

Міністерство освіти і науки України
Полтавський національний технічний університет
імені Юрія Кондратюка

Наукова робота на тему:
«Реформування податкової системи, як фактор забезпечення розвитку
місцевого самоврядування
(з практики виконання місцевих бюджетів на Зіньківщині)»

Виконала: студентка групи 401-СБ
Максименко Ірина Сергіївна

Полтава 2008

ЗМІСТ

1. Теоретичні основи здійснення державної економічної політики.....	3
2. Аналіз сучасного стану міжбюджетних відносин.....	9
3. Основні напрями реформування бюджетної політики.....	17
Список використаної літератури.....	22
Додатки.....	23

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Головним постулатом класична економічної теорії була можливість економічної системи країни до саморегулювання. На протязі двох століть ця думка домінувала серед науковців, політиків та промисловців. Ринкова система дійсно є самодостатньою, і, що більш суттєво, забезпечує оптимальне використання ресурсів та розподіл доходів. Таке можливо лише за умови відсутності внутрішніх та зовнішніх чинників, які порушують ціноутворення на товарних та ресурсних ринках – монополізації, втручання держави у ціноутворення прямо чи опосередковано, діяльність профсоюзів, тощо. Віддаленість теоретичної економічної науки від прикладної зумовлені саме комплексом подібних факторів, які повністю змінюють функціонування економічної системи.

Вперше необхідність та механізми державного управління економікою обґрунтував Дж.М. Кейнс опублікувавши «Основну теорію зайнятості, процента і грошей» у 1936 р. Основна ідея, яка характеризує бачення Кейнса – ринкова система не є самодостатньою, вільне її функціонування обов'язково призводить до кризисних явищ, а тому потребує оперативного та стратегічного втручання з боку державних інституцій шляхом здійснення фіскальної політики. «Корні прославленого оптимізму традиційної економічної теорії, що призвів до того, що економісти стали виступати в ролі Кандидів, які віддалившись зі світу для обробки своїх садів, навчають, що все на краще, у цьому кращому зі світів, лише б залишити його самому собі, лежать, на мій погляд, у недооцінці значення тих перепоп процвітання, які створюються недостатністю ефективного попиту. У суспільстві, яке функціонувало б у відповідності з постулатами класичної теорії, дійсно була б природна тенденція до ефективного використання ресурсів. Цілком можливо, що класична теорія являє собою картину того, як ми хотіли б, щоб

суспільство функціонувало. Але вважати, що воно і справді так функціонує, - значить залишати без уваги дійсні труднощі» [1].

Інструментами фіскальної політики є податки та державні видатки. Маніпулювання цими показниками дає змогу впливати на сукупний попит та сукупну пропозицію, а відповідно, корегувати активність економіки згідно з існуючою економічною ситуацією. Уміле керування бюджетною політикою здатне стримати надмірну активність економіки під час економічного росту, та зменшити негативні наслідки під час рецесії. Цілком очевидно, що бюджетна політика має здійснюватись не тільки і не стільки у оперативному режимі, а мати системний характер, заснований на науково обґрунтованій, практично апробованій системі бюджетного та податкового законодавства. Тобто, держава, як основний регулятор, має сформувати таку систему юридичного забезпечення, яка мінімізувала б необхідність оперативного втручання, та негативних наслідків некомпетентності тих чи інших функціонерів.

«Урядові рішення проблеми зазвичай гірше самої проблеми» - така оцінка здатності до прийняття ефективних рішень керівництвом держав була висловлена М. Фрідманом, основоположником монетаризму [13]. Його бачення ефективного керування економікою відображається у забезпеченні ринку грошовою масою, відповідно до обсягу виробленої продукції та ступеня активності економіки. Інструментами монетарної політики є облікова ставка центрального банку, норма банківського резервування та операції центрального банку на відкритому ринку.

Сучасна макроекономічна теорія базується на кейнсіанських та монетаристських засадах державного управління економікою. Слід відмітити, що фіскальній відводиться роль автоматичного регулятора, у той час як монетарна політика, в силу швидкості дії своїх інструментів, має схильність до постійного корегування та оперативного управління. Важливим є те, що інструменти монетарної політики доступні виключно центральній державній владі, діють на усій території держави та мають вплив

на усі сфери економічної діяльності. Навпроти, фіскальна політика може бути здійснена на окремих територіях, стосовно окремої галузі, чи навіть окремого економічного суб'єкта, і, що визначально, на різних рівнях владної вертикалі.

Як відомо, бюджетна система України включає в себе державний бюджет, регіональні бюджети та місцеві бюджети. Ефективність функціонування бюджетної системи є визначальним фактором для забезпечення рівномірного, сталого розвитку територій. Регіональний розвиток має базуватися на фундаментальних принципах – недопущення значної диференціації у розвитку різних територіальних утворень та стимулювання розвитку територій, які відіграють провідну роль у забезпеченні суспільного прогресу. Дотримання цих принципів вимагає звернути нашу увагу на дослідження прав та обов'язків органів місцевого самоврядування, з огляду на надані їм чинним законодавством засоби їх забезпечення. Важливим моментом у забезпеченні державної регіональної економічної політики має бути формування збалансованої системи доходів та видатків місцевих бюджетів. Це має слугувати фундаментом здійснення ефективної соціально-економічної політики на місцевому рівні, і необхідною умовою виконання органами місцевого самоврядування покладених на них обов'язків.

