, створюючи різні інвестиційні можливості в органах місцевого самоврядування.

Доцільно вдосконалювати підходи до розподілу субвенцій на виконання інвестиційних проєктів і виходити при цьому не лише з чисельності населення адміністративно-територіальних одиниць. Недостатньо керуватися лише принципом справедливого та неупередженого розподілу бюджетних ресурсів, слід ще й враховувати необхідність усунення міжтериторіальних диспропорцій, які нагромаджувалися протягом багатьох років.

8. З позицій кожного окремого громадянина і члена територіальної громади найбільшим недоліком діючого порядку формування доходів бюджетів місцевого самоврядування є відсутність ув'язки їх розмірів з обсягами і якістю надання місцевих послуг, неврахування в процесі бюджетного планування потреб і уподобань місцевого населення. В сучасних умовах сформувалось стійке уявлення щодо неможливості впливу конкретного громадянина на формування та ефективне використання суспільних коштів. *Немає впевненості в тому, що виведені з тіньових оборотів ресурси слугуватимуть розбудові місцевого господарства, що одержана з центру допомога не буде розкрадена або використана не за призначенням, а запроваджені додаткові місцеві податки та збори стануть фінансовим підґрунтям для розв'язання першочергових проблем існування територіальної громади.*

З метою подолання цих негативних стереотипів необхідно провести суттєве зміцнення дохідної бази органів місцевого самоврядування, створити дієві механізми стимулювання податкових зусиль членів територіальної громади, реально

втілювати у бюджетну практику принцип публічності та прозорості, запровадити дієвий громадський контроль за рухом бюджетних ресурсів. На наше переконання, успішне вирішення даних проблем сприятиме відновленню в Україні місцевого самоврядування як потужної рушійної сили економічних і соціальних змін, активізації широкої громадськості на шляху демократичних перетворень.