

Важным элементом инновационно-инвестиционного механизма с позиции его тактической формализации в границах предприятия является выработка четкой стратегии. Это должно найти отражение в государственных и зональных (региональных) инновационных и инвестиционных программах и крупных проектах. Главное в этом вопросе – выбрать те приоритетные производства, где концентрация ресурсов сможет быстро обеспечить успех и цепную реакцию перелома в более широких сферах народного хозяйства Украины. При этом важно учесть, что предприятие должно производить конкурентоспособную продукцию. В настоящее время большинство действующих предприятий, оснащенных устаревшей техникой, не выдерживают конкуренции с хлынувшим на внутренний рынок потоком красочно оформленной и с мощной рекламой продукции из-за рубежа. Другая опасность – чисто потребительский подход к капитальным вложениям. Примером может служить структура инвестиций в г.Киеве. Ни один город Украины не знает такого размаха строительства офисов, банков, магазинов, отелей, роскошных коттеджей. Это было бы приемлемым, если бы пропорционально вкладывались средства на обновление производственного потенциала, на строительство жилья и т.п. объектов и в других регионах страны.

Для Украины наиболее приоритетными направлениями по урегулированию проблем инновационно-инвестиционной деятельности являются следующие: самолетостроение; ракетно-космическая отрасль; судостроение; создание и модернизация транспортных и информационных сетей; производство средств транспорта и связи; высокие технологии на базе конверсии; ресурсосберегающие, экологически чистые технологии; экологически чистое продовольствие на базе поддержки фермерских и личных подсобных хозяйств; медицина и фармацевтика.

Получено 26.10.2000

ББК 65.9(2)261.3

Н.С.ЛЕЛЮК, Н.Ф.ЧЕЧЕТОВА, кандидаты экон. наук
Харківська державна академія міського господарства

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Аналізуються проблеми міжбюджетних відносин, пошуку компромісу між самостійністю та доцільністю місцевих бюджетів.

Бюджетний процес є основою успішного управління державою та її економікою. Від ефективності бюджетного процесу значною мірою залежить зростання добробуту та економічна стабільність країни. На

сучасному етапі не вирішеною залишається важлива проблема бюджетного процесу, а саме неврегульованість міжбюджетних відносин. Діюча система міжбюджетних відносин та формування місцевих бюджетів за своєю суттю є системою, заснованою на жорсткій централізації функцій і відповідальності та можливості широкого перерозподілу ресурсів. Проте слід зазначити, що наше чинне законодавство про місцеве самоврядування і про бюджетну систему є чи не найліберальнішим в Європі з точки зору самостійності органів місцевого самоврядування.

Практика сьогодні входить у фактичну суперечність з юридичними основами взаємовідносин між державним і місцевими бюджетами. Реформи в першу чергу повинні відбутися у структурі фіскальних стосунків між державними та місцевими рівнями управління. З макроекономічного погляду система міжбюджетних фіскальних стосунків безпосередньо впливає на стабільність бюджету та темпи економічного зростання. З мікроекономічної точки зору ця система позначається на ефективності використання ресурсів, наданні послуг та розвиткові діяльності приватного сектора.

Нагадаємо, що основними законодавчими актами, які регулюють бюджетне законодавство в цілому та місцевих бюджетів, зокрема, на сьогоднішній день є Закон України "Про бюджетну систему України", Постанова Верховної Ради України "Про структуру бюджетної класифікації", Постанова Верховної Ради України "Про затвердження правил оформлення проекту Закону України про Державний бюджет України", Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні". Чинна редакція Закону України "Про бюджетну систему України" була прийнята в 1995р., яка в цілому чітко і однозначно визначала механізм бюджетного процесу, взаємовідносини бюджетів різних рівнів, розподіл загальної суми податків між ними. У 1996р. було прийнято Конституцію України, в якій запроваджено принципово нову концепцію місцевого самоврядування, в тому числі кардинально змінено засади бюджетного устрою в державі. Так, ст.140-146 Конституції надають місцевому самоврядуванню більш широкі повноваження, зокрема, в питаннях управління комунальною власністю, природними ресурсами тощо, ніж сучасне бюджетне законодавство. Але одночасно виникають певні неузгодженості в нормах законів, що регулюють бюджетний процес, міжбюджетні відносини. Наприклад, ст.143 Конституції передбачається можливість закріплення окремого податку за бюджетом відповідного рівня. У той же час згідно із Законом України "Про бюджетну систему України" чинною залишається законодавча норма, якою передбачено закріплення за бюджетами різних рівнів частин

