

Т.М. БОГОЛИБ, д.э.н., проф.

Переяслав-Хмельницкий государственный педагогический им. Григория Сковороды

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ДОХОДНОГО ПОТЕНЦИАЛА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье исследованы основные направления повышения доходного потенциала органов местного самоуправления; раскрыто значение повышения сбалансированности бюджетов органов местного самоуправления; показана роль органов местного самоуправления в экономике региона, взаимодействие органов местного самоуправления и бизнеса в вопросах налоговой нагрузки и результативности доходов местных бюджетов, результативности расходов местных бюджетов; обоснованы налоговые источники расширения доходов местных бюджетов.

Ключевые слова: доходный потенциал, органы местного самоуправления, сбалансированность бюджетов, налоговая нагрузка, результативность расходов, налоговые источники бюджета.

Финансовое обеспечение органов местного самоуправления является важной составной финансово-бюджетной политики, которая определяет степень эффективности осуществления органами местного самоуправления возложенных на них функций и полномочий, влияет на состояние социально-экономического развития административно-территориальных единиц. В современных условиях реформирования бюджетной системы важно определить направления доходного потенциала органов местного самоуправления, чтобы укрепить финансовое обеспечение местных бюджетов, эффективно использовать бюджетные средства, повысить эффективность управления местными бюджетами. Финансовая независимость органов местного самоуправления возможна только при достаточном бюджетном потенциале.

Проблемам финансовой независимости, бюджетного потенциала органов местного самоуправления посвящено много научных публикаций. В разные периоды весомый вклад в исследование отдельных

аспектов этой проблематики сделали такие украинские и российские ученые: О. Василик, К. Павлюк [1], С. Юрий, В. Демянишин, Я. Буздуган, А. Тулюлюк [2, 3, 4] О. Кириленко [4], И. Лунина [5], Г. Поляк [6]. Зарубежные ученые эту проблему рассматривали только в плоскости исследования фискальной децентрализации: Р. Агранофф [7], Р. Эбел, С. Йлмаз [8], Х. Блошлигер, Д. Кинг [9], Д. Бьюкенене и Р. Масгрейв [10], А. Шах [11]. Однако, несмотря на достаточно широкие исследования данной тематики, остаются нерешенными ряд вопросов, в первую очередь связанных с обоснованием направлений повышения доходности функционирования органов местного самоуправления.

Цель исследования состоит в определении основных направлений повышения доходного потенциала органов местного самоуправления.

На протяжении 1990-х годов создавалась система государственных финансов Украины и местных финансов, отвечающая условиям и требованиям рыночной экономики. Бюджетная политика в этот период проводилась в крайне неблагоприятных условиях. В этот период был низкий уровень налоговой и бюджетной дисциплины, который приводил к хроническому бюджетному дефициту и неполному финансированию государственных обязательств; росла задолженность налогоплательщиков в бюджетную систему, кредиторская задолженность бюджетов всех уровней. Широкое распространение получили неденежные формы исполнения бюджета, на долю которых приходилось до четверти доходов государственного бюджета и свыше половины доходов территориальных бюджетов.

В середине 1990 годов бюджеты всех уровней хронически исполнялись с

© Т.М. Боголиб, 2013

дефицитом. Дефицит государственного бюджета находился в диапазоне от 6 до 10%. В рамках макроэкономической стабилизации монетарное финансирование дефицита было заменено долговым финансированием. Это приводило к бюджетному дисбалансу. Использовались «денежные суррогаты» как мера по взысканию задолженности с крупных налогоплательщиков – бартера, взаимозачеты, «казначейские обязательства», снижение стоимости заимствований на внутреннем рынке.

Финансовый кризис 1998 г. показал ненадежность существующей финансовой системы. После кризиса резко упали доходы бюджетов, и особенно местных. Местные бюджеты оказались в крайне плачевном состоянии.

