

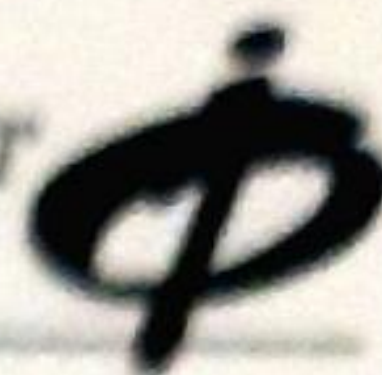
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ФІНАНСОВИЙ ІНСТИТУТ
при МІНІСТЕРСТВІ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ



ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

науково-теоретична конференція

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ФІНАНСОВИЙ ІНСТИТУТ
при МІНІСТЕРСТВІ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ



ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

науково-теоретична конференція

*Київ,
22–23 квітня 2002 року*

КИЇВ - 2002

Бурдюг В.Є.	
ПОДАТКИ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	49
ВЕРБА Ф.О.	
МІТНО-ТАРИФНЕ РЕГУЛЮВАННЯ – ЗАСІБ РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ТОРГІВЛІ	51
Гайдуков В.О.	
ДЕРЖАВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ОФШОРНИХ СХЕМ В УКРАЇНІ	56
Глущенко Ю.А.	
ОСОБЛИВОСТІ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В СУЧАСНИХ УМОВАХ	64
Гончаренко О.В.	
ПЕРШІ КРОКИ БЮДЖЕТНОЇ РЕФОРМИ: ЗДОБУТКИ ТА ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	71
Гончарова Н.В.	
РОЗВИТОК МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА В УКРАЇНІ І ОСНОВНІ ЙОГО ПРОБЛЕМИ	78
Данильчук О.С.	
ПОДАТОК НА ДОДАНУ ВАРТІСТЬ У ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ	83
Діхтерьова В.В.	
СИСТЕМА ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ (НА ПРИКЛАДІ ДНІПРОПЕТРОВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)	90
Дроздовська О.С.	
МУНІЦИПАЛЬНЕ ЗАМОВЛЕННЯ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН І МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ	93
Дяченко Н.В.	
ОБГРУНТУВАННЯ ОСНОВНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ПРИНЦИПІВ ФІНАНСУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ	98
Жовновач Р.І.	
ДЕЯКІ АСПЕКТИ БЮДЖЕТУВАННЯ НА ПІДПРИЄМСТВАХ	102

ОСОБЛИВОСТІ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Становлення бюджетного процесу в Україні охоплює три етапи. Перший етап розпочався з ухваленням у 1992 р. першого бюджету незалежної України. Щодо процедури ухвалення і прийняття бюджету, то вона мала спрощений характер. Верховна Рада, одержавши проект бюджету за два-три дні до визначеного терміну, не мала можливості кваліфіковано проаналізувати його достовірність і обґрунтованість. У зв'язку з цим міністерства і відомства мали можливість вільно і безконтрольно використовувати бюджетні кошти. Це призвело, як відомо, до розкрадання державних коштів.

Другий етап становлення бюджетного процесу тривав протягом 1994–1998 рр., коли було здійснено його нормативно-процедурне забезпечення. Верховна Рада ухвалила регламент роботи, нову редакцію Закону “Про бюджетну систему”, а також Закон “Про Рахункову палату Верховної Ради України”, положення про порядок оформлення проекту Закону про бюджет та ін. Це позитивно відбилося на економічній ситуації. У 1999 р. в економіці України вперше з'явилися ознаки стабільності. Дефіцит державного бюджету скоротився з 6,6% від ВВП у 1997 р. до 1,5% у 1999 р. Рівень інфляції знаходився на запланованому рівні – 19,2%.

З ухваленням Бюджетного кодексу розпочинається третій етап розвитку бюджетного процесу. З одного боку, виникає необхідність створення або ж узаконення зрозумілої та логічної схеми для ухвалення бюджетних рішень та ефективного їх виконання – спільної, наскільки це можливо, для всіх ланок бюджетної системи. З іншого, – вимагає реформування та вдосконалення система міжбюджетних відносин в Україні.

Новий бюджетний кодекс сприяє швидшому просуванню України шляхом фіскальної децентралізації. В цьому плані він спи-

рається на два важливі попередні законодавчі акти – Конституцію України та Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. І в Конституції, і в згаданому законі передбачено поступове послаблення фіскальної влади, зосередженої на обласному та районному рівнях, та створення місцевих бюджетів на рівні міст, сіл і селищ, здатних ухвалювати власні видаткові рішення та фінансувати їх переважно з власних джерел доходів.

