

2. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В.М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 258 с.
3. Кравченко В.В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
4. Куйбіда В.С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... д-ра наук з державного управління : 25.00.04 / В.С. Куйбіда ; НАДУ при Президентіві України. – К., 2003. – 36 с.
5. Максимов В.М. Постоянные комиссии действуют / В.М. Максимов. – Симферополь : Таврия, 1974. – 80 с.
6. Тютюнник Г.А. Постоянные комиссии Советов: формы и методы работы / Г.А. Тютюнник. – М. : Юрид. лит., 1979. – 94 с.
7. Муніципальне право України : підручник / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін. ; [за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького]. – стереотип. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
8. Спирина Э.В. Формы и методы работы постоянных комиссий местных Советов / Э.В. Спирина, Ю.А. Стогов. – М. : Юрид. літ-ра, 1973. – 88 с.
9. Тодорский Ю.В. Постоянные комиссии местных Советов депутатов трудящихся / Ю.В. Тодорский. – М. : Госюриздат, 1955. – 188 с.
10. Філософія : навч. посіб. / [за заг. ред. Ю.В. Осічнюка]. – К. : Атіка, 2003. – 464 с.
11. Філософський енциклопедичний словник / [кол. авт.: Є.К. Бистрицький, М.О. Булатов, А.Т. Ішмуров, П.Ф. Йолон та ін. ; гол. ред. В.І. Шинкарук]. – К. : Абрис, 2002. – 743 с.
12. Фрицкий О.Ф. Местные Советы народных депутатов и управление / О.Ф. Фрицкий. – К. : Вища школа, 1977. – 160 с.

УДК 351.82

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ РОЗПОДІЛУ ВИДАТКІВ ТА ДОХОДІВ МІЖ БЮДЖЕТАМИ РІЗНОГО РІВНЯ

Цимбаленко Я.Ю.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author examines the system of charges and profits division between state and the local budgets of Ukraine, improvement of volume calculation of charges on financing of obligatory own plenary powers of local self-government organs, expedience of community charge on property introduction in Ukraine In the article.

Анотація

Досліджено систему розподілу видатків і доходів між державним та місцевими бюджетами України, вдосконалено розрахунок обсягу видатків на фінансування обов'язкових власних повноважень органів місцевого самоврядування, доведено доцільність упровадження місцевого податку на майно в Україні.

Ключові слова

Державне регулювання, міжбюджетні відносини, Державний бюджет, місцевий бюджет, бюджетне регулювання, дохідна база, видатки.

I. Вступ

Ключовими проблемами, які потребують вирішення в ході реформи міжбюджетних відносин в Україні, є чітке визначення функцій, сфер відповідальності центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання суспільних послуг, зміцнення власної

дохідної бази місцевого самоврядування й основ самостійності бюджетів усіх рівнів, встановлення прозорих і формалізованих процедур надання бюджетних трансфертів, які створювали б передумови для взаємної відповідальності органів публічної влади різних рівнів, ефективного використання ними фінансових ресурсів, підвищення зацікавленості місцевих органів влади у нарощуванні власної дохідної бази тощо.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити державне регулювання системи розподілу видатків та доходів між бюджетами різного рівня.

III. Результати

На сучасному етапі в Україні міжбюджетні відносини стали предметом дослідження у працях В. Андрущенка, Й. Бескида, С. Буковинського, О. Василика, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луніної, А. Монаєнка, В. Опаріна, Д. Полозенка, С. Слухая, В. Федосова, М. Чумаченка, С. Юрія; в Росії ці питання розглядаються в працях О. Бежаєва, О. Богачової, А. Ігудіна, А. Колесова, Г. Крилова, В. Лексина, Ю. Любимцева, І. Подпоріної, В. Христенка, А. Швецова.

Практика реалізації місцевих бюджетів свідчить про недотримання норм Бюджетного кодексу щодо заборони фінансування

бюджетних установ з бюджетів кількох рівнів. З місцевих бюджетів продовжується фінансування видатків на правоохоронні органи, органи державного управління.

Незважаючи на спроби впорядкувати рух фінансових ресурсів у бюджетній системі шляхом ухвалення Бюджетного кодексу, їх обсяги залишаються значними. Практика свідчить, що, з одного боку, – кошти з місцевого бюджету вилучаються у державний, а з іншого – цьому ж місцевому бюджету надаються кошти з державного на виконання делегованих повноважень.

Великою проблемою на місцевому рівні є невідповідність натуральних нормативів видатків на соціально-культурну сферу, які доводяться галузевими міністерствами, зокрема Міністерствами освіти, охорони здоров'я, культури, та інших фінансових нормативів, які доводяться Міністерством фінансів України.

Крім зазначених проблем, ряд питань не знайшов вирішення в Бюджетному кодексі України.