Нерівномірний розвиток територій зумовлює необхідність постійного втручання у перерозподіл ресурсів. Механізм перерозподілу бюджетних коштів є об'єктом централізованого державного регулювання. Існує декілька різних бюджетних систем перерозподілу фінансових ресурсів, що знайшли відображення у світовій практиці:

1. Модель пайового розділення податків між різними рівнями влади. Кожен рівень влади отримує визначений пай податкових доходів. Така модель використовується у ФРН, Австрії, Іспанії, Люксембурзі.

2. Модель диференційованих ставок оподаткування – кожен рівень влади має однакову базу оподаткування, але самостійно встановлює ставку

оподаткування. Таким чином податкова ставка складається із суми ставок різних рівнів влади. Модель притаманна податковим системам Бельгії, Канади (окрім провінції Квебек), Данії, Норвегії.

3. Модель розмежування окремих податків між різними рівнями влади, тобто бюджети різних рівнів мають наповнення від різних податків. Модель застосовується у Швейцарії та Квебеку (Канада).

4. Комбінована модель – поєднує у собі різні моделі. Як правило, бюджетна система країни використовує саме комбінування різних моделей, при цьому можливе домінування однієї з них.

Крім того, будь-яка бюджетна система потребує фінансового вирівнювання між бюджетами різних рівнів. Доцільність вирівнювання підтверджено Європейською Хартією про місцеве самоврядування, де зазначено необхідність захисту фінансово слабших органів місцевого самоврядування шляхом запровадження процедур фінансового вирівнювання або аналогічних заходів, що мають на меті виправити вади, обумовлені нерівним розподілом потенційних ресурсів фінансування і покладеного фінансового тягаря [5].

У світовій практиці місцеві податки за формою встановлення їх та за способом зарахування до місцевого бюджету поділяються на три групи:

1. Перша група – прямі й непрямі місцеві податки, які майже у всіх країнах запроваджуються місцевими органами влади і повністю зараховуються до їх бюджетів. Прямими податками у цій групі є промисловий податок, податки на нерухоме майно фізичних осіб, на землю, автомобілі, професію тощо. Непрямими податками у цій групі є індивідуальні й універсальні місцеві акцизи на споживання предметів широкого вжитку та інших ресурсів. У Японії стягуються акцизи на споживання природного газу та електроенергії.

2. Друга група включає податки, що встановлюються місцевими органами влади як надбавки до загальнодержавних податків, або як відрахування від них. Ця група, власне, дублює загальнодержавні податки на

місцевому рівні. До неї належать місцеві надбавки до земельного та сільськогосподарського податків у Італії, відрахування від прибуткового податку фізичних осіб, податок на прибуток корпорацій у США, надбавка до податку на додану вартість у Франції тощо. У деяких країнах ставки податку, які надходять до центрального бюджету залежать від місцевих ставок, тобто зменшуються на розмір місцевої ставки оподаткування. У інших країнах загальнодержавна ставка жорстко зафіксована, а тому сукупна ставка оподаткування відрізняється у різних регіонах.

3. До третьої групи входять податки на торгівлю, на розваги, на домашніх тварин, на видовища, на торгівлю спиртними напоями, на подарунки, на мисливство та рибальство, на відкриття готелів, ресторанів, на прибирання вулиць та ліквідацію побутових відходів та багато інших. Як правило, такі податки стягуються лише місцевою владою.

Варто звернути увагу на те, що перераховані вище податки відображають різноманітність застосовуваної в усьому світі практики місцевого оподаткування і не являються відображенням існуючої в Україні системи.

Успішне здійснення органами місцевого самоврядування своїх функцій вимагає забезпечення наступних умов:

1. Законодавче забезпечення компетенції органів місцевого самоврядування;
2. Наявність необхідної кількості фінансових ресурсів для виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій;
3. Державна політика підтримки місцевого самоврядування через систему перерозподілу фінансових ресурсів.

Кожен орган місцевого самоврядування бере участь у здійсненні державних повноважень у межах і формах, визначених Конституцією України та чинним законодавством. Таким чином, бюджетні повноваження місцевої влади здійснюються щодо державного бюджету, власного бюджету та бюджетів нижчих рівнів. Слід зазначити, що згідно Закону України «Про

місцеве самоврядування», органи місцевого самоврядування мають фінансову самостійність, тобто вони можуть мати певне власне майно, систему доходів бюджету, кошти позабюджетного фонду, тощо [6]. Крім того, місцеві бюджети не включаються до бюджетів вищих рівнів.

Основою діяльності органів місцевого самоврядування є власні та делеговані повноваження. Щодо повноважень у бюджетній сфері, то можна виділити такі:

1. Власні повноваження:

- 1.1. Забезпечення бюджетного процесу;
- 1.2. Тарифна політика по визначенню вартості послуг, що надаються територіальній громаді місцевим самоврядуванням;
- 1.3. Визначення порядку розпорядження майном, що перебуває у спільній власності територіальних громад;
- 1.4. Фінансування видатків з місцевого бюджету;
- 1.5. Залучення додаткових фінансових ресурсів від членів територіальної громади та суб'єктів господарювання на утримання об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури та їх розширення;
- 1.6. Об'єднання на договірних засадах відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для здійснення спільних проектів, або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад.