Была проведена всесторонняя реформа межбюджетных отношений, включая четкое распределение расходных обязательств и доходов между всеми уровнями бюджетной системы, введение новой объективной методики распределения финансовой поддержки административно-территориальных образований, нахождение баланса между децентрализацией доходов и выравниванием бюджетной обеспеченности.

Важным шагом стало принятие в 2001 г. Бюджетного кодекса Украины, в котором достойное место отведено местным бюджетам, децентрализации бюджетной системы, обеспечению финансовой независимости местного самоуправления. Децентрализация бюджетной системы должна была обеспечить преодоление диспропорций территориального развития и территориальных отличий в обеспечении населения общественными благами, усовершенствовать систему налогообложения и предотвратить усиление налогового давления на налогоплательщиков, усилить макрофискальную стабильность.

2001-2010 гг. стали новым этапом развития местных финансов в процессе реализации основных положений Бюджетного кодекса Украины [12].

Важным при этом было усиление бюджетной независимости органов местного самоуправления. Независимость ор-

ганов местного самоуправления в бюджетной сфере основывается на уровне доходов местных бюджетов и их возможности решить социально-экономические проблемы за счет собственных финансовых ресурсов.

На протяжении 1995-2012 гг. в Украине уменьшилась частица доходов местных бюджетов в сводном бюджете страны, и усилилось несоответствие объемов доходов и расходных обязательств между уровнями общественного управления. Это привело к увеличению частицы межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов больше чем в три раза.

В целях повышения сбалансированности местных бюджетов необходимо увеличить доходную базу органов местного самоуправления. Определенные шаги в этом направлении уже сделаны. С принятием Налогового кодекса Украины изменена структура налоговых источников доходов местных бюджетов. В ст.10 Налогового кодекса Украины определены местные налоги и сборы.

К местным налогам относятся:

- налог на недвижимое имущество, отличное от земельного участка;
- единый налог.

К местным сборам относятся:

- сбор за осуществление некоторых видов предпринимательской деятельности;
- сбор за парковку транспортных средств;
- туристический сбор [16].

В странах ЕС эти налоги и сборы являются прогрессивными и являются существенным источником наполнения доходов местных бюджетов.

Механизм начисления налога на недвижимое имущество, отличное от земельного участка, не учитывает зарубежного опыта. Не учитывается стоимость недвижимого имущества, не учитывается количество проживающих лиц, не учитывается существующий санитарный норматив на одно проживающее лицо. Как результат, уплата этого налога наполнит местные бюджеты в размере 800 млн. грн., в Польше уплата налога на недвижимость приносит местным бюджетам до 15% доходов.

Парковки для транспортных средств, за исключением г. Киева, не стали атрибутами наших городов и сел. Размер единого налога не соотносится с доходами предпринимателей, которые платят этот налог. Туристическая отрасль не стала одним из главных направлений деятельности органов местного самоуправления. Все это ставит в зависимость органы местного самоуправления от общегосударственных налогов, частицы которых остаются в местных бюджетах.

Много дискуссий вызывает налог на доходы физических лиц. Это общегосударственный налог, но согласно ст. 65 Бюджетного кодекса Украины, часть этого налога наполняет местные бюджеты [12]. Дискуссии возникают вокруг того, что граждане Украины платят этот налог по месту юридического адреса предприятия, организации, учреждения. Налогоплательщики пользуются всеми услугами по месту проживания, в странах ЕС налог платят там, где работник проживает.

Нужно изучить опыт зарубежных стран и способствовать разработкам такого механизма уплаты налогов и сборов, который бы способствовал наполнению доходной части местных бюджетов. Изучив опыт зарубежных стран, можно сделать вывод о том, что нужны дополнительные налоговые доходы, которые стали бы источником наполнения местных бюджетов, например, налог на доходы физических лиц можно перевести в разряд местных.

Вторым направлением повышения доходного потенциала органов местного самоуправления может стать ревизия расходных полномочий органов местного самоуправления, в результате которой часть из них будет переведена в зону ответственности бюджетов АР Крым и областных советов.

