

НАПРЯМИ ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БАЗИ ТА НЕЗАЛЕЖНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Коніна М.О., Мрічка А.А.

Донецький національний університет економіки і торгівлі імені Михайла Туган-Барановського

Проведено аналіз виконання доходів місцевих бюджетів за січень-жовтень 2015-2016 років. Виявлено проблеми у функціонуванні механізму перерозподілу коштів у місцевих бюджетах. Встановлені причини виникнення невиконання бюджету. Розроблені механізми стимулювання місцевих органів влади стосовно поновлення частин своїх бюджетів. Створені напрямки зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: доходи, місцеві бюджети, фінансова база, органи влади, виконання бюджету, самостійність, незалежність.

Постановка проблеми. Бюджет та бюджетна система загалом відносяться до тієї сфери суспільного життя, що безпосередньо стосується інтересів всіх і кожного. В бюджеті будь-якої країни відбиваються важливі економічні, соціальні, політичні проблеми життя суспільства і людини. В умовах ринкових відносин і особливо в перехідний період до ринку бюджетна система є найважливішим економічним результатом. На сьогоднішній день наша країна переживає значні політичні та економічні зміни, що призводить до багатьох труднощів і тому виконання бюджету України, у тому числі місцевих бюджетів, є дуже актуальним на даний час. Підвищення рівня самостійності органів місцевого самоврядування та забезпечення їх достатніми фінансовими ресурсами для виконання ними власних повноважень є одним із пріоритетних напрямів забезпечення економічного зростання регіонів, встановлення оптимальне співвідношення державного та місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання аналізу виконання доходів місцевих бюджетів та напрямків зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування давно є предметом наукових досліджень таких відомих вчених-економістів як С.А. Буковинського, О.Д. Василика, І.І. Луніної, К.В. Павлюка, М.І. Поплавського та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Але, незважаючи на численні дослідження в цій сфері, проблема зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування та підвищення рівня незалежності місцевих бюджетів так і залишається не вирішеною, що зумовило актуальність проблеми й необхідність розробки нових підходів до зміцнення фінансової основи системи місцевого самоврядування.

Формулювання цілей статті. Метою написання статті є дослідження стану, проблем формування фінансової бази місцевих бюджетів, розгляд основних шляхів зміцнення незалежності бюджетів.

Виклад основного матеріалу. Саме місцевим бюджетам, як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування, належать особливе місце в бюджетній системі нашої держави. Важлива роль відводиться місцевим бюджетам і у соціально-економічному розвитку території, оскільки з місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, культури, охорони

здоров'я населення, засобів масової інформації; також фінансуються різноманітні молодіжні програми, видатки по упорядкуванню населених пунктів. Саме з місцевих бюджетів здійснюються видатки на соціальний захист та соціальне населення [1, с. 12].

Згідно закону України «Про місцеве самоврядування» самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів та правом відповідних органів місцевої влади визначати напрями використання коштів відповідно до законів України, а також самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні бюджети [2].

Для забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в Україні відбуваються процеси децентралізації місцевих фінансів, тобто у розпорядженні органів місцевої влади в майбутньому буде достатньо ресурсів для вирішення питань розвитку території, регіону, громади. Так зміни до Податкового і Бюджетного кодексів України, прийняті Верховною Радою України в кінці 2014 році розширили права місцевих органів влади і надали їм значну фінансову незалежність, тим самим були започатковані нові підходи до визначення взаємовідносин державного бюджету з місцевими:

1. Збільшення доходів місцевих бюджетів відбулося за рахунок:

– передачі зі спеціального фонду до загального фонду єдиного податку, екологічного податку та податку на житлову нерухомість (розширено базу оподаткування і встановлені нові граничні розміри ставок по житловому майну);

– за рахунок нових податків: акцизний податок з реалізації суб'єктами роздрібною торгівлі підакцизних товарів (ставка встановлюється за рішенням сільської, селищної або міської ради у розмірі 5% від вартості реалізації) та податку на комерційне нерухоме майно.

2. Замість державного бюджету зараховується плата за надання інших адміністративних послуг та державне мито [3-4].

Ресурсну базу місцевих бюджетів після проведених реформ становлять (табл.1).