Це такі важливі проблеми, як переведення місцевих бюджетів на засади самофінансування, приведення видатків місцевих бюджетів у відповідність до функціональних обов'язків місцевих органів влади різних рівнів, запровадження механізмів контролю за використанням коштів місцевих бюджетів, про що вже наголошувалося [1, с. 10].

Видатки місцевих бюджетів, визначені в Бюджетному кодексі України, не відповідають повноваженням органів місцевого самоврядування, визначеним відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а також повноваженням місцевих органів виконавчої влади, визначеним відповідно до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”.

Розглянемо проблему на прикладі повноважень органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади і видатків відповідних бюджетів у сфері освіти. Статтею 91 Бюджетного кодексу України передбачено, що з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань здійснюються видатки, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, на позашкільну освіту, а відповідно до ст. 88 – видатки, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів на дошкільну освіту та загальну середню освіту (школи – дитячі садки). Водночас ст. 32 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено повноваження щодо забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти, а до делегованих – забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів освіти.

Відповідно до ст. 22 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, до повноважень районних і обласних місцевих державних адміністрацій віднесені питання щодо обов'язковості повної загальної середньої освіти. Бюджетним кодексом з районних бюджетів, окрім загальної середньої освіти, передбачено фінансування закладів освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги і реабілітації: загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячих будинків, дитячих будинків сімейного типу та ін. З обласних бюджетів, відповідно до Бюджетного кодексу, передбачено видатки на загальну середню освіту для громадян, які потребують соціальної допомоги і реабілітації, на вищу, післядипломну освіту.

Аналогічна невідповідність повноважень органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади та видатків відповідних місцевих бюджетів і в інших сферах.

Невідповідність повноважень, функцій і сфер відповідальності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування видаткам і доходам державного та відповідних місцевих бюджетів породжує ряд серйозних проблем.

Після реформування адміністративно-територіального устрою та ухвалення законодавства про повноваження кожного рівня влади необхідно знову переглядати чинну систему розподілу видатків і доходів між рівнями бюджетної системи.

Крім цього, на наш погляд, потребує суттєвого доопрацювання порядок визначення обсягу видатків адміністративно-територіальних одиниць, що враховуються при обрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів. Таке нововведення, як “фінансовий норматив бюджетної забезпеченості”, який визначається як гарантований державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівень фінансового забезпечення повноважень Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, є необґрунтованим. Для його визначення в Бюджетному кодексі використана, по суті, стара схема розподілу фінансових ресурсів між місцевими бюджетами. Цей показник немає нічого спільного з державними соціальними стандартами послуг.

В основі розрахунку обсягу видатків фактично залишився метод прямого розрахунку вартості соціальних послуг, що надаються органами влади відповідних адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням фактично наявних мережі, штатів, контингенту закладів соціально-культурної сфери.

Натуральні нормативи видатків на утримання об'єктів соціально-культурної сфери, які використовуються для визначення необхідної суми видатків з того чи іншого рівня місцевих бюджетів, не враховують багатьох факторів, які впливають на вартість надання послуг у різних регіонах країни.

Крім того, при визначенні обсягу видатків місцевих бюджетів передбачено такі інструменти, як нерозподілені видатки, а також коригувальні коефіцієнти, методика розрахунку яких невідома і розміри яких, наприклад, на 2002 р. для міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення коливаються від 0,64 до 1,5.

Зазначений порядок обчислення видатків місцевих бюджетів зберігає старий суб'єктивний підхід.

Існуюча практика свідчить, що управління сукупними видатками в Україні й до цього часу залишається прерогативою центральних органів виконавчої влади. Реально децентралізація видатків може бути здійснена тільки тоді, коли органи місцевого самоврядування зможуть не тільки виконувати рішення центральних органів влади, а й матимуть можливість самостійно приймати рішення щодо видатків на фінансування власних повноважень.

Ще однією проблемою, без розв'язання якої неможливо розмежувати видатки між рівнями бюджетної системи, є затвердження в Україні нової бюджетної класифікації, яка передбачала б класифікацію видатків і доходів бюджетів також за адміністративною ознакою. Сучасна бюджетна класифікація визначає типи видатків для всіх рівнів бюджетів разом і не дає можливості класифікувати їх за рівнями бюджетної системи.

Доходи мають бути розподілені відповідно до функціональних обов'язків кожного рівня влади та видатків, що здійснюються з бюджету того чи іншого рівня. Кількісні пропорції розподілу доходів між рівнями бюджетної системи визначаються повноваженнями та завданнями, що покладаються законом на органи місцевого самоврядування чи органи виконавчої влади. З метою ефективного виконання власних повноважень кожен рівень влади повинен мати достатні власні та закріплені на довготривалу перспективу джерела надходжень.