податків. Таким чином, у системі бюджетного процесу одночасно діють дві протилежні за змістом законодавчі норми, кожна з яких використовується урядом залежно від завдань, що постають в новому бюджетному році.

Слід також звернути увагу на термінологічну неузгодженість в бюджетному законодавстві, де є необхідність чіткого визначення і розмежування понять бюджету місцевого самоврядування, бюджету територіальної громади, місцевого бюджету, районного бюджету, обласного бюджету. Так, у ст.1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначено терміни “бюджет місцевого самоврядування”, “бюджет територіальної громади”, “місцевий бюджет”, “районний бюджет”, “обласний бюджет”. Термін “бюджет місцевого самоврядування” у цьому законі є синонімом терміну “місцевий бюджет”, що не в повній мірі відповідає Конституції, ст.140 якої містить таке положення: “Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради”, тобто “бюджет місцевого самоврядування” – це узагальнюючий термін для “бюджету територіальної громади”, “районного бюджету”, “обласного бюджету”.

Разом з тим положення ст.143 Конституції про те, що *доходи районних і обласних бюджетів формуються з коштів державного бюджету і з коштів, залучених з місцевих бюджетів*, по суті, означає, що поняття “місцевий бюджет” – це тільки “бюджет територіальної громади” і до “місцевого бюджету” не відносяться “районний бюджет” і “обласний бюджет”. Аналогічна ст.143 Конституції норма міститься і в п.2 ст.61 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, але це не узгоджується з визначенням окремих понять, наведених вище в цьому законі. Відсутність “прозорої” і “логічної” термінології щодо змісту окремих понять стосовно формування місцевих бюджетів відповідно до Конституції призводить до значних труднощів у практичному застосуванні діючих законодавчих актів.

Залишається невирішеною у законодавчому порядку ще одна проблема – формування доходної частини місцевих бюджетів. У відповідності із Законами “Про систему оподаткування в Україні”, “Про місцеві податки та збори” законодавчо затверджено *виключний перелік* податків, зборів, платежів, що мають надходити до бюджетів різних рівнів, тобто місцеві органи влади не можуть встановлювати ніякі види надходжень до місцевих бюджетів, крім тих, які визначені цими законами.

З іншого боку, така норма не узгоджується з ст.142 Конституції, згідно з якою рухоме і нерухоме майно, земля, природні ресурси, що є

у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, є *матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування*, тобто місцеві бюджети повинні отримувати прибуток від господарської діяльності об'єктів комунальної власності. У зв'язку з такою невизначеністю у законодавстві місцеві бюджети недоотримують частину доходів.

Безумовно, бюджет переважно формується за рахунок податків, зборів, платежів, які мають сплачувати юридичні особи та громадяни країни. Крім того, в бюджет мають надходити різні адміністративні збори, що стягуються органами державної влади. Зокрема, це стосується плати за реєстрацію підприємств, за видачу ліцензій, патентів, доходів від реалізації майна, що перебуває в користуванні бюджетних установ і організацій, плати за здачу в оренду державного майна, штрафів, які сплачують підприємці за порушення податкового законодавства тощо. На сьогоднішній день не всі ці кошти зараховуються до бюджету, що зменшує доходи місцевих бюджетів.

