

Н.М. Чеботарьова,
кандидат економічних наук
О.О. Долотіна,
магістрантка, Луганський національний університет
імені Тараса Шевченка

АНАЛІЗ ФОРМУВАННЯ ДОХОДНОЇ ЧАСТИНИ ОБЛАСНОГО БЮДЖЕТУ

Постановка проблеми. Сьогодні з особливою гостротою постає проблема опрацювання дієвого механізму, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітке розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади, а звідси — видатків кожного виду бюджету, і що найголовніше — доходів між різними ланками бюджетної системи. При цьому питання бюджетної політики, оподаткування і міжбюджетних відносин повинні розглядатись і вирішуватись комплексно, оскільки вони тісно взаємопов'язані, і ні один із цих елементів не може бути реформованим без урахування двох інших.

Аналіз досліджень та публікацій. Теоретично-методологічну основу написання статті складають законодавчі та нормативні акти, які стосуються питань формування та виконання місцевих бюджетів Бюджетний кодекс України, Закон України «Про місцеве самоврядування» тощо [1—4]), інформаційну — дані Луганського обласного фінансового управління щодо виконання бюджетів Луганської області за 2007 рік, наукові праці П. Мельник, І. Сазонець, Т. Гринько, Г. Придатко та інших вчених-економістів [5—6], інші джерела інформації.

Цілями даної статті є: аналіз проблем функціонування місцевих бюджетів, а також розробка заходів, спрямованих на покращання умов формування місцевих бюджетів.

Об'єктом дослідження є зведений бюджет Луганської області за 2007 рік.

Основний матеріал статті. Одна з основних функцій місцевого самоврядування — діяльність щодо задоволення суспільних потреб: соціальний захист населення, організація освіти, охорони здоров'я населення, розвиток культури, спорту, молодіжні програми тощо [2].

Реалізація значної частини цих завдань потребує залучення суспільних фондів. Основним джерелом фінансування таких завдань є місцеві бюджети, поряд з якими можуть використовуватися також і ресурси фондів цільового призначення. Велику роль у цій сфері відіграє правильна система збалансування місцевих

бюджетів, яка забезпечує місцевим радам народних депутатів право вільного використання власних фінансових ресурсів.

В цілому ж серед доходів місцевих бюджетів можна виділити наступні види надходжень:

- загальнодержавні податки і збори;
- місцеві податки і збори;
- надходження коштів від приватизації майна;
- дотації та субвенції, отримані з бюджетів вищого рівня;
- інші надходження [2; 4].

Ситуація, яка склалася нині в економічному розвитку нашої держави, свідчить про те, що централізація в управлінні країною та її економікою безперспективна. Без децентралізації функцій у розвитку економіки регіон не може забезпечити налагодження взаємозв'язків територіальних інтересів із загальнодержавними. Кожний регіон, враховуючи власні економічні та соціальні потреби, визначає свою участь у спільному з іншими регіонами розв'язанні міжрегіональних проблем. Інакше неможливий міжрегіональний обмін фінансовими й матеріально-технічними ресурсами.

Результативність розвитку і функціонування регіональних систем слід розглядати з позиції відтворувального процесу, що пов'язано з розмірним використанням національного доходу для нагромадження, споживання, а також створеного чистого продукту як результату функціонування системи.

Насамперед слід говорити про бюджет регіону, який є концентрованим вираженням економічної політики. Для оцінки бюджетної політики як держави в цілому, так і регіону зокрема можуть бути використані три основних агрегати: частка валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через бюджет; співвідношення між основними статтями видатків бюджету; співвідношення між прибутками і видатками регіону [1; 3].

Частина валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через бюджет області, визначає рівень централізації фінансових ресурсів державою з метою забезпечення ринкової рівноваги й стимулю-

