

РЕСУРСНІ ПЛАТЕЖІ В СИСТЕМІ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У статті розглянуто динаміку надходжень ресурсних платежів до Зведеного бюджету України та місцевих бюджетів, досліджено їх роль у формуванні місцевих бюджетів. Визначено перспективи збільшення надходжень до місцевих бюджетів, у результаті чого надано рекомендації щодо внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України.

Ключові слова: ресурсні платежі, місцеві бюджети, плата за землю, екологічний податок, плата за користування надрами, збір за спеціальне використання лісових ресурсів, збір за спеціальне використання води.

I. Вступ

Місцеві бюджети в сучасних умовах є одним із джерел задоволення життєвих потреб населення. На сьогодні формування дохідної частини місцевих бюджетів викликає багато суперечок, адже основною передумовою ефективного функціонування місцевого самоврядування є володіння ним достатньою кількістю коштів для проведення своєї діяльності. Фонд фінансових ресурсів, що утворюється на рівні регіону, інколи навіть наполовину не задовольняє потреби місцевого самоврядування в коштах, необхідних для вирішення поточних проблем.

До найбільш гострих проблем у сфері формування місцевих бюджетів можна зарахувати такі: використання вільних бюджетних коштів, нестабільність дохідної бази, неефективна система вилучення надлишків загальнодержавних податків, недостатнє фінансування з Державного бюджету України. Ситуація ускладнюється надмірною централізацією коштів на державному рівні, що ставить можливість реалізації органів місцевого самоврядування в повну залежність від Державного бюджету України щодо реалізації покладених на них функцій. Сьогодні питання децентралізації бюджетної системи України виходять на перший план, адже фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів прийняття рішень збільшує можливість участі місцевої влади в розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами й уподобаннями. Але реалізація законодавчо закріпленого права кожного адміністративно-територіального утворення на економічну самостійність неможлива без наявності у

кожного органу влади власного бюджету і права його складання, затвердження та виконання без втручання ззовні. А це означає, що кожен орган влади повинен мати власні фінансові джерела, достатні для організації управління економікою й соціальною сферою на своїй території. Тому саме місцеві бюджети, як основна фінансова база органів місцевого самоврядування, посідають особливе місце в бюджетній системі нашої держави.

Проблема формування доходів місцевих бюджетів перебуває у центрі уваги багатьох вітчизняних науковців, зокрема: О. Барановського, С. Булгакова, Д. Василик, О. Кириленко, О. Крайника, І. Луїної, В. Піхотського, В. Федосова, С. Юрія та ін. Практичні рекомендації щодо збільшення дохідної частини місцевих бюджетів надано у наукових працях О. Гончаренка, О. Музики, В. Прохорової та ін. Але, незважаючи на суттєві зміни у бюджетному та податковому законодавстві стосовно перерозподілення бюджетних надходжень, проблема зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування залишається не вирішеною, що зумовлює необхідність подальшого дослідження з наданням практичних рекомендацій.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити роль ресурсних платежів у формуванні місцевих бюджетів; визначити перспективи збільшення надходжень до місцевих бюджетів; надати рекомендації щодо внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України.

III. Результати

На сьогодні більшу частину надходжень до місцевих бюджетів становлять податкові надходження, розмір яких у 2011 р. становив 84,5%. Структуру надходжень до місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2006–2011 рр. наведено на рис. 1.

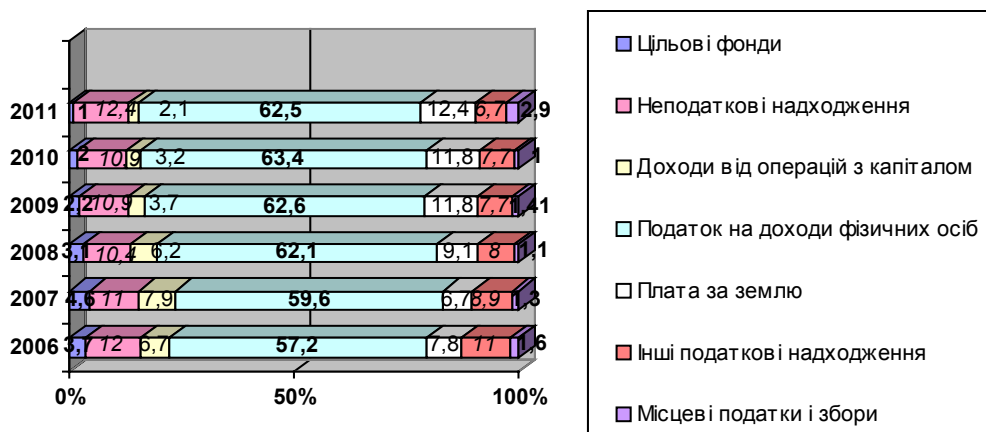


Рис. 1 Структура надходжень до місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2006–2011 рр. (за даними [1])

