

М. Hnatyshyn

WORLD TRADE LIBERALIZATION PROCESS DYNAMICS

The essence of the process of world trade liberalization is outlined in the article and its dynamics are analyzed based on the WTO, IMF and OECD data. The consequences of trade liberalization for groups of countries with different levels of development are considered. The results of conducted analysis can be used as a basis for studies concerning interplay of trade and other economic and non-economic indicators.

Key words: world trade, trade liberalization, protectionism, comparative advantage, developing countries.

© М. Гнатишин

Надійшла до редакції 26.02.2010

УДК 336.143.2

**НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ
ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

ТЕТЯНА СМІРНОВА,

кандидат економічних наук, старший викладач

ПАВЛО ІЛЬЧУК,

кандидат економічних наук, доцент

ОЛЕКСАНДРА ВІВЧАР,

кандидат економічних наук, доцент

ПЕТРО ВІБЛИЙ,

старший викладач

Усі - кафедра фінансів Національного університету "Львівська політехніка"

У статті обґрунтовано основні завдання та проблеми у формуванні доходів, їх використання органами місцевого самоврядування і запропоновано напрями їх вирішення. Досліджено фінансову децентралізацію, податковий потенціал регіонів України. Розкрито поняття самостійності місцевих бюджетів.

Ключові слова: місцеві доходи, місцеві видатки, міжбюджетні відносини, фінансова децентралізація, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Актуальність проблеми формування доходів місцевих бюджетів і використання їхніх коштів зростає у зв'язку зі змінами, які стосуються місцевого самоврядування та в найближчому майбутньому можуть бути внесені до Конституції України. Треба наголосити, що в сучасній Україні нарізла необхідність справжньої, а не декларативної фінансової децентралізації для більш повного та ефективного задоволення потреб населення в кожному регіоні. Без бюджетної самостійності місцевих органів влади з її численними складовими й урахування податкового потенціалу кожного регіону побудова й розвиток ефективною та дієвою бюджетної системи України може відкладатися на невизначений час.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі проблема місцевих бюджетів обговорюється останнім часом доволі активно. У нау-

кових працях В. Д. Базилевича, О. Д. Василика, О. П. Кириленко, В. І. Кравченка, І. О. Луніної, К. В. Павлюк, Ю. В. Пасічника та інших значна увага приділена процесам формування коштів місцевих бюджетів та напрямкам використання цих коштів. Автори зосереджують увагу на питаннях підвищення ефективності формування доходів місцевих бюджетів України, розподілу бюджетних ресурсів між рівнями влади. Багато статей присвячено проблемам міжбюджетних відносин.

Метою нашої статті є вивчення джерел формування доходів місцевих бюджетів і напрямів використання коштів цих бюджетів з огляду на поняття фінансової децентралізації, податкового потенціалу регіонів та самостійності місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу. Надзвичайна складність та широке коло завдань, які повинна вико-

№ 2 (102) березень-квітень 2010 р.

нувати держава, зумовлюють пошук найбільш раціональних господарських форм для їх вирішення. Однією з таких форм, що стимулюють більш активну участь місцевої влади в господарському житті регіону, є фінансова децентралізація. Фінансова децентралізація - це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними й локальними рівнями управління. У зарубіжних країнах, замість фінансової, використовується термін "фіскальна децентралізація". Основоположником ідеї фіскальної децентралізації був американський економіст Ч. Тібу [2]. На його думку, саме фіскальна децентралізація дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування й забезпечення населення суспільними товарами й послугами. Така автономія властива фіскальній політиці США. Децентралізація потрібна для максимального наближення послуг до населення, удосконалення системи управління, підвищення ефективності розв'язання завдань, переданих на локальний рівень. Фінансова децентралізація відобразила нагальну потребу у фінансовій самостійності органів місцевого самоврядування [Там само].