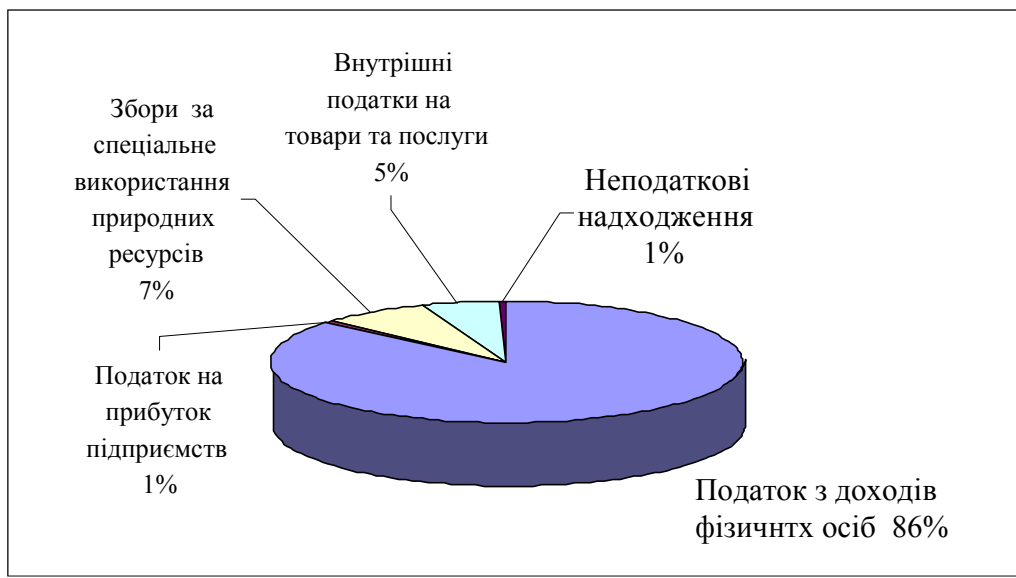


Рис. 1. Структура доходів обласного бюджету за 2007 р. без урахування офіційних трансфертів

вання розвитку окремих сфер і галузей економіки. Проте показник частки бюджетних доходів у ВВП регіону не обраховується, оскільки достовірних даних про загальноекономічні показники, які б характеризували розвиток території, немає. Причина такого становища відома — це невідповідність цін суспільно необхідним витратам на виробництво багатьох видів продукції. Наприклад, доходи від непрямого оподаткування вилучаються у державний бюджет, що призводить до спотворення обсягу валового внутрішнього продукту, адже він є основною частиною цього показника

Основа дохідної бази області — податкові надходження, не враховуючи офіційні трансферти, що відображено у таблиці 1, розрахованої на основі даних фінансового управління.

Як видно з таблиці 1, основним джерелом наповнення бюджетних коштів у Луганській області були податок з доходів фізичних осіб (24,4%) та податок на прибуток підприємств (0,21%) від загальної суми сукупного доходу області. Платежі за використання природних ресурсів (5,20%), серед яких основним є плата за землю (2,1%), були перевиконані на 7236951,70 грн до запланованих. Але лівова доля в дохідній частині бюджету області припадає на дотацію з державного бюджету. Офіційні трансферти у 2007 році склали 1132747055,17 грн, що становить майже 71,7% від загальної суми доходів.

Взагалі, структура доходної частини бюджету Луганської області без дотації з державного бюджету виглядає наступним чином (рис. 1).

Ця інформація структури системи доходів відби-

ває сутність економічної політики держави. У заданих умовах податковою базою Луганської області є прибуток юридичних осіб, доходи фізичних осіб, платежі за використані природні ресурси.

Отже, незначна частина бюджету області формується за рахунок власної і закріпленої дохідної бази, що не забезпечує їй навіть відносної самостійності. Відносна самостійність через недостатню власну дохідну базу в усіх випадках зумовлює певну форму зв'язку з вищим бюджетом.

Із наведеного випливає висновок, що обласний бюджет слід було б формувати на ширшій дохідній базі, включаючи всі закріплені державні доходи, які, по суті, є місцевими доходами. На такій же основі можна формувати нижчі бюджети. Утім, критичне звуження реальної податкової бази через спад обсягів виробництва, поглинання податків і неподаткових надходжень із неплатежами і боргами, «вилучення» підприємств з-під дії податку на прибуток з огляду на їх збитковість, приховування податків і вивезення вітчизняного капіталу за кордон — основні причини зменшення дохідної бази бюджетів усіх рівнів.

Висновки та перспективи подальшого дослідження. Практичне дослідження процесу формування місцевих бюджетів довело, що на сьогоднішній день місцеві органи влади не володіють достатніми фінансовими ресурсами для організації управління економікою і соціальною сферою на своєму рівні [5]. Це обумовлено цілою низкою обставин:

— високими рівнем концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні

життєво важливих для населення задач (власні доходи бюджету Луганської області становлять лише 28,3 % від усіх доходів бюджету);

— домінуючою роллю регулюючих доходів у структурі надходжень коштів до місцевого бюджету і низькою часткою закріплених за територіями податкових платежів (частка дотації та сум загальнодержавних регулюючих податків і зборів становить 71,7 % у загальній структурі доходів зведеного бюджету Луганської області);

— діючою практикою формування місцевих бюджетів, при якій збережений поки що в своїй основі механізм централізованого встановлення нормативів відрахувань від регулюючих доходів, хоча вони й знаходяться у протиріччі з принципами бюджетної децентралізації;

— тенденцією встановлення видатків униз по бюджетній системі без відповідного підкріплення дохідними джерелами, що призводить до дотаційності багатьох, раніше збалансованих місцевих бюджетів.