Незначними залишаються власні доходи, зокрема за рахунок місцевих податків і зборів. Отже, реальну самостійність місцевих бюджетів забезпечує лише їх фінансова незалежність.

Також в рамках бюджетної децентралізації були запроваджені освітня, медична субвенції та субвенція на підготовку робочих кадрів, з яких зараз фінансується основна маса видатків в цих сферах. Крім цього, місцеві бюджети отримуватимуть базову дотацію для підвищення їх фінансової спроможності. Так, на 2016 рік із 51 місцевого бюджету області (з урахуванням об'єднаних територіальних громад) 25 збалансовані з урахуванням базової дотації, 17 – реверсної дотації, 9 – без дотації взагалі.

Однією з важливих змін до Бюджетного кодексу України стала зміна, що передбачає можливість зберігати зеконорені кошти на кінець звітного періоду на рахунках органів місцевого самоврядування і використовувати їх наступного року. Ще однією важливою новацією є можливість розміщувати тимчасово вільні кошти спеціального фонду місцевих бюджетів в комерційних банках. З однієї сторони – це вирішує проблему затримки виплат з казначейства, з іншої – позбавляє можливості місцевої влади отримувати безвідсоткові кредити на покриття тимчасових касових розривів в місцевих бюджетах [6].

В результаті реформування системи децентралізації бюджетних ресурсів за січень – жовтень 2016 року до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 117,3 млрд. грн., що складає 96,5% від річного обсягу надходжень, затвердженого місце-

вими радами проти 80,0 млрд. грн., що складає 95,5% від річного обсягу надходжень затвердженого місцевим и радами за січень – жовтень 2015 року (табл. 2).

За даними табл. 2 можна зробити наступні висновки. Показники по податку на доходи фізичних осіб у 2015 році невиконані у кожній з областей, а у 2016 році лише у Київській області показник перевищив затверджений план на 2,9%. Проте темп росту фактичних надходжень податку на доходи фізичних осіб за січень-жовтень 2016 року до січня-жовтня 2015 року у 23 регіонах вище середнього по Україні. У 2 регіонах темп росту нижче середнього по Україні. При цьому у 2015 році виконання річних затверджених показників в середньому по Україні склав 91,2%, а у 2016 році – 91,3%. Всього у 2016 році надійшло 62449,2 млн. грн., що на 20292,2 млн. грн. більше, ніж у 2015 році, що є позитивною тенденцією.

Показники по податку на землю у 2015 році у 8 областях виконано у повному обсязі, а у 2016 році – 17 областей. У цих областях показник перевищив затверджений план на декілька відсотків. У 19 регіонах цей показник нижче середнього по Україні. Всього у 2016 році надійшло 19365,1 млн грн., що на 7394,0 млн. грн. вище, ніж у 2015 році. При цьому середній показник виконання річного плати по Україні в 2015 році становить 94,6%, а у 2016 вже 102,2%.

Таблиця 1

Ресурсна база місцевих бюджетів за 2010-2016 роки

Показники Вид бюджету	Роки						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Нормативи відрахувань від ПДФО, %							
Державний	-	-	-	-	-	25	25
Всього місцеві бюджети області	100	100	100	100	100	75	75
у тому числі:							
Обласний	25	25	25	25	25	15	15
Міста обласного значення	75	75	75	75	75	60	60
Районний	50	50	50	50	50	60	60
Міста районного значення, селищні, сільські	25	25	25	25	25	-	-
Окремі територіальні громади	-	-	-	-	-	-	60
Нормативи відрахувань від плати за землю, %							
Вид бюджету/роки	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Всього місцеві бюджети області	100	100	100	100	100	100	100
у тому числі:							
Обласний	25	-	-	-	-	-	-
Міста обласного значення	75	100	100	100	100	100	100
Районний	15	-	-	-	-	-	-
Міста районного значення, селищні, сільські	60	100	100	100	100	100	100
Окремі територіальні громади	-	-	-	-	-	-	100
Нормативи відрахувань від екологічного податку, %							
Вид бюджету/роки	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Державний	30	30	30	53	65	20	20
Всього місцеві бюджети області	50	20	20	13,5	10	55	55
у тому числі:							
Обласний	50	20	20	13,5	10	55	55
Міста обласного значення	-	-	-	-	-	-	-
Районний	-	-	-	-	-	-	-
Міста районного значення, селищні, сільські	20	50	50	33,5	25	25	25
Окремі територіальні громади	-	-	-	-	-	-	-