Бюджетний кодекс прагне досягти таких фіскальних цілей:

- окреслити чіткий розподіл видатків, що здійснюються, з одного боку, між державою та місцевими бюджетами, а з іншого – між трьома видами місцевих бюджетів з метою підвищення їх відповідальності за ефективність видатків і тим самим поліпшити ефективність видаткової політики;
- забезпечити стабільність і передбачуваність потоку коштів, які отримують місцеві бюджети, з метою поліпшення бюджетного планування та усунення загрози подальшого нагромадження бюджетної заборгованості;
- з метою дотримання макроекономічної стабільності встановити на стадії планування суворе бюджетне обмеження загального обсягу видатків місцевих бюджетів, що гарантуватиме спроможність уряду контролювати сумарні видатки при наданні достатньої свободи місцевим органам влади у виборі шляхів використання наявних в них бюджетних коштів;
- створити дієві стимули для органів місцевого самоврядування до ефективного витрачання коштів, зокрема, залишати в їхньому розпорядженні всі додаткові ресурси, одержані внаслідок ощадливого витрачання бюджетних коштів;
- звільнити місцеві бюджети від тягара фінансування програм соціального захисту, що ухвалюються й контролюються в центрі;
- здійснити вирівнювальні заходи, що дозволять забезпечити справедливий розподіл суспільних послуг між усіма бюджетами країни в такий спосіб, щоб місцеві органи влади мали приблизно однакові загальні дохідні можливості для надання суспільних послуг, за які вони відповідають;
- забезпечити простоту й об’єктивність розподілу трансфертів, зробивши їхнє визначення прозорішим, позбавивши учас-

ників бюджетного процесу можливостей маніпулювати ними, спростивши механізм адміністрування трансфертів;

- запровадити нові, поліпшені інституційні механізми, які забезпечать повне і своєчасне виконання трансфертних зобов'язань;
- встановити суворе обмеження суми боргу і запозичень державного і місцевих бюджетів;
- запровадити казначейське обслуговування місцевих бюджетів з метою підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів.

Відтак, першим кроком у побудові нового механізму формування в регіонах бюджетів розвитку має стати чітке розмежування функцій і видаткових повноважень бюджетів різних рівнів, тим, щоб на місцеві та регіональні органи влади покладалася відповідальність за розвиток підвідомчих територій із підвідомчим забезпеченням цієї діяльності необхідними джерелами фінансування². Слід зауважити, що Бюджетний кодекс України чи не вперше у вітчизняному законодавстві визначає критерії та умови місцевих запозичень.

На додачу до усталених методів оцінки бюджету Бюджетний кодекс запроваджує ще один, новий для України, але випробуваний в умовах західної демократії протягом останніх десятиліть принцип складання та виконання бюджету за програмно-цільовим методом. З огляду на це, уже в процесі безпосередньої дії Бюджетного кодексу виникли проблеми, які потребують обговорення та внесення змін до бюджетного законодавства. Зокрема, необхідно:

- Внести зміни до статті 88 п.3 Бюджетного кодексу України стосовно охорони здоров'я.

Як свідчить практика, фінансування дільничих лікарень та амбулаторій доцільніше здійснювати з районних, а не сільських бюджетів, оскільки у більшості сільських бюджетів відсутня належна дохідна база. Щоденне перерахування дотації вирівнювання органами Державного казначейства не забезпечує потреб бюджетних установ, а це, в свою чергу, спричиняє заборгованість по заробітній платі цих установ. Тому вважаємо за доцільне:

- Внести зміни до статті 78 п.7 Бюджетного кодексу стосовно внесення змін до рішення про місцевий бюджет, починаючи з 1

півріччя, а не за підсумками трьох кварталів та зниження відсотка перевиконання доходів відповідного бюджету з 15 до 7. Так як I квартал є показовим, оскільки в цей час здійснюються річні перерахунки, стабільне надходження податків починається лише з першого півріччя. При плануванні бюджету враховуються всі резерви збільшення дохідної частини бюджету, тому перевиконання останнього більш як на 10% мало вірогідно.

- Визначити законодавчо, що міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам обов'язково повинні перераховуватися в планових сумах помісячно – 20 числа останнього місяця кварталу. Недоперерахування по місцевих бюджетах дотації призводить до затримок з виплатою заробітної плати та інших соціальних виплат, як це спостерігалось за два місяці 2002 р.