Опыт Российской Федерации показывает, что уточнение полномочий в 2011-2014 гг. позволит к 2014 г. повысить сбалансированность местных бюджетов на 500 млрд. руб., что составит примерно 17% к прогнозируемому объему расходов без учета переданных государственных полномочий [14, с.13].

Финансирование дополнительного образования, расходы на дополнительное образование, здравоохранение, полицию общественной безопасности переведены и переводятся на региональный уровень финансирования.

В России в 2012-2014 гг. будут переданы акцизы на нефтепродукты в муниципальные дорожные фонды; доходы от использования земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена; зачисление в местные бюджеты 15% оплаты за негативное воздействие на окружающую среду; оптимизация изъятий (льгот) по земельному налогу; дополнительные поступления от патентной системы налогообложения [14, с.14].

На протяжении 2015-2018 гг. Россия планирует перераспределение в пользу местных бюджетов доходов от транспортного налога, часть доходов от упрощенной системы налогообложения, перераспределить налог на доходы физических лиц.

Передача всех этих дополнительных налоговых источников несет в себе еще и стимулирующую составляющую. Она напрямую связана с возможностью местной власти и активно влияет на экономические процессы на своей территории, с тем, чтобы расширять налоговую базу бюджетов и таким образом более успешно реализовать свои властные полномочия, расширять социальную защиту, улучшать социальную инфраструктуру.

Создание государственного института межбюджетного регулирования должно способствовать выравниванию уровня бюджетной обеспеченности субъектом с высоким уровнем различий в социально-экономическом развитии. Важным направлением при этом является переход на программный бюджет, надо решить важную задачу: одна госпрограмма – одна субсидия. Это существенно повысит самостоятельность и ответственность местных властей, а значит и эффективность использования бюджетных средств. Такой опыт характерен для России, он дает положительный результат, но это непростая задача, она будет реализовываться меньше 5 лет.

Четвертое направление – это внедрение среднесрочного планирования. В бюджетном кодексе 2001 г. была закреплена необходимость перехода на среднесрочное планирование местных бюджетов, но это не было осуществлено. В новой редакции Бюджетного кодекса Украины это положение сохранено, но Министерство финансов Украины только разрабатывает механизм среднесрочного планирования. Предполагается, что среднесрочное планирование будет внедрено на уровне местных бюджетов, но здесь возникает противоречие. Местные бюджеты будут планироваться на три года, а государственный бюджет на год. Противоречие возникнет при планировании субсидий, субвенций и межбюджетных трансфертов. Если на уровне планирования государственного бюджета на законодательном уровне будут уточнены размеры субсидий по конкретным территориям хотя бы на две трети, органы местного самоуправления смогут точно расставлять приоритеты бюджетного планирования, понимая, по каким направлениям государство осуществит поддержку, а где нужно сконцентрировать свои бюджетные ресурсы.

Пятое направление – внедрение программного бюджета. Формирование программного, открытого, социально направленного бюджета. Это дает возможность выйти на траекторию устойчивого посткризисного развития, создает условия для развития и модернизации экономики, повышения эффективности и прозрачности местного самоуправления. Принятие программного, открытого, социально направленного бюджета даст возможность рационально и эффективно использовать финансовые ресурсы органов местного самоуправления, не позволит заниматься хищениями. Примером может быть строительство терминала «С» в международном аэропорту «Борисполь», где Генеральная прокуратура Украины обнаружила нехватку средств в размере 4 млрд. грн. Аналогичные примеры можно привести и по местным бюджетам. На современном уровне социально-экономического развития административно-территориальных единиц