В Україні за останні 20 років відбулося багато позитивних зрушень щодо визнання об'єктивної потреби становлення реального самоврядування як права та здатності територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення. Без перебільшення можна стверджувати, що матеріально-фінансова самостійність є необхідною умовою втілення всіх принципів місцевого самоврядування. К. В. Павлюк у [3] розглядає фінансову незалежність місцевого самоврядування як можливість самостійного вирішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного та соціального розвитку певної території, що входить до компетенції відповідного рівня місцевого управління. Передумовою фінансової незалежності є розумна, з точки зору економічної доцільності, децентралізація влади й адекватний розподіл повноважень, відповідальності та фінансово-економічної бази між центром та органами місцевого самоврядування. Концептуальні засади фінансової незалежності місцевого самоврядування мають полягати в оптимальному врахуванні інтересів держави, підприємницьких структур, населення й місцевого самоврядування.

У сучасних демократичних суспільствах багаторівневі бюджетні системи завжди виступають результатом пошуку компромісу між самостійністю регіонів і необхідністю міжрегіонального вирівнювання умов життя, що дістає відображення в розподілі державних функцій між центральними та місцевими органами влади, компетенції щодо питань формування податкового законодавства, а також прав стосовно управління податками й надходження конкретних податків до відповідних бюджетів.

Згідно з Бюджетним кодексом України бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. Бюджетами місцевого самоврядування визнають бюджети територіальних громад, сіл, селищ, міст та їхніх об'єднань.

Місцеві бюджети - це фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи місцевого самоврядування. Об'єктивність існування бюджету потребує досконалого обґрунтування напрямків його застосування, використання перудесім для створення сприятливих умов функціонування економіки й досягнення високого рівня добробуту.

Як відомо, кожний бюджет складається з доходів

та видатків. Визначальними для місцевих бюджетів є власні доходи. Залежно від способу отримання вони поділяються на:

- податкові доходи (місцеві податки і збори);
- доходи від надання послуг органами місцевого самоврядування (прибирання території, вивезення сміття тощо);
- доходи від комунального майна (орендна плата, частина прибутку комунальних підприємств, кошти від приватизації комунального майна).

Місцеві податки та збори є головним атрибутом місцевого самоврядування в розвинених країнах. Наприклад, у США за рахунок місцевих податків забезпечується 65 % доходів місцевих бюджетів, у Франції - 60 %, ФРН - 45 %, Великобританії - 36 %, Японії - 33 %. У середині 1990-х років за рахунок місцевих податків формувалася 61 % комунальних доходів у Швеції, 51 % - у Данії, 46 % - у Швейцарії, 43 % - у Норвегії. За критерієм видів податкових доходів місцевих бюджетів розвинені країни можна поділити на три групи: 1) країни з високим рівнем надходжень від податку на майно (Великобританія, США, Канада, Португалія, Нідерланди); 2) країни з високою питомою вагою прибуткового податку (країни Північної Європи, Японія); 3) країни зі змішаними доходами, що є комбінацією податків на майно, прибуткових податків, податків із продажу (Кіпр, Іспанія, Італія, Бельгія) [5].

В Україні до прийняття Бюджетного кодексу бюджетні територіальних громад не мали стабільних джерел доходів. Використання в регіонах України індивідуальних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків призводило до того, що в кожному з них залишалась різна частина зібраних податків. Відсутність чіткого взаємозв'язку між обсягами податків, які збираються, й доходами місцевих бюджетів позбавляла місцеві органи влади стимулів до збільшення державних доходів, що загострювало проблему браку коштів на загальнодержавному рівні.