Аналіз структури надходжень до місцевих бюджетів свідчить, що найбільшу частку становить податок на доходи фізичних осіб (від 57,2 до 63,4%). Але спостерігаються постійні зміни обсягу надходжень від цього податку в загальній структурі. Так, якщо у 2010 р. цей показник становив 63,4%, то вже у наступному році відбулося зменшення на 0,9%, що може бути пов'язане із введенням прогресивної шкали оподаткування з податку на доходи фізичних осіб в частині запровадження ставки податку в розмірі 17%, якщо база оподаткування, тобто заробітна плата, перевищує десятиразовий розмір мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного податкового року, та визначена з урахуванням норм п. 164.6 ст. 164 Податкового кодексу України, яким передбачено її зменшення з метою оподаткування на суму єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (ст. 167 [2]).

Спостерігаються зростання в загальній структурі надходжень від плати за землю із 7,8% – у 2006 р. до 12,4% – у 2011 р. Виявити причини такого явища спробуємо шляхом

дослідження сутності поняття “плата за землю” та особливостей її справляння за українським законодавством.

Так, згідно із чинним законодавством, використання землі в Україні є платним. Плата за землю справляється у вигляді земельного податку або орендної плати, що визначається залежно від грошової оцінки земель.

Згідно із чинним законодавством, платниками земельного податку є: власники земельних ділянок, земельних часток (паїв) та землекористувачі (п. 269.1 ст. 269 [2]). За земельні ділянки, надані в оренду, справляється орендна плата (ст. 288 [2]). Згідно зі ст. 80 Земельного кодексу України, суб'єктами права власності на землю можуть бути: громадяни та юридичні особи; територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування; держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади [3].

Динаміку надходжень до місцевих бюджетів плати за землю у 2006–2011 рр. наведено на рис. 2.

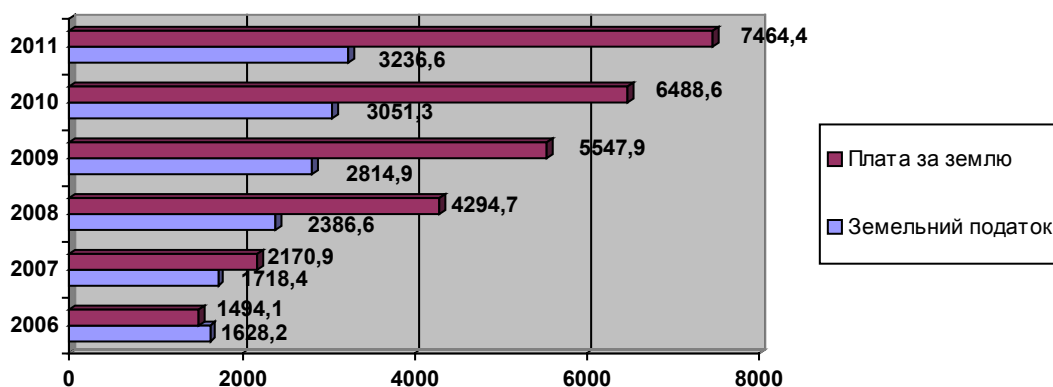


Рис. 2 Динаміка надходжень до місцевих бюджетів плати за землю у 2006–2011 рр. (за даними [1])

Збільшення надходжень від плати за землю також можна пояснити збільшенням податкових ставок за земельні ділянки, розташовані в межах населених пунктів, нормативну грошову оцінку яких не проведено, та за рахунок щорічної індексації нормативної грошової оцінки земель за наявності такої (ст. 275, 289 [2]). До того ж, збільшення надходжень плати за землю зумовлено:

- збільшенням площ, щодо яких проведено грошову оцінку земель;
- передачею в оренду на більш вигідних умовах земель запасу і резервного фонду;
- збільшенням орендної плати в результаті оформлення права постійного володіння і користування земельною ділянкою підприємств та організацій державної і комунальної власності;
- проведенням інвентаризації земельних ділянок, наданих у користування та оренду;
- переглядом укладених угод на оренду землі та розміру орендної плати [4].