2. Делеговані повноваження:

- 2.1. Здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах та в організаціях незалежно від форм власності;
- 2.2. Здійснення контролю за дотриманням цін і тарифів;
- 2.3. Сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території.

Здійснюючи визначені законодавством функції, органи місцевого самоврядування мають використовувати власні доходи, у випадках неможливості покрити поточні видатки, місцеві органи мають право на отримання фінансової допомоги з бюджетів вищих рівнів у вигляді дотацій чи цільових субвенцій. Відповідно, до бюджетів нижчих рівнів, органи місцевого самоврядування можуть передавати фінансову допомогу. Така практика є звичною у світі, і, за умови достатнього законодавчого регулювання, сприяє гармонійному розвитку територій різного підпорядкування.

АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Аналіз діючого законодавства в області регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях дає право стверджувати, що велика частина їх функцій дублюють одна одну. Отже, проголошене реформування міжбюджетних відносин не відповідає фактичному стану справ. Можна стверджувати, що розвиток міжбюджетних відносин, починаючи з 1991 року, поступово увійшов у протиріччя з їх законодавчим регулюванням. Більше того, бюджетний процес став предметом протиріч та компромісів між центральною, регіональною та місцевою владою.

Суттєвою проблемою забезпечення органів місцевого самоврядування є питання відповідності обсягів фінансування обсягу видатків. У даному питанні слід чітко усвідомлювати, що органи місцевого самоврядування створені не для власного існування, а для забезпечення нормального функціонування територій. Таким чином, відсутність достатнього фінансового забезпечення погіршує соціальну сферу територіальної одиниці, значно знижує можливості місцевих органів влади по вирішенню нагальних питань місцевого значення, знижує ефективність державної політики, та призводить до погіршення соціально-економічної системи регіону. Слід відмітити, що значна кількість проблем, пов'язаних із невідповідністю видатків та доходів, є проблемами не кожної окремо взятої місцевої ради, і зазвичай, не пов'язані з недостатньо якісною роботою самої ради, а, найчастіше, викликані недосконалістю та значними недоліками законодавчо встановленої методики діяльності фінансової системи. Маємо значний обсяг роботи по поліпшенню бюджетного процесу, а саме у царині розподілу доходів між бюджетами різних рівнів, та методики розрахунку тарифів.

Звертаючись до закордонного досвіду бюджетних відносин, слід зауважити, що у багатьох країнах світу самоврядні бюджети мають роздільне фінансування. На виконання власних повноважень місцеві бюджети мають

визначені власні джерела фінансування. Виконання делегованих державою повноважень є під відповідальністю та забезпеченням держави. Такий розподіл повноважень призводить до диспропорцій у місцевих бюджетах, спроможність виконання власних повноважень та рівень надання послуг може значно відрізнятись.

Проблемним для органів місцевого самоврядування є невідповідність делегованих повноважень обсягам фінансування. Серед фахівців зустрічається така думка, що визначення того, яким є повноваження, делегованим чи власним, повинно вирішуватися не Бюджетним кодексом, а іншими нормативними актами, які визначають компетенцію органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, і які мають чітко розмежувати ці повноваження. Згідно чинного законодавства, обсяги видатків на делеговані державою повноваження обчислюються за нормативами бюджетного забезпечення на споживача послуг. У той же час, відсутній порядок використання коштів на делеговані повноваження. Зараз місцеві органи влади на виконання делегованих повноважень використовують близько 2/3 власних коштів, залишаючи без надання послуг власне населення, у першу чергу житлово-комунальних. При цьому спостерігається тенденція до збільшення обсягів делегованих повноважень без достатнього забезпечення. Визначаючи нормативи надання соціальних послуг населення необхідно встановлювати чіткий перелік які саме послуги гарантовані державою, і забезпечити джерела їх фінансування. Розширення переліку послуг може бути здійснено самими органами місцевого самоврядування, якщо для того з'являться вільні ресурси.

Аналіз існуючої системи міжбюджетних трансфертів свідчить, що зараз актуальним є питання необхідності створення стабільної системи міжбюджетних відносин, яка має ґрунтуватися на взаємозацікавленості та взаємовідповідальності. Зміни варто робити у напрямку самофінансування місцевих бюджетів та відмови від існуючої системи трансфертів. Слід зазначити, що суцільне дотування з державного бюджету не відображає

реального стану справ на місцях. Помилковим є висновок про неможливість місцевих бюджетів самозабезпечення. Відомим фактом є недосконалість системи оподаткування, коли зібрані податкові кошти направляються до центрального бюджету, а потім, у вигляді трансфертів повертаються до місцевих бюджетів.

Усі видатки зібрані у три групи. Перша група - видатки загальнодержавного значення, які повністю фінансуються за рахунок державного бюджету. В цю групу входять видатки на забезпечення безпеки держави, правоохоронні органи, судову систему, тощо.