Джерело: розроблено авторами за даними [5]

Таблиця 2
Виконання річних затверджених показників по податку на доходи фізичних осіб та податку на землю за січень-жовтень 2015-2016 років

Region	ПДФО (%)		Податок на землю (%)	
	2015 рік	2016 рік	2015 рік	2016 рік
м. Київ	92,0	94,4	88,8	118,2
Запорізька	92,4	90,8	89,3	94,6
Івано-Франківська	95,3	90,9	90,6	104,7
Одеська	88,1	86,5	91,4	96,5
Черкаська	91,2	91,6	92,1	97,6
Донецька	89,4	88,6	93,2	96,7
Сумська	95,3	91,8	93,5	98,9
Дніпропетровська	90,0	85,6	93,5	88,8
Вінницька	89,7	92,1	93,7	105,5
Кіровоградська	90,4	91,9	94,7	107,1
Полтавська	93,8	95,1	96,1	102,8
Луганська	84,8	96,6	96,3	112,2
Тернопільська	90,4	95,9	97,9	113,2
Чернігівська	85,9	90,9	98,8	104,5
Рівненська	88,0	91,9	98,9	103,9
Львівська	91,4	89,5	99,0	98,4
Волинська	91,6	93,3	99,7	104,1
Харківська	90,8	87,8	100,1	94,5
Київська	97,3	102,9	100,5	112,6
Закарпатська	91,3	89,5	101,5	108,7
Миколаївська	94,0	92,3	101,8	102,1
Чернівецька	94,0	93,0	101,9	107,4
Хмельницька	89,1	93,3	102,8	100,0
Житомирська	89,8	89,9	104,0	103,8
Херсонська	90,4	94,5	111,6	112,0

Джерело: розроблено авторами за даними [7]

Більш детально надходження податку на нерухоме майно у січні-жовтні 2015-2016 років розглянемо на рис. 1.

За даними рис. 1 можна зробити наступні висновки. Найбільше надходжень податку на нерухоме майно у січні-жовтні 2015-2016 років надійшло з м. Києва та Харківської, Одеської, Київської, Дніпропетровської та Львівської областей. Найменше коштів надійшло у обох роках з Чернівецької, Кіровоградської, Луганської та Закарпатської областей.

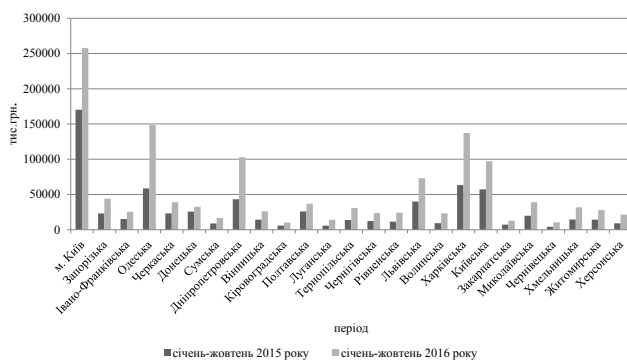


Рис. 1. Надходження податку на майно у січні-жовтні 2015-2016 рр.

Джерело: розроблено авторами за даними [7]

Отже, існуюча система формування місцевих бюджетів є все ще недосконалою. При цьому податкової реформи можна віднести до позитивних моментів, але ж найбільш проблемним є питання взаємовідносин між бюджетами різних рівнів з приводу розподілу між ними доходів і видатків. Переважна більшість регіонів України є дотаційними і це може означати, що місцеве самоврядування ще не готове переходити на самообслуговування.

За сучасних умов демократичного розвитку нашої країни постала проблема необхідності пошуку ефективного механізму поповнення фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування покладених на них повноважень щодо забезпечення населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці якісними послугами не нижче від рівня мінімальних соціальних потреб. Лише фінансова незалежність місцевого самоврядування є запорукою можливості самостійного вирішення питань із комплексного фінансового забезпечення економічного та соціального розвитку територіальної громади. Саме тому проблема пошуку дотаткових резервів наповнення місцевих бюджетів дедалі стає актуальнішою з урахуванням як позитивного набутого практичного досвіду шляхом введення ефективних місцевих податків і пошуку нових джерел.