очень важным было бы принятие программ «Социальная защита населения», «Здравоохранение», «Образование», «Культура и спорт», «Жилищно-коммунальное хозяйство» и особенно «Дорожное строительство». Принятие программ будет способствовать повышению стандартов жизни жителей территорий, развитию социальной инфраструктуры. Местные бюджеты, являясь финансовой основой местного самоуправления, призваны не только финансировать закреплённые вопросы местного значения, делегированные государственные полномочия, но и всячески содействовать социально-экономическому развитию территорий, обеспечивать, насколько это возможно, рост благосостояния местного населения. В Украине органы местного самоуправления имеют разную степень финансовой самостоятельности (высокую, среднюю, низкую), под которой мы должны понимать возможность органов местного самоуправления сформировать бюджет без финансовой помощи и стороны вышестоящих уровней бюджетной системы, то есть обеспечить свои обязательства за счет собственного потенциала доходов бюджета. В современных условиях финансовая самостоятельность отдельных органов местного самоуправления не является заслугой самых органов местного самоуправления, скорее всего она обусловлена благоприятным природно-географическим расположением, сложившимися условиями жизнедеятельности и экономической специализацией территории. Можно обозначить некоторые принципы наилучшей практики бюджетирования органов местного самоуправления:

- инвентаризация всех имеющихся в собственности и распоряжении земельных угодий, финансовых и территориальных ресурсов, возможностей социального взаимодействия, способных приносить доходы в бюджет;
- разработка поквартального плана, расходования средств при жестком учете иерархии и приоритета проблем социально-экономического функционирования инфраструктуры территории;

- создание и развитие «бренда» административно-территориальной единицы и для привлечение внутренних и внешних инвестиций на территорию;
- формирование и развитие отношений партнерства с крупным и малым бизнесом;
- стратегическое планирование социально-экономического развития и среднесрочное финансовое планирование;
- реорганизация ряда учреждений местного самоуправления в автономные и бюджетные нового типа для роста возможностей по получению доходов от платных услуг;
- развитие взаимодействия с государственными и региональными органами власти (АРК, области) по поводу внешнего финансирования объектов местной инфраструктуры за счет субсидий, субвенций, целевых бюджетных кредитов;
- участие в международном сотрудничестве, в т.ч. в сфере экологии, рекультивации земель, переработке бытовых отходов;
- формирование институциональной среды для роста предпринимательства за счет создания бизнес-инкубаторов и технико-внедренческих зон [13, с. 14].

Эти принципы были внедрены в деятельность органов муниципальной власти свердловской области и успешно себя зарекомендовали.

Определение направлений повышения доходов потенциала органов местного самоуправления при взаимодействии с принципами наилучшей практики бюджетирования помогут решить глобальные проблемы местных органов самоуправления связаны с поиском новых источников формирования доходной части местных бюджетов, сбалансированности местных финансов.

Программный бюджет даст возможность достичь целей социально-экономической политики и обеспечения общественного контроля за их достижением, формирование и исполнение должно осуществляться на базе государственных программ. Программно-целевой метод

планирования является эффективным при среднесрочном и долгосрочном планировании. В Украине более десяти лет делаются попытки внедрить программно-целевой метод, но не всегда это дает положительные результаты. Программы, как правило, рассчитаны на 3-5 лет, а бюджет планируется на 1 год. Поэтому возникает проблема с финансированием, как правило, программа на протяжении года финансируется, а потом принимаются другие программы, а финансирование по действующим программам сворачивается. Программы не выполняются. Чаще всего это связано с перманентными извлечениями в политической системы. При внедрении программного бюджета важно, чтобы была разработана стратегия социально-экономического развития территории и была сделана оценка эффективности программы.

Шестое направление – развитие меценатства, благотворительности, оказание платных услуг, внедрение обязательного медицинского страхования или создание «касс медицинской помощи». На территории Украины в XIX – начале XX века благотворительность и меценатство были самыми распространенными формами оказания финансовой помощи органам местного самоуправления, достаточно вспомнить деятельность графа К. Разумовского (XVIII век), Л. Бродского, Н. Терещенко, Б. Хоменко, В. Тарнавского (XIX-XX век). Десятки построенных церквей и соборов, реальных училищ, церковно-приходских и земских школ, больниц. Не только строительство, а и их полное содержание. Большая помощь органам местного самоуправления.