До другої групи входять видатки, які фінансуються з місцевого бюджету і беруться до обрахунку при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. До цієї групи входять видатки на охорону здоров'я, освіту, утримання апарату органів місцевого самоврядування, культуру, соціальний захист та соціальне забезпечення. Розмежування видатків між бюджетами різних рівнів здійснюється згідно з Бюджетним кодексом – законодавством розділено з якого бюджету фінансується та чи інша функція.

До третьої групи видатків включені ті видатки, які не беруться до обрахунку при визначенні суми трансфертів. До цієї групи входять видатки на утримання житлово-комунального господарства, управління комунальним майном, транспорт та утримання дорожнього господарства, регулювання земельних відносин тощо. Ці видатки саме відображають власні повноваження, які і страждають найбільше від недостатнього фінансування. Яскравим прикладом є житлово-комунальна сфера. Проведені реформи у житлово-комунальній сфері не вирішили основних проблем. Наразі ця галузь знаходиться у такому стані, що потребує повного перегляду існуючих механізмів ціноутворення та фінансування. Постійне зростання цін на первинні енергоресурси лише погіршує становище, а неможливість залучення у цю сферу приватних інвесторів зводить нанівець усі сподівання на реорганізацію та технічне оновлення комунальних підприємств. Звичайно ж, такий стан житлово-комунального господарства є не лише проблемою

керівництва, а, перш за все, проблемою кожного хто отримує комунальні послуги. Незадовільний технічний стан житлово-комунальної сфери відображається на тарифах за надання послуг, підвищеному споживанню первинних енергоресурсів, і, навіть, загрозі життю та здоров'ю громадян.

Згідно Бюджетного кодексу місцевий бюджет має бути бездефіцитним. Дефіцитний бюджет не може бути прийнятий (за виключенням бюджету АРК та міських бюджетів), а у випадку недостачі коштів має бути здійснений перерозподіл в межах визначеної суми. Таким чином, якщо у випадку недостачі коштів по другій групі видатків необхідна сума фінансується державою у вигляді трансфертів, то недостача коштів по третій групі залишається без фінансування. При цьому доходи від третьої групи можуть автоматично стати видатками другої групи для забезпечення бездефіцитності бюджету. Слід звернути увагу на те, що кількість доходів, які формують третю групу видатків є незначною, так як складаються із місцевих податків та зборів [4, 8]. На практиці третя група складає близько двадцятої частини від загального обсягу бюджету. Виходячи з вищесказаного можна констатувати неможливість місцевого самоврядування надавати послуги у житлово-комунальній сфері належної якості та у необхідній кількості.

Розрахунок обсягу трансфертів також потребує доопрацювання. На даний момент застосовується методика розрахунку, яка базується на врахуванні кількості населення на цільовій території. Такий розрахунок дійсно досить простий у застосуванні і плануванні, але не може забезпечити правильного розподілу. Очевидно, що кожна територіальна одиниця відрізняється від іншої не лише кількістю населення, а й кількістю об'єктів інфраструктури, їх розташуванням, розмірами, технічним станом, обсягом необхідних коштів на утримання. Іншими словами, при однаковій кількості населення, обсяг коштів на утримання соціальної інфраструктури може суттєво відрізнятись. Слід відмітити, що не усі фахівці притримуються такої думки, відстоюючи ідею рівного фінансування як єдино справедливого.

Успішна продуктивна діяльність будь-якого суб'єкта можлива лише за умови його зацікавленості у кінцевому результаті. В деякій мірі, статтею 62 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування позбавлені стимулів до продуктивної праці. Справа в тому, що законом гарантовано достатню дохідну базу на рівні мінімальних соціальних потреб. Встановлення мінімальної планки призводить до зрівнялівки та нівелює намагання працювати краще. Доказом цього може слугувати і той факт, що законодавчо обмежена можливість використовувати додаткові кошти отримані завдяки економічному зростанню. Статтею 78 Бюджетного кодексу заборонено освоєння надпланово отриманих коштів за умови менше ніж 15% перевиконання доходної частини та лише після 9 місяців з початку року [2]. Ця норма обмежує можливості по використанню законно отриманих коштів, що, звичайно ж, не сприяє покращенню ситуації у районі чи місті. В цілому, більшість сільських бюджетів майже повністю формується за рахунок державних трансфертів, що зумовлено відсутністю власних доходів. Головною проблемою сільських районів є їх неможливість розширити бюджет за рахунок власних надходжень, коли з'являються нові потреби у видатках.

Згідно бюджетного кодексу, до доходів місцевих бюджетів входять:

1. Прибутковий податок з громадян у частині, визначеній Бюджетним кодексом [2];
2. Державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;
3. Плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад;
4. Плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами певних рад;
5. Плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад;

6. Надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку відповідними комісіями;

7. Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам.

Аналізуючи структуру власних доходів місцевих бюджетів, можна зробити висновок, що єдиним стабільним джерелом доходів місцевих бюджетів є прибутковий податок з фізичних осіб, який і дає більшу частину надходжень. Тому необхідно переглянути політику перерозподілу ресурсів та забезпечити місцеві бюджети власними доходами. Такий крок покращить структуру місцевих бюджетів, зменшить залежність від міжбюджетних трансфертів та «розв'яже руки» у питанні забезпечення видатків третьої групи.