Із прийняттям Бюджетного кодексу в складі тих доходів, що не враховуються при визначенні трансфертів, найвагомішими стали місцеві податки і збори, власні надходження бюджетних установ, плата за землю. Ці доходи не пов'язані з результатами господарської діяльності підприємств і не вирізняються високою еластичністю. Наприклад, у структурі доходів міст переважають податкові доходи, їх питома вага становить від 73,9 % у 2009 році до 62,8 % у 2008 році. Із них частка прибуткового податку з громадян зросла з 35,2 % у 2009 році до 44,6 % у 2008 році. Частка податку на прибуток підприємств зменшилася з 0,9 % у 2008 році до 0,8 % у 2009 році. Частка місцевих податків і зборів у доходах бюджетів міст зменшилася з 3,9 % у 2008 році до 3,2 % у 2009 році. Із прийняттям Бюджетного кодексу значно збільшилась питома вага трансфертів, зокрема субвенцій - з майже 2 % у 2007 році до 20-21 % у 2008-2009 роках. Загалом надходження до місцевих бюджетів без урахування трансфертів із бюджетів інших рівнів у 2008 році становили 22577,4 млн грн, при плані 21967,9 млн грн (тобто виконання доходів місцевих бюджетів у 2008 році становило 102,8 %). Дані щодо виконання місцевих бюджетів за сім місяців 2008 року свідчать про подальше зниження частки податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів (до 47,4 %) і збільшення трансфертів (до 40,9 %) [6].

В Україні спостерігаються значні міжрегіональні відмінності податкових надходжень із розрахунку на одного жителя, максимальний та мінімальний показники відрізняються більш ніж учетверо. Максимальний

рівень податкових надходжень на душу населення в 2008 році становив 201,8 % від середнього по Україні в Одеській області, а мінімальний - 48,4 % від середнього по Україні в Тернопільській області. У Київській області цей показник у 2008 році становив 100,4 %, в АР Крим - 101,5 %. За останні п'ять років максимальний рівень податкових надходжень спостерігався в Полтавській області (вищий удвічі, ніж у середньому по областях України), мінімальний - у Тернопільській області (менше 50 % від середнього рівня). У 2007-2009 роках постійно у 8-9 областях України рівень податкових надходжень на одного жителя відставав від середнього по областях України більш ніж на третину [Там само].

На величину доходів від місцевих податків та зборів впливає податковий потенціал. У широкому сенсі податковий потенціал - це сукупний обсяг оподатковуваних ресурсів території. У вузькому, практичному значенні, податковий потенціал є максимально можливою сумою надходжень податків і зборів, обчислених в умовах чинного законодавства. Кількісна оцінка податкового потенціалу передбачає вирішення двох ключових завдань: визначення власне податкового потенціалу (тобто тієї частини сукупних фінансових ресурсів, що можуть розглядатися як потенційні податкові ресурси) й визначення гранично допустимого податкового навантаження (норми оподаткування) для окремого регіону з урахуванням збалансованості інтересів усіх учасників міжбюджетних відносин й об'єктивно зумовленого та реального перерозподілу коштів між бюджетами з метою збалансування рівня бюджетної забезпеченості регіонів і муніципальних утворень.

Втрати місцевих бюджетів за пільгами з плати за землю в 2009 році в деяких областях України сягнули великих розмірів: бюджет Києва втратив близько 175 тис. грн, місцеві бюджети Дніпропетровської області недоотримали в 2008 році 121 тис. грн, місцеві бюджети Донецької області - близько 109 тис. грн. Зауважимо, що втрати місцевих бюджетів за пільгами з плати за землю в зазначених областях та в місті Київ у 2008 році були значно меншими: у Києві - 145 тис. грн,

місцеві бюджети Дніпропетровської області недоотримали в 2008 році за зазначеними пільгами 103 тис. грн, а бюджети Донецької області - 90 тис. грн. Значно зросли втрати місцевих бюджетів за пільгами з плати за землю в Харківській області: зі 118 тис. грн у 2008 році до 158 тис. грн у 2009 році. Загалом по областях України динаміка втрат місцевих бюджетів за пільгами з плати за землю в 2007-2009 роках позитивна. Втрати місцевих бюджетів за пільгами з податку з власників транспортних засобів також є значними: наприклад, у місті Київ у 2008 році бюджет недоотримав 602 тис. грн, місцеві бюджети АР Крим недоотримали в 2009 році 480 тис. грн, місцеві бюджети Луганської області - 460 тис. грн, а місцеві бюджети Донецької та Житомирської областей - по 420 тис. грн [1].