В Україні власну й закріплену дохідні бази повинні мати Державний бюджет України, республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, обласні бюджети, міські бюджети Києва та Севастополя, районні бюджети, бюджети територіальних громад.

Гострою є проблема формування власної дохідної бази органів місцевого самоврядування всіх рівнів, проте після ухвалення Бюджетного кодексу в критичному стані опинилися міські ради міст районного зна-

чення, сільські та селищні ради. Це стало наслідком реформування системи трансфертів, у результаті чого порядок розподілу трансфертів на районному рівні залишився практично не врегульованим.

Структура доходів місцевих бюджетів, яка склалася на сьогодні, не є стабільною та не дає можливості органам місцевого самоврядування повною мірою розпоряджатися доходами місцевих бюджетів. В Україні власними надходженнями, у встановленні яких та визначенні їх ставок органи місцевого самоврядування мають самостійність, є місцеві податки і збори, надходження від яких є незначними. В ухваленому Бюджетному кодексі до власних доходів місцевих бюджетів віднесено також частину плати за землю, податок з власників транспортних засобів, податок на промисел та ряд інших податкових і неподаткових надходжень. Але це не дало можливості забезпечити місцеві органи влади достатнім рівнем фінансових ресурсів.

На нашу думку, запровадження алгоритмів і формул для визначення обсягів трансфертів не може бути самоціллю реформи міжбюджетних відносин. У результаті реформування міжбюджетних відносин в Україні має істотно зміцнитись власна дохідна база місцевих органів влади, якомога більша частина місцевих бюджетів має бути переведена на засади самофінансування, а також мають скоротитися обсяги зустрічного руху фінансових ресурсів усередині бюджетної системи. Такого ефекту не було досягнуто після ухвалення Бюджетного кодексу України.

Ми пропонуємо вдосконалити систему розподілу видатків та доходів між Державним і місцевими бюджетами України.

Перш за все, видатки та доходи державного і місцевих бюджетів мають бути приведені у відповідність до функціональних обов'язків центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Що стосується вдосконалення розрахунку обсягу видатків на фінансування обов'язкових власних повноважень органів місцевого самоврядування, то в Україні обсяг видатків місцевих бюджетів має визначатись на основі розглянутих соціальних стандартів. Перехід на систему стандартів доцільно здійснювати поступово та поетапно, оскільки перехід на запровадження вартісних стандартів може призвести до розбалансування наявної системи фінансування об'єктів соціально-культурної сфери. На першому етапі доцільно запровадити вартісні стандарти соціальних послуг в освіті, охороні здоров'я, передбачивши з цією метою перехідний період від сучасної практики фінансування цих галузей. На цьому ж етапі можуть бути запроваджені стандарти, розраховані на основі методу нормативного калькулювання робіт чи послуг у сфері охорони гро-

мадського порядку, будівництва та утримання доріг, водопостачання, санітарного очищення води, забезпечення послугами автотранспорту. Але для запровадження такого методу фінансування мають бути розроблені кількісні параметри державних соціальних стандартів, що передбачені Законом України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" [4].

Вдосконалення розподілу доходів між державним і місцевими бюджетами в Україні має здійснюватись у напрямі збільшення власних доходів органів місцевого самоврядування.

Крім місцевих податків і зборів, визначених у Бюджетному кодексі України, доцільно запровадити місцевий податок на нерухоме майно фізичних осіб і податок на майно юридичних осіб, які б мали право запроваджувати органи місцевого самоврядування та встановлювати їх ставки в межах, визначених законами України.

З метою впровадження місцевого податку на майно в Україні необхідно врахувати такі аспекти.

Податок на майно ґрунтується на праві власності на рухоме й нерухоме майно. Основою для визначення бази оподаткування має бути оціночна вартість майна. З метою оцінювання майна має бути створений інститут експертів у складі виконавчих органів влади. Від сплати податку на майно мають бути звільнені органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також заклади соціально-культурної сфери, культурні споруди, заклади виключно громадського користування.

При запровадженні податку на майно фізичних осіб слід врахувати, що податок залежить від стану власності й має сплачуватись у грошовій формі, тому при визначенні ставки податку має враховуватись поточний грошовий доход сім'ї, а також доцільним є встановлення пільг по податку на майно для пенсіонерів, малозабезпечених сімей, соціально незахищених та малозабезпечених категорій населення [3].

Власними доходами районних і обласних бюджетів можуть стати фіксовані частки від прибуткового податку з громадян та від податку на прибуток підприємств. Фіксовану частку від цих податків доцільно визнати місцевими регіональними податками. До доходів районних і обласних бюджетів також має бути віднесено податок на прибуток підприємств, що знаходяться у спільній власності територіальних громад.