Таким образом, по итогам анализа зарубежного опыта можно сделать вывод, что повышение доходного потенциала органов местного самоуправления зависит, прежде всего, от системы местного налогообложения. При этом главная роль должна быть отведена налогу на недвижимость и перераспределению общегосударственных налогов. Налог на доходы физических лиц должен платиться по месту жительства личности и полностью оставаться в местном бюджете. Необходимо совер-

шенствовать систему местных сборов и эффективнее ее внедрять. Особую роль в этом направлении должны сыграть новые подходы к бюджетированию, а именно программный, открытый бюджет и среднесрочное планирование.

История развития местных финансов раскрывает значительную роль меценатства и благотворительности в повышении доходного потенциала органов местного самоуправления. В Украине много состоятельных граждан, и этот потенциал должен быть использован органами местного самоуправления как одно из действенных направлений финансового наполнения бюджета.

Литература

1. Василик О.Д. Бюджетна система України / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 544с.
2. Антологія бюджетного механізму / С.І. Юрій, В.Г. Дем'янишин, Я.М. Буздуган; Терноп. акад. нар. госп-ва. – Т.: Екон. думка, 2001. – 250 с.
3. Дем'янишин В. Проблеми сутності та складу видатків місцевих бюджетів / В. Дем'янишин, А. Тулюлюк // Світ фінансів. – 2008. – Вип. 3(16). – С. 135-144.
4. Бюджетна система України / С.І. Юрій, Й.М. Бескид, А.І. Крисоватий, І.В. Плішко, В.Г. Дем'янишин, О.П. Кириленко, О.В. Дишкант, О.Й. Тимчук. – К.: НІОС, 2000. – 400 с.
5. Лунина И. Межбюджетные отношения в Украине: концептуальные подходы к реформированию / И. Лунина // Экономика Украины. – 2002. – №5. – С. 10-16.
6. Поляк Г.Б. Территориальные финансы / Г.Б. Поляк. – М.: Вузовский учебник, 2006. – 479 с.
7. Агранофф Р. Огляд європейських традицій місцевого самоврядування / Р. Агранофф [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pdp.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=976:138-a5.
8. Ебел Р. Про вимірювання та вплив фіскальної децентралізації / Роберт Д. Ебел, Сердар Їлмаз // Державні фінанси в розвиткових та перехідних країнах: зб. есеїв на честь Ричарда Бірда / [пер. з англ. Р. Ткачук; наук. ред. Л. Ільченко-Сюйва]. – К.: К. І. С., 2006. – С. 111-133.
9. Blochliger H. Fiscal autonomy of sub-central governments / Hansjorg Blochliger, David King. – Paris: OECD, Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, 2006. – Working Papers № 2. – 30 p.
10. Б'юкенен Д.М. Суспільні фінанси і суспільний вибір. Два протилежних бачення держави / Джеймс М. Б'юкенен, Ричард А. Масгрейв / Пер. з англ. А. Іщенка. – К.: ВД «К.М. Академія», 2004. – 175с.
11. Shas A. The Reform. – Intergovernmental Fiscal Relations ..., 1994.
12. Бюджетный кодекс Украины. – К.: Аттика, 2012. – 116с.
13. Качанова Е.А. Бюджеты городских округов: внедрение программного бюджета / Е.А. Качанова // Финансы. – 2012. – №1. – С.11-15.
14. Кулаченко Г.М. Внедрение программного бюджета / Г.М. Кулаченко // Финансы. – 2013. – №2. – С.16-21.
15. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій: монографія / [за ред. О.П. Кириленко]. – Тернопіль: Економічна думка, 2008. – 376с.
16. Налоговый кодекс Украины. – К.: Аттика, 2012. – 426с.
17. Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і Європейський досвід: Монографія / [В.Г. Бодров, О.П. Кириленко, Н.І. Балдич] за ред. В.Г. Бодрова. – К.: Вид-во НАДУ, 2001. – 296с.

Статья поступила в редакцию 12.04.2013