Стримуючим чинником реформування міжбюджетних відносин залишається невирішене довгий час питання *місцевих податків і зборів*. Подано кілька проектів законів про місцеві податки і збори, проводились парламентські слухання, проте й досі це важливе питання не розв'язане. Існує ще проблема поділу податків на загальнодержавні й місцеві. Згідно з чинним законодавством значно більша сума в бюджети надходить саме від загальнодержавних податків. Це є ще однією об'єктивною причиною тяжкого стану місцевих бюджетів.

Місцеві бюджети стануть самостійними тільки за умови закріплення за ними джерел власних доходів територіальних громад, потрібних для виконання їхніх власних повноважень. У 2000р. частка місцевих податків і зборів становила 3% від загального обсягу надходжень до місцевих бюджетів.

Джерелом власних доходів місцевих бюджетів може стати податок на нерухоме майно, але запровадженню цього податку перешкоджають такі обставини. Основний тягар податку на нерухоме майно припадатиме на фізичних осіб, тому треба спочатку розробити механізм соціального захисту найбільшого населення. Інфраструктура ринку нерухомого майна залишається нерозвинутою: процедури оцінки нерухомого майна недосконалі, отже, податкову базу буде визначено не адекватно; не визначено механізм реєстрації фактичних власників житла; відсутні однозначні погляди щодо визначення об'єктів оподаткування тощо.

Система міжбюджетних стосунків відіграє важливу роль у пере-

розподілі ресурсів з метою забезпечення соціальної справедливості. За останні три роки приблизно одна третина загальних державних витрат в Україні здійснювалася на місцевому й регіональному рівні, а більшість витрат соціального захисту – на місцевому рівні. Основну частину податкових надходжень збирають на центральному рівні, а потім розподіляють між державним і місцевими рівнями управління шляхом розподілу надходжень або шляхом трансфертів.

Наявна сьогодні система є непрозорою, не має стабільної формули розподілу доходів, не сприяє найбільш ефективному використанню ресурсів. Система, що диференціює величину використання окремими регіонами централізованих податків, створила необмежені можливості для лобіювання, що дозволяє протягом коротких періодів часу (щорічно) змінювати величину джерела доходів. Зміна рамок витрат і доходів, що знаходилися в розпорядженні місцевих органів самоврядування, також не створює стимулів для формування довготривалої бюджетної політики на місцевому рівні.

Хоча за останні два роки уряду вдалося відійти від практики щорічного затвердження диференційованих нормативів відрахувань від окремих податків до місцевих бюджетів, все ж щорічно змінюється політика зарахування сум окремих податків до відповідних рівнів бюджету. Так, у 1998р. діяв так званий механізм “податкового сепаратизму”, згідно з яким 100% податку на прибуток підприємств та 100% акцизу залишилися в місцевих бюджетах. Ці два податки забезпечили перевиконання бюджетів тих областей, на території яких розміщено найбільші промислові групи. У 1999р. порівняно з 1998р. зменшилася диспропорція між найбільш і найменш забезпеченими областями України. Причина тут полягає в тому, що в 1999р. надходження від податку на прибуток підприємств і акцизу на українські товари розподілялися між державним і місцевими бюджетами. У той же час бюджет 2000р. передбачав зменшення доходів місцевих бюджетів і збільшення дотацій. Ця переорієнтація свідчить про концентрацію фінансових ресурсів на рівні державного бюджету. Так, бюджетом встановлено 100-відсоткове зарахування надходжень від податку на прибуток підприємств і акцизного збору на українські товари до державного бюджету. Таке рішення має наступне обґрунтування: оскільки податок на прибуток підприємств і акцизний збір сплачують з доходів, що не завжди виникають у межах територіальної громади, де міститься підприємство, тому їх слід вважати загальнодержавними і перерозподіляти через існуючі бюджетні механізми. Хоча доцільно зауважити, що в такому разі порушується принцип рівності територіальних громад, тому що податок на прибуток підприємств у м.Києві та ще й акцизний збір в

Автономній республіці Крим зараховуються до їхніх бюджетів.