Для забезпечення розвитку інфраструктури регіону кошти можуть бути надані з бюджету розвитку місцевих бюджетів. Надходженнями до бюджету розвитку є:

1. Кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, у тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення;
2. Надходження дивідендів, нарахованих на акції господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;
3. Кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної ради;
4. Запозичення, здійснені у встановленому законом порядку;
5. Субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів.

Отримані кошти можуть бути використані для: погашення основної суми боргу; проведення капітального будівництва; внесків у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності. Визначальним є те, що бюджет розвитку може плануватися на декілька бюджетних періодів, виходячи з тривалості інвестиційного проекту.

Запозичення, отримані на формування бюджету розвитку місцевого бюджету, є обов'язковими до повернення і є виключно під відповідальністю визначеної ради. Виплати основної суми запозичень, як зазначено вище, виплачується з бюджету розвитку, а витрати на обслуговування – за рахунок коштів загального фонду бюджету. З метою підвищення стабільності та ліквідності місцевих бюджетів законодавством обмежено максимальну межу розміру запозичень. Так, видатки на обслуговування боргу не можуть перевищувати 10% від загального фонду місцевих бюджетів. Крім того, якщо має місце порушення графіка виплати боргу, то місцева рада позбавляється права здійснювати запозичення терміном на 5 років. Важливою є можливість місцевих бюджетів здійснювати короткострокові запозичення терміном до 3-х місяців для виконання загального фонду місцевого бюджету, якщо є така необхідність.

Актуальним питанням залишається проблема громадського контролю органів місцевого самоврядування. Фактично відсутній механізм, який забезпечив би можливість участі громадськості у процесі контролю за виконанням місцевих бюджетів. Таким чином, зникає фактор політичної відповідальності перед громадою, що не сприяє покращенню якості надання послуг. Це питання стосується не лише місцевого самоврядування, а усього державного сектору. Політична система провідних демократичних держав у своїй основі базується на принципі взаємоконтролю та взаємовідповідальності. Позитивний ефект від забезпечення дієвого суспільного контролю досить значний, що і підтверджує закордонний досвід. Основні прояви його – високий рівень фінансової культури, підвищення рівня довіри до державних органів серед громадян, підвищення професійного рівня серед чиновників, забезпечення виключно цільового використання бюджетних коштів тощо.

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

Проведене вивчення ситуації у сфері бюджетних відносин органів місцевого самоврядування спонукає до визначення висновків та формулювання пропозицій по покращенню існуючої системи законодавства. Питання законодавчого забезпечення бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні є надзвичайно актуальними і потребує термінового вдосконалення. Частина законодавчих актів, положень Бюджетного Кодексу, окремих постанов уряду явно застаріла, не сприяє розвитку територій та місцевого самоврядування, а в окремих випадках навіть гальмує їх. Державі слід розмежувати функції між органами державної влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів, розмежувати видатки між окремими ланками бюджетної системи, визначити перелік делегованих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, створити механізм фінансування цих повноважень, визначити методи зміцнення власної доходної бази територіальних громад, можливість запровадження нової системи фінансового вирівнювання, бюджетних трансфертів.

Однією з головних проблем, що стоїть перед місцевим самоврядуванням, є невідповідність обсягу видатків, переданих місцевим органам влади на виконання повноважень, реальним потребам соціально-культурної сфери територій та рівня забезпечення надання гарантованих державою послуг. Показовим є той факт, що з 25 місцевих бюджетів Зіньківського району, 23 є дотаційними. Місцеві бюджети району є збитковими тому що існує перекачка податкових ресурсів з місць до центру, а з центру на місця у вигляді трансфертів.

Сьогодні місцеві органи влади на виконання делегованих повноважень спрямовують майже 2/3 власних доходів місцевих бюджетів, залишаючи без ресурсів надання населенню послуг, в першу чергу житлово-комунальних. При цьому спостерігається тенденція до зростання обсягу делегованих

повноважень, що покладаються на органи місцевого самоврядування, за умови фінансового забезпечення їх державою менше ніж наполовину.

Погіршує ситуацію і те, що сьогодні з боку держави відсутні нормативно-правові документи, які б визначали структуру та обсяги бюджетних послуг в умовах сучасного фінансового забезпечення. Вирішення зазначених питань перекладено на сільських, селищних, міських голів, керівників бюджетних установ, виконавчі структури рад.

Значною проблемою для Зінківського району, який має 115 населених пунктів і відповідно розгалужену мережу об'єктів соціальної сфери, є формульний підхід при розрахунку нормативів видатків місцевих бюджетів та трансфертів їм. На мою думку, ця формула не враховує всіх особливостей на місцях. Так, маючи майже таку ж кількість населення як Зінківський район, але майже втричі меншу кількість населених пунктів, а отже і об'єктів соціальної сфери, Карлівський район знаходиться в кращому стані щодо фінансування, адже методика визначення обсягу видатків базується із розрахунку на одного споживача.