Згідно з п. 1 ст. 5 Бюджетного кодексу України, бюджетна система України складається з державного та місцевих бюджетів. За ст. 64 Бюджетного кодексу України до складу доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать плата за видачу ліцензій на здійснення окремих видів діяльності, реєстраційні збори, державне мито, податок на доходи фізичних осіб (у розмірі 75% до бюджетів міст республіканського та обласного значення та в розмірі 25% до бюджетів сіл, селищ та міст районного значення) та ресурсні платежі у розмірі 50%. Статтею 69 Бюджетного кодексу України закріплено перелік доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів [5].

Ресурсними платежами є податок чи збір, який справляється в процесі споживання природних ресурсів незалежно від їх обсягів, до них належать: збір за спеціальне використання води; збір за спеціальне використання лісових ресурсів та плата за користування надрами.

Для посилення ролі ресурсних платежів у формуванні місцевих бюджетів вважаємо за доцільне внесення змін до ст. 69 Бюджетного кодексу України в частині уточнення складу та розміру доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Ураховуючи те, що від неналежного та нераціонального використання природних ресурсів шкода завдається певній адміністративній одиниці, підхід законодавців щодо обсягів надходження від ресурсних платежів до бюджетів місцевого самоврядування, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів у розмірі: 50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування; 50% від збору за спеціальне використання води та 50% плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім плати за користування надрами в межах континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони), що зараховується до міських бюджетів міст, – є не коректним (ч. 1 ст. 64 [5]).

Вважаємо за необхідне зараховувати надходження від ресурсних платежів до місцевих бюджетів у розмірі 100%, до того ж, на нашу думку, доцільно зараховувати ці платежі до місцевих бюджетів без урахування визначення обсягу міжбюджетних трансфертів. Пропонуємо внести зміни до п. 5 “Прикінцеві положення” в частині зарахування екологічного податку, що стосується здійснення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення; скидів забруднюючих речовин безпосередньо у водні об’єкти та розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об’єктах до місцевих бюджетів у розмірі 100%, з причин завдання шкоди адміністративно-територіальній одиниці, де знаходяться такі об’єкти, та необхідності постійного пошуку коштів на покращення екологічної ситуації від негативного впливу, що справляють такі викиди.

Динаміку зазначених екологічних платежів наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Динаміка пред’явлених екологічних платежів, млн грн (за даними [6])

Екологічні платежі	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	Зміни (2010/2007)
Пред’явлені екологічні платежі, всього	980,3	1071,4	1209,6	1508,7	+528,4
збори за забруднення навколишнього природного середовища, всього	955,7	1065,3	1198,7	1361,2	+405,5
– за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин	558,7	627,1	702,2	795,9	+237,2
– за скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об’єкти	75	69,7	88	93,7	+18,7
– за розміщення відходів (крім радіоактивних)	322	368,5	408,5	471,6	+149,6
штрафи за адміністративні правопорушення у сфері охорони природи	1,8	2,5	2,1	4,4	+2,6
позови про відшкодування збитків і втрат, завданих у результаті порушення законодавства про охорону природи	22,8	3,6	8,8	143,1	+120,3

Аналіз табл. 1 свідчить про щорічне збільшення надходжень від екологічних платежів: за чотири роки надходження досягли 1508,7 млн грн, що більше на 528,4 млн грн, тобто на 53,9%. Проте у загальній структурі надходжень домінує положення займають збори за забруднення навколишнього природного середовища, які сплачували підприємства, що здійснювали викиди в атмосферне повітря чи у водні об'єкти забруднюючих речовин або здійснювали розміщення відходів (табл. 2).

Таблиця 2

Структура надходжень зборів за забруднення навколишнього природного середовища, % (за даними [6])

Збори	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	Зміни (2010/2007)
Збори за забруднення навколишнього природного середовища, всього	100,00	100,00	100,00	100,00	
– за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин	58,46	58,87	58,58	58,47	+0,01
– за скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти	7,85	6,54	7,34	6,88	-0,96
– за розміщення відходів (крім радіоактивних)	33,69	34,59	34,08	34,65	0,95

Надходження від зборів за забруднення навколишнього природного середовища у розрізі видів платників свідчать про певну стабільність щодо їх структури. Так, від збору за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин щорічно надходило до Зведеного бюджету України 58%. У структурі надходжень відбувалися несуттєві зміни щодо надходжень від збору за розміщення відходів (коливання близько 1%) та від збору за скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти (коливання близько 1,5%).