За бюджетом 2000р. 100% надходжень від прибуткового податку з громадян спрямовано до місцевих бюджетів. Такі надходження мають стати стабільним джерелом грошових доходів територіальних громад. Однак тут існує ризик, що надходження від цього податку влада зосереджуватиме на рівні обласних бюджетів, а до територіальних громад передаватиме менш стабільні доходи, зокрема, кошти дотацій з державного бюджету.

Порядок і сума надходжень з різних джерел до місцевих бюджетів мають забезпечувати виконання вимог Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". У ст.62 цього Закону передбачена загальна норма про гарантування державою органам місцевого самоврядування доходної бази, достатньої для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Передбачено також, що мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом. У п.3 ст.66 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначено, що "в разі, коли вичерпано можливості збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів і при цьому не забезпечується покриття видатків, необхідних для здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб, держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів до відповідних місцевих бюджетів у вигляді дотацій, субвенцій, субсидій відповідно до закону".

Але конкретного механізму для практичної реалізації цієї норми не встановлено. І знову тут постає проблема. З одного боку, залишається неврегульованим питання, як саме має враховуватись економічний, соціальний, природний та екологічний стан відповідних територій. З другого боку, згідно із Законом України "Про систему оподаткування" до повноважень органів місцевого самоврядування відноситься встановлення ставок місцевих податків у межах, визначених законами. Практичне застосування цієї норми у поєднанні з нормами Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" призводить до абсурдної ситуації, зокрема, що чим нижчі ставки податків будуть встановлені місцевою владою, тим на більшу суму дотацій з державного бюджету може розраховувати відповідний орган місцевого самоврядування.

Законодавча неврегульованість проблеми визначення нормативів бюджетної забезпеченості приводить до прийняття суб'єктивних рі-

шень щодо перерозподілу коштів між бюджетами різних рівнів при розробці проекту бюджету. Процедура ця має бути чітко визначеною, "прозорою" та логічною для того, щоб унеможливити дію суб'єктивних чинників при прийнятті рішення з даного питання.

Важливим і також невирішеним залишається питання громадського контролю за використанням коштів місцевих бюджетів. Якщо ми хочемо побудувати справді відкрите, соціально орієнтоване суспільство, то ми маємо чинити так, як це робиться в цивілізованих демократичних країнах, а саме: влада мусить виконувати свій соціальний обов'язок – використовувати кошти тільки з метою зростання добробуту населення, а суспільство має контролювати витрати.

Вважаємо, що поквартально повинні оприлюднюватися в міській пресі, а можливо, в якомусь виданні детальні звіти про витрачання бюджетних коштів по кожному розпоряднику. Тільки таким чином суспільство примусить посадових осіб витрачати бюджетні кошти цивілізовано й ефективно, тільки так воно зможе забезпечити реальний контроль і наблизитися в цьому питанні до цивілізованих країн.

Отримано 16.10.2000

ББК 65.9(2)441

В.І.ПІГЯЄВ, канд. екон. наук

Харківська державна академія міського господарства

УТРИМАННЯ ЖИТЛОВОГО ФОНДУ ЗА ТЕХНІКО-ЕКОНОМІЧНИМИ НОРМАМИ

Наводяться норми обслуговування жилих будинків різних груп капітальності. Викладена методика розрахунків чисельності адміністративно-управлінського, виробничого й обслуговуючого персоналу. Розглядаються особливості застосування відрядних розцінок, визначається склад робіт для основних професій працівників житлових організацій.

У житлово-експлуатаційних організаціях міст України налічується значна кількість фахівців, діяльність яких спрямована на забезпечення утримання і ремонт житлових будинків.

Протягом багатьох років чисельність працівників нормувалася залежно від об'ємних показників тих чи інших житлових організацій:

- кількості корисної площі;
- площі, обладнаної центральним водопостачанням, каналізацією, газом;
- площі прибираних дворів, газонів, тротуарів і т.п.

Разом з тим вивчення досвіду роботи житлових організацій свідчить, що трудомісткість утримання, експлуатація жилих будинків залежать не тільки від кількісних показників, а й від якісного стану бу-