Однією з найбільш серйозних проблем, які потребують термінового законодавчого вирішення, є зміна підходів до формування доходної бази місцевих бюджетів з внесенням відповідних змін до Бюджетного Кодексу. Вважаю за необхідне прийняття на законодавчому рівні норми щодо нарахування до місцевих бюджетів частини податку на додану вартість та податку на прибуток підприємств. Вкрай необхідним є прискорення прийняття Верховною Радою України Закону України «Про податок на нерухоме майно» та зарахування цього податку до місцевих бюджетів за місцем розташування об'єкту оподаткування.

Потребує перегляду Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» в частині встановлення ставок місцевих податків і зборів не від неоподаткованого мінімуму доходів громадян, а від мінімальної заробітної плати [4].

Необхідно внести зміни і до Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито» в частині підняття (як мінімум у 10 разів) розмірів ставок держаного мита за справляння нотаріальних дій посадовими особами органів місцевого самоврядування [3]. Зараз за складання та посвідчення заповіту та окремих доручень сільський бюджет отримує відповідно 85 та 34 коп.

Частину коштів від надходжень плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення необхідно спрямувати до місцевих бюджетів за місцем знаходження родовища корисних копалин. Однак згідно Закону України «Про Державний бюджет України» щорічно в повному обсязі ці кошти спрямовуються до Державного бюджету України, а на розвиток інфраструктури органів місцевого самоврядування, де власне і розташоване родовище корисних копалин, надходження не передбачаються.

Потребує доповнення ст. 16 Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» нормою, яка б зобов'язувала юридичні особи сплачувати податок з доходів фізичних осіб за свої структурні підрозділи за місцем їх розташування [7]. Необхідно також у цьому Законі посилити функції податкових органів щодо контролю за нарахуванням, утриманням та сплатою цього виду податку до місцевих бюджетів.

Доцільно переглянути нормативи відрахувань по збору за забруднення навколишнього природного середовища. Зараз лише 10% цього збору зараховується до місцевих бюджетів, в той час, коли забруднюються території саме на місцях.

Аналогічна ситуація із податком з власників транспортних засобів, лише 50% його надходить до місцевих бюджетів, що робить практично неможливим проведення ремонту доріг у сільській місцевості.

Враховуючи обмеженість коштів, необхідних для виконання районними радами власних повноважень, слід також внести зміни до ст. 66 Бюджетного Кодексу України включивши зарахування 15% плати за землю до податків, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Вказаний відсоток зараховувати до власних надходжень районного бюджету, що дасть можливість планувати видатки на програми Місцевого значення згідно ст. 91 Бюджетного Кодексу України.

Для здійснення повноважень органи місцевого самоврядування повинні мати об'єктивну, різнопланову інформацію про ситуацію на території відповідної громади, району. В зв'язку з цим потребують законодавчого врегулювання питання надання такої інформації органами статистики по всіх суб'єктах підприємницької діяльності незалежно від форм власності стосовно належності об'єкту, обсягу випуску продукції, видобування корисних копалин, надання послуг постачання та споживання енергоносіїв, тощо на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Також, доцільно встановити диференційовану плату за ліцензії на тютюнові вироби та алкогольні напої, в залежності від чисельності населеного пункту, а не від приналежності населеного пункту (село чи місто), так як нинішні розміри плати суттєво вплинули на те, що значна кількість малих підприємців знову пішли у «тінь», в той же час торгівлю цими виробами продовжують проводити. Від цього несе втрати бюджет, а населення отримує продукцію сумнівної якості.

Потребують перегляду в контексті значного збільшення норми відрахувань по платі за землю. Сьогоднішня ситуація, коли земельний податок складає лише 10-12 гривень за гектар ріллі не витримує ніякої критики.

Місцеві бюджети втрачають значні кошти від законодавчо визначеної пільги, щодо звільнення від сплати земельного податку (площі до 2 га) пенсіонерів, інвалідів і т.і.. Так, по Великопавлівській сільській раді Зіньківського району із 1056 потенційних платників земельного податку, його не сплачують 570 чол., що становить 54%.

Втілення в життя запропонованих змін та доповнень у законодавство повинно значно покращити структуру місцевих бюджетів, і, як наслідок, сприяти поліпшенню соціально-економічної ситуації в регіонах. Пропоновані

зміни не суперечать стратегії розвитку та інтересам держави, а є невикористаними резервами покращення життя територіальних громад.