Міжрегіональний перерозподіл державних доходів досі не має ні чітко сформульованого змістовного обґрунтування, ні чітких правил і формул. Необ'єктивність такого перерозподілу призвели до того, що сільські Ради, де рівень податкових надходжень у розрахунку на душу населення є вищим, ніж у середньому по району, опиняються у гіршому становищі з точки зору доходів місцевих бюджетів порівняно з сільськими Радами, де він, відповідно, є нижчим [5].

Таким чином, аналіз проблем функціонування місцевих бюджетів базового рівня бюджетної системи дає змогу зробити висновки щодо здійснення заходів, спрямованих на покращання умов формування місцевих бюджетів.

По-перше, необхідно чітко розподілити компетенції щодо розв'язання конкретних завдань між центральними органами влади і органами регіонального та місцевого самоврядування, і поступово здійснювати перехід до децентралізації державних фінансів. Так, на державному рівні (за рахунок коштів державного бюджету) повинні фінансуватися лише ті видатки, котрі пов'язані з забезпеченням загальнодержавних потреб: оборона країни, утримання законодавчої і виконавчої влади, розвиток фундаментальної науки, структурна перебудова економіки. Фінансові ж проблеми місцевого рівня раціонально вирішувати за рахунок коштів відповідних бюджетів.

У зв'язку з цим необхідно розподілити джерела податкових надходжень між центральними й місцевими владами в жорсткій ув'язці з виконуваними ними функціями, що повинно знайти своє відображення у законодавстві про місцеве самоврядування. До місцевих, зокрема, можна було б віднести податок на зем-

лю, податок на промисел, збір за забруднення навколишнього середовища, а можливо — і податок з доходів фізичних осіб. У всякому випадку за рахунок власних податкових джерел місцеві органи влади повинні фінансувати до 60—80 % своїх потреб.

По-друге, необхідно вдосконалити механізм міжтериторіального фінансового вирівнювання. Практика показала, що такий метод регулювання місцевих бюджетів як вилучення надлишків бюджетних коштів до бюджету вищого рівня та застосування індивідуальних підходів до встановлення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів має багато недоліків: він не тільки негативно впливає на дохідну базу місцевих бюджетів, а й позбавляє місцеві органи влади стимулів до збільшення своїх доходів. Спираючись на зарубіжний досвід, необхідно створити спеціальні бюджетні фонди фінансового вирівнювання територій. А перерозподіл доходів між бюджетами одного рівня доцільно було б здійснювати з урахуванням податкової сили територій та мінімального рівня, до якого повинні вирівнюватись фінансові можливості цих територій [6]. Тому вже сьогодні назріла необхідність визначення обґрунтованого нормативу бюджетної забезпеченості кожної області, району, міста з урахуванням економічного, соціального, природного й екологічного стану відповідних територій. Існування таких показників дасть змогу визначити реальний розмір фінансових ресурсів для задоволення необхідних потреб регіонів, а також значно вдосконалити процедуру бюджетного планування.

Таким чином, вирішення цих та інших проблем щодо формування і використання місцевих бюджетів в значній мірі визначило б розширення економічної самостійності регіонів країни. Адже те, наскільки вони політично незалежні й фінансово забезпечені, справляє істотний вплив на формування демократичних, ринково орієнтованих систем і підвищує шанси на успіх реформ.

Література

1. **Бюджетний кодекс України.** 2. **Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»** від 27.05.97 р. зі змінами та доповненнями. 3. **Закон України «Про систему оподаткування»** від 18.02.97 р. зі змінами та доповненнями. 4. **Декрет Кабінету Міністрів «Про місцеві податки і збори»** від 20.05.93 р. зі змінами та доповненнями. 5. **Мельник П.В.** Проблема формування місцевих бюджетів і податкова політика держави // *Фінанси України.* — 1998. — № 6. — С.101—103. 6. **Сазонець І.Л., Гринько Т.В., Придатко Г.Ю.** Управління місцевими фінансами: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літ., 2006. — 264 с.