Важливо зазначити, що реформування системи формування місцевих бюджетів повинно ґрунтуватись лише на тих заходах, які б заохотили місцеві органи влади до пропорційного виконання як державного, так і місцевих бюджетів. Тільки такі заходи дадуть ефект. Одним із таких методів могло б бути запровадження порядку здійснення видатків державного бюджету шляхом використання поточних надходжень у регіонах для здійснення поточних видатків державного бюджету [8, с. 10].

Активна державна підтримка інвестиційної діяльності місцевих органів влади, здійснювана шляхом надання відповідних дотацій місцевим бюджетам (зокрема, бюджетам розвитку), фінансованих за рахунок створення державного дефіциту є одним із головних засобів радикального зростання виробництва в Україні [9, с. 34].

Висновки з даного дослідження і перспективи. Таким чином, можна зробити висновок, що місцеві бюджети недостатньо виконують затверджений план бюджету і це пов'язано з низкою різних проблем. Вирішення цих проблем стосовно формування і використання місцевих бюджетів в значній мірі визначило б розширення економічної самостійності регіонів країни. Адже те, наскільки вони політично незалежні і фінансово забезпечені, справляє істотний вплив на формування демократичних, ринково орієнтованих систем і підвищує шанси на успіх реформ. Місцева влада часто постає перед необхідністю робити непростий вибір місцевих податків, цілей, на які будуть спрямовані її видатки, та методів управління і стимулювання процесів економічного розвитку.

Список літератури:

1. Павлюк К.В. Місцеві бюджети та міжбюджетні відносини // Фінанси України. – 2016. – № 6. – С. 25–32.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»: від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин [Електронний ресурс]. Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII / – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>
4. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи [Електронний ресурс]: Закон України від 28.12.2014 р., № 71-19. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
5. Окремі особливості місцевих бюджетів області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.idss.org.ua/arhiv/2016_17_03Deeva.pptx
6. Бюджет місцевої ради в умовах децентралізації / Центр політичних студій та аналітики. [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://www.cpsa.org.ua/novyny/byudzheth-mistsevoji-rady-v-umovah-detsentralizatsiji>
7. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>
8. Луніна І.І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ / І.І. Луніна // Економіка України. – 2015. – № 3. – С. 31-40.
9. Буковинський С.А. Шляхи розвитку бюджетної системи України / С.А. Буковинський // Фінанси України. – 2013. – № 9. – С. 3-8.

Кони́на М.А., Мри́чка А.А.

Донецкий национальный университет экономики и торговли
имени Михаила Туган-Барановского

НАПРАВЛЕНИЯ УКРЕПЛЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ БАЗЫ И НЕЗАВИСИМОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация

Проведен анализ выполнения доходов местных бюджетов за январь-октябрь 2015-2016 годов. Выявлены проблемы в функционировании механизма перераспределения средств в местных бюджетах. Установлены причины возникновения невыполнения бюджета. Разработаны механизмы стимулирования местных органов власти о восстановлении частей своих бюджетов. Созданные направления укрепления финансовой базы органов местного самоуправления.

Ключевые слова: доходы, местные бюджеты, финансовая база, органы власти, исполнения бюджета, самостоятельность, независимость.

Konina M.A., Mrichka A.A.

Donetsk National University of Economy and Trade
named after Mikhail Tugan-Baranovsky

THE DIRECTIONS OF STRENGTHENING THE FINANCIAL BASE AND INDEPENDENCE OF THE LOCAL GOVERNMENT AUTHORITIES

Summary

The analyses of performance of the local budgets has been done during January-October 2015-2016 years. The problem of the functioning of the mechanism of the redistribution of funds in the local budgets has been identified. The reasons of default the budget have been found out. The mechanisms for stimulation the local government authorities depending of updates the parts of their budgets have been developed. The directions of the strengthening the financial base of the local government authorities have been created.

Keywords: income, local budgets, the financial base, the government authorities, budget execution, independence.