Повертаючись до теоретичного обґрунтування фіскальної політики держави, як основного інструменту системного управління розвитком, зауважу про виключно важливе значення формування дієвої справедливої системи розподілу ресурсів бюджетної системи. Загальновідомим фактом є відставання розвитку сільської місцевості та невеликих містечок від великих міст. Причини цього зрозумілі, а наслідком є посилення соціальної напруги у регіонах, зниження освітньо-культурного рівня населення, погіршення демографічної ситуації, низькі темпи економічного розвитку. Для держави, на моє переконання, підтримання належного рівня розвитку сільської місцевості має бути пріоритетним завданням.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. General Theory of Employment, Interest and Money, 1936
2. Бюджетний кодекс України. – Відомості Верховної Ради (ВВР), 2001, N 37-38, ст. 189
3. Декрет КМУ «Про державне мито». - Відомості Верховної Ради (ВВР), 1993, N 13, ст.113
4. Декрет КМУ «Про місцеві податки і збори». - Відомості Верховної Ради (ВВР), 1993, N 30, ст.336
5. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифіковано Законом № 452/97-ВР (452/97-ВР) від 15.07.97
6. ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». - Відомості Верховної Ради (ВВР), 1997, N 24, ст.170
7. ЗУ «Про податок з доходів фізичних осіб». - Відомості Верховної Ради (ВВР), 2003, N 37, ст.308
8. ЗУ «Про систему оподаткування в Україні». - Відомості Верховної Ради (ВВР), 1991, N 39, ст.510
9. Конституція України, від 28.06.1996 № 254к/96-ВР
10. Постанова КМУ «Про заходи щодо справляння платежів за користування надрами для видобування корисних копалин» від 26 березня 2008 р. N 264
11. Проект закону України «Про податок на нерухоме майно»
12. Самуэльсон Пол, Вильям Нордхаус. – Economics, 18-е изд Экономика. - М.: «Вильямс», 2006. - 1360 с.
13. Фридмен М. Количественная теория денег. – М.: Дело, 1996
14. <http://www.ukrstat.gov.ua/>
15. <http://www.oblrada.pl.ua/>
16. <http://www.adm-pl.gov.ua/>
17. <http://www.adm-pl.gov.ua/zinkivsk>
18. <http://www.kmu.gov.ua/control/>

Додаток А

Аналіз виконання прогностичних показників

по платежах до Місцевого бюджету за червень та з початку 2008 року в порівнянні з відповідним періодом минулого року по Зінківському відділенні Гадяцької МДПІ

станом на 01.07.08 за 27.06.08

Види податків	Січень-червень							червень						
	2007	План	Факт	Відхилення від плану, + -	% виконання	Відхилення від 2007р., + -	Темп росту, %	2007	План	Факт	Відхилення від плану, + -	% виконання	Відхилення від 2007р., + -	Темп росту, %
Всього до місцевого бюджету	8306,5	10262,7	11838,6	1575,9	115,4	3532,1	142,5	1621,9	1965,9	2229,5	263,6	113,4	607,6	137,5
в т.ч.														
Загальний фонд														
Податок з доходів фізичних осіб	5942,5	7804,4	8991,4	1187,0	115,2	3048,9	151,3	1201,3	1533,1	1751,2	218,1	114,2	549,9	145,8
Податок на прибуток	8,5	5,0	5,2	0,2	104,0	-3,3	61,2		0,3		-0,3	0,0	0,0	
Податок на додану вартість(с-до)				0,0		0,0					0,0		0,0	
позитивні надходження				0,0		0,0					0,0		0,0	
від'ємні				0,0		0,0								
Акцизний збір				0,0		0,0					0,0		0,0	
Плата за спец використання лісови	13,9	19,5	29,3	9,8	150,3	15,4	210,8	2,1	0,8	6,8	6,0	850,0	4,7	323,8
Плата за спец використання водних р.				0,0		0,0					0,0		0,0	
Збір за ГРР				0,0		0,0					0,0		0,0	
Плата за користування надрами		3,2		-3,2	0,0	0,0			0,8		-0,8	0,0	0,0	
Плата за землю - всього	1204,0	1275,7	1507,6	231,9	118,2	303,6	125,2	213,3	214,7	242,5	27,8	112,9	29,2	113,7
в т.ч. : з юридичних осіб	1042,2	1121,7	1319,6	197,9	117,6	277,4	126,6	192,9	190,2	222,6	32,4	117,0	29,7	115,4
з фізичних осіб	161,8	154,0	188,0	34,0	122,1	26,2	116,2	20,4	24,5	19,9	-4,6	81,2	-0,5	97,5
Податок на промисел	3,4	2,7	3,1	0,4	114,8	-0,3	91,2	0,6	0,4	0,6	0,2	150,0	0,0	100,0
Ліцензії на професійну діяльність	90,6	80,2	90,1	9,9	112,3	-0,5	99,4	12,9	12,5	11,6	-0,9	92,8	-1,3	89,9
в т.ч за держ реєстр, крім плати			0,2	0,2		0,2				0,0	0,0		0,0	
Плата за торг патент без нафтопр	110,9	112,6	173,3	60,7	153,9	62,4	156,3	21,2	39,1	53,2	14,1	136,1	32,0	250,9
Місцеві податки і збори	85,6	85,9	86,5	0,6	100,7	0,9	101,1	8,4	10,5	9,4	-1,1	89,5	1,0	111,9
Фіксований с-г	116,1	84,2	135,8	51,6	161,3	19,7	117,0	13,9	13,3	17,0	3,7	127,8	3,1	122,3
Єдиний податок	294,9	315,0	341,0	-2,1	108,3	46,1	115,6	66,6	54,8	68,8	14,0	125,5	2,2	103,3
в т.ч. з юридичних осіб	90,7	114,1	112,0	-2,1	98,2	21,3	123,5	26,7	18,2	25,9	7,7	142,3	-0,8	97,0
з фізичних осіб	204,2	200,9	229,0	28,1	114,0	24,8	112,1	39,9	36,6	42,9	6,3	117,2	3,0	107,5
Частина прибутку держ підпр. що вилучається до бюджету	0,2		0,5	0,5		0,3	250,0				0,0		0,0	
Рентна плата за нафту				0,0		0,0					0,0		0,0	
Рентна плата за газ				0,0		0,0					0,0		0,0	
Рентна плата за конденсат				0,0		0,0					0,0		0,0	
Надходження коштів від реал беккоз майн				0,0		0,0					0,0		0,0	
Відрахування від суми коштів витрачених на рекламу				0,0		0,0					0,0		0,0	
Пеня по ЗЕД				0,0		0,0					0,0		0,0	
Інші надходження крім перелічених	17,3	6,8	22,4	15,6	329,4	5,1	129,5	5,8	1,1	0,9	-0,2	81,8	-4,9	15,5
Разом загальний фонд	7887,9	9795,2	11386,2	1591,0	116,2	3498,3	144,4	1546,1	1881,4	2162,0	280,6	114,9	615,9	139,8
Спеціальний фонд				0,0		0,0					0,0		0,0	
Податок з власників транспортних зас	395,0	440,3	424,8	-15,5	96,5	29,8	107,5	73,8	83,1	65,9	-17,2	79,3	-7,9	89,3
Акцизний збір з вироблених в Україні нафтопродуктів				0,0		0,0					0,0		0,0	
Плата за торг. патент на деякі види підпр. діяльності по нафтопродуктам	7,4	7,3	7,8	0,5	106,8	0,4	105,4	1,8	1,2	1,3	0,1	108,3	-0,5	72,2
Збір за забруднення навколишнього	16,2	19,9	19,8	-0,1	99,5	3,6	122,2	0,2	0,2	0,3	0,1	150,0	0,1	150,0
в тім числі з юридичних осіб	15,2	19,1	19,0	-0,1	99,5	3,8	125,0	0,2	0,2	0,3	0,1	150,0	0,1	150,0
з фізичних осіб	1,0	0,8	0,8	0,0	100,0	-0,2	80,0				0,0		0,0	
Збір за ГРР				0,0		0,0					0,0		0,0	
Збір на розвиток виноградарства, садів, хмеляр				0,0		0,0					0,0		0,0	
Разом Спеціальний фонд	418,6	467,5	452,4	-15,1	96,8	33,8	108,1	75,8	84,5	67,5	-17,0	79,9	-8,3	89,1
До Державного бюджету з рентою(надходження)	19224,1	42591,9	49285,7	6693,8	115,7	30061,6	256,4	773,9	5439,9	1080,5	-4359,4	19,9	306,6	138,6
До Державного бюджету без рентою(надходження)	1722,4	2135,8	2873,8	738,0	134,6	1151,4	166,8	159,5	-29,8	149,5	179,3	-501,7	-10,0	93,7
До зведеного бюджету з рентою	27530,6	52854,6	61124,3	8269,7	115,6	33593,7	222,0	2395,8	7405,8	3310,0	-4095,8	44,7	914,2	138,2
До зведеного бюджету без рентою	10028,9	12398,5	14712,4	2313,9	118,7	4683,5	146,7	1781,4	1936,1	2379,0	442,9	122,9	597,6	133,5