Використання бюджетних коштів місцевих бюджетів безпосередньо пов'язане з виконанням державою та органами місцевого самоврядування покладених на них завдань, найважливішими з яких є регулювання суспільного відтворення, задоволення потреб населення, управління державою, забезпечення охорони правопорядку, функціонування національної оборони, охорона навколишнього середовища, здійснення міжнародного співробітництва тощо.

Бюджетним кодексом передбачено критерії розмежування видів видатків між місцевими бюджетами. Таке розмежування здійснюється за принципом субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача.

Більшість державних видатків, насамперед соціального спрямування, фінансуються з місцевих бюджетів. Це, передусім, виплати із соціального захисту та соціального забезпечення населення, утримання закладів соціально-культурної сфери, видатки на розвиток місцевого господарства. Місцеві бюджети в сучасних умовах є одним із джерел задоволення життєвих потреб населення. У таблиці наведені суми видатків із місцевих бюджетів України на основні громадські послуги в 2008-2009 роках.

Таблиця 1. - Видатки з місцевих бюджетів України на громадські послуги у 2008-2009 роках [1]

Показники	Роки		Відхилення тис. грн	Динаміка зміни %
	2008	2009		
Видатки місцевих бюджетів (усього), млн грн:	15120,9	15970,7	894,8	105,62
на транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації, інформатику	1189	696,1	-492,9	58,54
на ЖКГ	1553,6	1356 Д	-197,4	87,29
на соціально-культурні заходи	16263,5	19598,8	3335,3	120,51
на державне управління	770,8	1716,5	945,7	222,69
на громадський порядок	242,9	363,8	120,9	149,77
Загальнодержавні видатки, млн грн	55528	60318,9	4790,9	108,63

За даними таблиці, витрати на транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації, інформатику з місцевих бюджетів України зменшилися з 1189 млн грн у 2008 році до 696,1 млн грн у 2009-му. Витрати на житлово-комунальне господарство (ЖКГ) також зменшилися на 197,4 млн грн, або на 12,71 %. У 2009 році витрати на соціально-культурні заходи з місцевих бюджетів збільшилися порівняно з 2008 роком на 3335,3 млн грн, темпи зростання цих видатків становили

120,51 %. Витрати на державне управління зросли на 222,69 % у 2009 році порівняно з 2008 роком. Зросли витрати на громадський порядок у 2008 році порівняно з 2007 роком - з 242,9 млн грн до 363,8 млн грн, тобто на 120,9 млн грн. Таке зростання видатків місцевих бюджетів на громадські послуги відбувалося на тлі загального зростання видатків місцевих бюджетів на 879,8 млн грн, або на 105,62 %. Загальнодержавні видатки також зросли на 4790,9 млн грн у 2003 році

порівняно з 2008 роком, темп зростання загальнодержавних видатків за цей період становив 108,63 %.

Що ж до міжрегіональних відмінностей у витратах місцевих бюджетів із розрахунку на одного жителя, то в 2008-2009 роках відмінності між мінімальним та максимальним рівнем становили менше 40 %. У 2008 році витрати місцевих бюджетів більшості регіонів перевищували 95 % від середнього по областях України рівня (тільки в Донецькій та Херсонській - менше 92 %, у Луганській області - 88 %). У 2008 році найбільші витрати місцевих бюджетів на одного жителя були в АР Крим і становили 122 % від середнього рівня по Україні, у Київській області - 111,3 %, у Харківській - 105,9 %, Миколаївській - 103,6 % [Там само].

Ознакою сучасної побудови бюджетної системи України є самостійність усіх бюджетів. Місцеві бюджети одного рівня не можуть бути включені до місцевих бюджетів іншого рівня.

Повноваження органів місцевого самоврядування щодо встановлення джерел доходів передбачають бюджетну самостійність, самостійність щодо встановлення комунальних тарифів і податків. Під бюджетною самостійністю розуміють право органів місцевого самоврядування мати власний бюджет, самостійно його розглядати й затверджувати. Податкова самостійність передбачає право встановлення місцевих податків та зборів, їхніх ставок, пільг і визначення податкової бази. Обов'язки щодо видатків передбачають зобов'язання органів місцевого самоврядування в межах своїх функцій самостійно визначати склад видатків і здійснювати їх із місцевих бюджетів. Встановлення дійсної самостійності кожного бюджету відповідає засадам бюджетного федералізму, які набувають дедалі більшого поширення в побудові бюджетних систем, у тому числі в унітарних державах.