Удосконалення в Україні потребує і система загальнодержавних податків, що розподіляються між державним і місцевими бюджетами. Враховуючи принципи функціонування пайових податків у зарубіжних країнах, основними напрямками вдосконалення

системи пайових податків та їх розподілу в Україні можуть бути такі.

На початковому етапі необхідно на довготривалу перспективу визначити набір пайових податків і нормативів їх розподілу. Нормативи розподілу цих податків мають бути однаковими для всіх адміністративно-територіальних одиниць одного рівня.

Пайовим доцільно визначити податок на доходи підприємств, а також прибутковий податок з громадян, закріпивши нормативи їх розподілу між державним і місцевими бюджетами на довготривалу перспективу, без права їх перегляду у щорічних законах про Державний бюджет України. Нормативи розподілу пайових податків на перспективу слід визначити, використовуючи формулу, яка враховувала б відмінності у податковому потенціалі та потребах у видатках різних адміністративно-територіальних одиниць одного рівня.

На подальшу перспективу частку пайових податків у доходах місцевих бюджетів доцільно скоротити до мінімуму, замінивши їх закріпленими на довготривалій період податками й зборами.

Крім вищезазначених доходів місцевих бюджетів, в Україні необхідно підвищувати значення надходжень у місцеві бюджети від плати за послуги, а також від місцевих позик, які мають використовуватись на інвестиційні цілі.

З метою ефективного розподілу видатків та доходів між державним та місцевими бюджетами в Україні має бути запроваджена нова бюджетна класифікація, яка б відповідала міжнародним стандартам та підвищувала прозорість бюджетних даних. До нової бюджетної класифікації доцільно включити таке поняття, як "сектор органів державного управління", який включає органи державної влади, регіональні органи влади та органи місцевого самоврядування [2]. Нова бюджетна класифікація має визначити видатки та доходи для кожного рівня влади. Вона має містити детальний перелік видаткових повноважень, які покладаються на центральні органи виконавчої влади, регіональні органи влади та органи місцевого самоврядування, а також джерела формування доходів кожного рівня влади.

Підсумовуючи сказане, можна зробити висновок, що вдосконалення системи розподілу видатків і доходів між державним та місцевими бюджетами України має здійснюватись у напрямках приведення їх видатків у відповідність з функціональними обов'язками кожного рівня влади, визначення обсягу видатків місцевих бюджетів на основі мінімальних соціальних стандартів послуг у вартісному виразі, визначення обсягу фінансування повноважень, делегованих органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування на основі розрахунку орієн-

Держава та регіони

товних фактичних витрат на здійснення делегованих повноважень.

Порядок розподілу доходів між державним і місцевими бюджетами України має вдосконалюватись у напрямі збільшення власних доходів місцевих бюджетів шляхом запровадження місцевих податків на нерухоме майно фізичних та юридичних осіб, податку на землю і податку з власників транспортних засобів, створення власної дохідної бази обласних і районних бюджетів шляхом закріплення за ними фіксованої частки від податків на доходи фізичних осіб та на прибуток підприємств, визначення пайовими податками податок на доходи підприємств та прибутковий податок з громадян.

IV. Висновки

Передумовами подальшого успішного реформування міжбюджетних відносин має бути адміністративна реформа та реформа адміністративно-територіального устрою, створення самодостатньої територіальної громади.

Враховуючи світовий досвід, подальше реформування міжбюджетних відносин мають здійснюватись у напрямі формування такої моделі міжбюджетних відносин, яка дала б змогу оптимально розмежувати функції між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, оптимально розподілити між ними фінансові ресурси, а також сприяла б зміцненню основ місцевого самоврядування, розвитку всіх регіонів України.

Реформування міжбюджетних відносин має здійснюватись у напрямі підвищення самостійності місцевих органів влади щодо формування їх бюджетів, зацікавленості у нарощуванні власної дохідної бази, запровадження нових процедур контролю за фінансовою діяльністю місцевого самоврядування, поглиблення міжсекторної співпраці щодо надання послуг.

Література

1. Кравченко В.І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989–2001) / В.І. Кравченко ; Інститут управління і самоврядування. – К. : Academia, 2001. – 458 с.
2. Монаєнко А.О. Роль органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у формуванні міжбюджетних відносин в Україні / О.А. Монаєнко // Держава та регіони. Серія державне управління. – 2008. – № 4. – С. 158–161.
3. Мошенець О. Регіональна економіка і міжбюджетні відносини / О. Мошенець // Регіональна економіка. – 2003. – № 1. – С. 185–189.
4. Слухай С.В. Місцеві бюджети України: деякі проблемні аспекти / С.В. Слухай // Аспекти самоврядування. Часопис україно-американський програми “Партнерство громад”. – 1999. – № 2. – С. 2–7.