Додаток Б

Назва бюджету	Всього (без урахування трансфертів)		
	Уточнений план	Факт	% виконання
ЗІНЬКІВСЬКИЙ РАЙОН	3654650	4736240,92	129,6
ЗІНЬКІВ	1574102	1671422,07	106,2
ОПШНЯ	883338	781113,25	88,4
АРТЕЛЯРЩИНСЬКИЙ	33700	34356,19	101,9
БАТЬКІВСЬКИЙ	48020	50736,1	105,7
БІРКІВСЬКИЙ	73920	101133,21	136,8
ВЕЛИКОПАВЛІВСЬКИЙ	50370	54496,82	108,2
ВИСОКІВСЬКИЙ	31310	31648,22	101,1
ВЛАСІВСЬКИЙ	68645	56402,46	82,2
ДЕЙКАЛІВСЬКИЙ	71790	74997,88	104,5
ЗАГРУНІВСЬКИЙ	76385	66154,17	86,6
КИРИЛО-ГАННІВСЬКИЙ	61730	71560,72	115,9
ЛЮТЕНСЬКО- БУДИЩАНСЬКИЙ	74160	80946,26	109,2
МАЛОБУДИЩАНСЬКИЙ	37950	41600,05	109,6
НОВОСЕЛІВСЬКИЙ	49880	45270,2	90,8
ПЕРШОТР АВНЕВІЙ	57595	90814,54	157,7
ПИШНЕНКІВСЬКИЙ	72800	98645,08	135,5
ПОКРІВСЬКИЙ	64100	99876,16	155,8
ПОПІВСЬКИЙ	99935	106258,14	106,3
ПРОЦЕНКІВСЬКИЙ	67220	79427,34	118,2
СТАВКІВСЬКИЙ	99970	101084,93	101,1
ТАРАСІВСЬКИЙ	104285	134307,85	128,8
УДОВИЧЕНКІВСЬКИЙ	36840	52025,39	141,2
ЧОВНО- ФЕДОРІВСЬКИЙ	150900	156023,2	103,4
ШИЛІВСЬКИЙ	69650	68499,14	98,3
Всього:	7613245	8885040,29	116,7