Самостійність місцевих бюджетів також визнається захищеністю їхніх доходів при прийнятті рішень органами державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування. Головними складовими поняття самостійності місцевих бюджетів також є невключення місцевих бюджетів до державного та інших бюджетів; наявність власних та закріплених джерел доходів; право самостійно визначати напрями використання бюджетних коштів; право самостійного використання вільних бюджетних коштів, а також законодавчого обмеження можливості їх вилучення [4].

Висновки та перспективи подальших досліджень

Для підвищення значущості та ролі місцевих бюджетів в Україні необхідні, на нашу думку, зміни в законодавстві. Існує нагальна потреба в реформуванні

місцевих податків, щоб вони стали найвагомим джерелом у місцевих бюджетах, яким вони є в розвинених демократичних країнах. Треба внести такі зміни до законодавства, згідно з якими до місцевих податків були б віднесені плата за землю, прибутковий податок зі встановленням надбавки в межах закону до вже чинної ставки. Також треба надати право місцевим органам влади встановлювати у визначених законом межах надбавки до загальнодержавних податків, власні податки та збори, визначати їхні ставки.

Необхідно звернути увагу на зменшення податкових пільг, що надаються підприємствам. Для цього слід перевести підприємства пріоритетних галузей на фінансування на конкурсних засадах із одночасним скороченням, а в перспективі й скасуванням пільг із тих податків, що зараховуються до місцевих бюджетів.

Доходи в місцеві бюджети від місцевих податків та зборів незначні в Україні, тому доцільною буде перевірка витрат на стягнення та контроль за надходженням цих податків. Якщо такі витрати досить значні, то адміністрування місцевих податків необхідно вдосконалювати. Визначення індексу податкового потенціалу дасть змогу встановити оптимальний рівень податкового навантаження на регіон. При плануванні видаткової частини місцевого бюджету доцільно враховувати структуру видатків території, яка зумовлена кількістю населення, кліматичними умовами, аграрним чи промисловим напрямом виробництва, пріоритетними напрямками розвитку економіки на цій території.

Лише шляхом зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування і надання їм досить широким повноважень можна досягти реальної бюджетної самостійності та фінансової децентралізації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Жемеренко Є. В. Використання коштів місцевих бюджетів України / Є. В. Жемеренко // Фінанси України. - 2009. - № 8. - С. 13.
2. Дроздовська О. С. Теоретичні засади фінансової децентралізації / О. С. Дроздовська // Фінанси України. - 2008. - № 8. - С. 20.
3. Павлюк К. В. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування / К. В. Павлюк // Фінанси України. - 1996. - № 8. - С. 24-29.
4. Василик О. Д. Державні фінанси України / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. - К. : ШОС, 2002. - С. 94.
5. Демиденко С. В. Світовий досвід управління та фінансового планування регіонального розвитку / С. В. Демиденко [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vddfa/2009_2/Demidenko.pdf.
6. Бюлетень фінансово-податкового законодавства та практики його застосування // Офіційні матеріали Державної податкової служби України. - 2010. - № 1 (4). - 400 с.

T. Smirnova, P. Il'chuk, O. Wiwchar, P. Wiblyj

AREAS OF FORMATION AND USE INCOME LOCAL BUDGET

Substantiate the main tasks and challenges and suggested directions for their solution in the formation of revenues and their use by local governments. Investigate the financial decentralization, fiscal capacity of regions of Ukraine and the independence of local budgets.

Key words: local profits, local charges, interbudgetary relations, financial decentralization, organs of local self-government.

© Т. Смірнова, П. Ільчук, О. Вівчар, П. Вібліж
Надійшла до редакції 02.03.2010

№ 2 (102) березень-квітень 2010 р.