На сьогодні, згідно з чинним податковим законодавством, замість збору за забруднення навколишнього природного середовища справляється екологічний податок (пп. 9.1.6 п. 9.1 ст. 9 [2]), платниками якого є: суб'єкти господарювання, юридичні особи, що не провадять господарську (підприємницьку) діяльність, бюджетні установи, громадські та інші підприємства, установи та організації, постійні представництва нерезидентів, що здійснюють:

- викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення;
- скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти;
- розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях;
- утворення та тимчасове зберігання радіоактивних відходів понад установлені особливими умовами ліцензії строк (п. 240.1 ст. 240 [2]).

Платниками також – є суб'єкти господарювання, юридичні особи та фізичні особи (незалежно від резидентського статусу), які здійснюють викиди забруднюючих речовин в атмосферу пересувними джерелами забруднення в разі використання ними палива (п. 240.2 ст. 240 [2]).

Проте зміни в податковому законодавстві, навпаки, сприяли збільшенню надходжень до Зведеного бюджету України з 1932,4 млн грн у 2010 р. до 2275,9 млн грн у

2011 р. (що становить 17,8%). Це пов'язано із розширенням кола платників податків та зарахування до нього громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які здійснюють викиди забруднюючих речовин в атмосферу пересувними джерелами забруднення у разі використання ними палива, тобто користуються автомобілями (п. 240.2 ст. 240 [2]).

Але стосовно екологічного податку слід зазначити, що на сьогодні п. 5–1 ст. 5 “Прикінцеві положення” Бюджетного кодексу України передбачено у 2011–2012 рр. зарахування цього податку до спеціального фонду місцевих бюджетів у розмірі 70%. Але з 2013 р. передбачається перерозподілення надходжень від цього податку на користь державного бюджету, в результаті чого місцеві бюджети недоотримують на 23%, а у 2014 р. – на 35% [5], що знову-таки зашкоджує вирішенню проблеми зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування.

IV. Висновки

В Україні протягом багатьох років існує потреба в реформуванні бюджетного законодавства щодо посилення ролі місцевих бюджетів. Дослідження показали, що більшу частину надходжень до місцевих бюджетів становлять податкові надходження, розмір яких у 2011 р. становив 84,5%. Проте виявлені резерви збільшення доходів бюджетів місцевого самоврядування за рахунок ресурсних платежів, що зумовлює необхідність внесення змін до Бюджетного кодексу України.

Тому пропонуємо визначити порядок зарахування надходжень до місцевих бюджетів від ресурсних платежів у ст. 69 Бюджетного кодексу України, доповнивши ч. 1 підпунктами 22, 23, 24, 25:

Стаття 69. Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів:

1. До доходів загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визна-

ченні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать:

22) плата за користування надрами для видобування корисних копалин та плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин;

23) збір за спеціальне використання лісових ресурсів;

24) збір за спеціальне використання води;

25) екологічний податок, крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже нагромаджені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлені особливими умовами ліцензії строк).

Реалізація запропонованих заходів сприятиме зміцненню фінансової основи місцевого самоврядування та підвищенню рівня самодостатності місцевих бюджетів.

Список використаної літератури

1. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2011 р.: побудовано за даними інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/435/?lang=ua>.

2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/print1329896557051809>.

3. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

4. Пояснювальна записка до звіту про виконання Державного бюджету України за 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>.

5. Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1329896557051809>.

6. Витрати на охорону навколишнього природного середовища та екологічні платежі у 2010 р. [Електронний ресурс] // Експрес-випуск Державної служби статистики України. – 2011. – № 107. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 25.06.2012.

Покатаев П.С. Ресурсные платежи в системе формирования местных бюджетов

В статье рассмотрена динамика поступлений ресурсных платежей в Сводный бюджет Украины и местных бюджетов, исследована их роль в формировании местных бюджетов. Определены перспективы увеличения поступлений в местные бюджеты, в результате чего даны рекомендации о внесении изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы Украины.

Ключевые слова: ресурсные платежи, местные бюджеты, плата за землю, экологический налог, плата за пользование недрами, сбор за специальное использование лесных ресурсов, сбор за специальное использование воды.

Pokatayev P. Resource payments in the system of municipal budget

The paper considers the dynamics of resource revenue payments to the Consolidated Budget of Ukraine and local budgets, investigated their role in the formation of local budgets. Perspectives increase local revenues resulting recommendations for amendments to the Budget and Tax Code of Ukraine.

Key words: Resource fees, local budgets, the land tax, environmental tax, fees for royalty, fees for special use of forest resources, the fee for special use of water.