- При розрахунку витрат на надання населенню тимчасових субсидій по твердому паливу пропонуємо врахувати окрім фактичних даних борги минулих років, а також замість кількості отримувачів по звіту за попередній рік, кількість сімей, яким такі субсидії були призначені. Адже через недостатнє фінансування видатків на житлові субсидії в минулому році в Полтавській області фактично 25–30% сімей не отримали відповідну субсидію. Тобто отримувачі субсидій повинні ставитися в рівні умови.

- Необхідно чітко визначитися стосовно сплати прибуткового податку з громадян.

Чинним законодавством не встановлено якогось особливого порядку в перерахуванні підприємством прибуткового податку, утриманого з заробітної плати працівників, наприклад, за місцем проживання громадян або за місцем розташування підприємств. Тому перерахування підприємствами, установами і організаціями прибуткового податку з громадян здійснюється до місцевого бюджету за місцем нарахування, утримання податку та виплати доходу громадянам, тобто до місцевого бюджету за місцем державної реєстрації підприємства і взяття його на облік у відповідному податковому органі.

Такий порядок впливає на базу надходжень коштів до конкретного бюджету, якщо має місце перереєстрація суб'єкта, наприклад, із району в місто районного значення або село, селище та навпаки.

Крім того, в Декреті Кабінету Міністрів України від 26.12.91 № 13-92 "Про прибутковий податок з громадян" необхідно врахувати питання сплати податку структурними підрозділами юридичних осіб (філії і т.д.).

Протягом бюджетного року підрозділ (філія) сплачував прибутковий податок за місцем знаходження на території села, де селища. Юридична особа приймає рішення про сплату цього податку за місцем знаходження юридичної особи (в нашому випадку юридична особа знаходиться в Сумській області, підрозділ Гадяцькому районі Полтавської області).

Спостерігається зменшення дохідної бази сільського бюджету, оскільки доходи перейшли до бюджету іншої області.

Оскільки видачу ліцензій на право роздрібної торгівлі проводить регіональне управління Департаменту з питань адміністрування акцизного збору і контролю за виробництвом, то ДПА області має визначити вид місцевого бюджету, до якого повинні надходити плата за ліцензії, але для цього слід внести відповідні зміни в діюче законодавство.

Статтею 2 (п.3) Закону України "Про патентування деяких видів підприємницької діяльності" визначено, що торговий патент видається за плату суб'єктам підприємницької діяльності державними податковими органами за місцем знаходження цих суб'єктів або за місцем знаходження їх структурних (відокремлених) підрозділів, суб'єктам підприємницької діяльності, що проводять торговельну діяльність або надають побутові послуги (крім пересувної торговельної мережі), – за місцем знаходження пункту продажу товарів або пункту надання побутових послуг, а суб'єктам підприємницької діяльності, що здійснюють торгівлю через пересувну торговельну мережу, – за місцем реєстрації цих суб'єктів. Тобто, якщо суб'єкт зареєстрований виконкомом районної ради, то і плата за патент має надійти до відповідного бюджету.

У разі невирішення питання внести зміни до статті 90, 87 Бюджетного кодексу. А саме: передбачити Бюджетним кодексом фінансування з районного бюджету централізованої бібліотечної системи як окремої юридичної особи, існування якої передбачено статтями 1, 10 Закону України від 27.01.95 р. "Про бібліотеку і бібліотечну

справу", зі змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 16.03.2000 р. № 1561-III та від 07.12.2000 р. № 2120-III.

Досвід місцевих органів влади свідчить про необхідність внесення до Постанови Кабінету Міністрів від 5 вересня 2001 р. № 1195 спеціального розділу про порядок розрахунків витрат на утримання територіальних центрів та відділень соціальної допомоги.

Для обрахунку проекту бюджету сільських рад на освіту вважаємо за доцільне застосовувати методику розрахунку, що визначена постановою Кабінету Міністрів України від 05.09.01 № 1195, враховуючи ст. 88 Бюджетного кодексу та наявність дитячих дошкільних установ на відповідній території.

У разі відвідування установ дітьми, які не проживають на даній території, доцільно проводити переадресацію витрат з відповідної сільської (селищної) ради, де вони проживають, виходячи з кількості дітей, які відвідують ці заклади.

В основі методики розподілу обсягу видатків на охорону здоров'я між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань зберегти критерії, підходи та порядок, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 5.09.2001 р. № 1195, тобто визначення розрахункового показника обсягу видатків на охорону здоров'я здійснювати залежно від чисельності населення адміністративно-територіальної одиниці, співвідношень між бюджетами з урахуванням коригувальних коефіцієнтів.

При цьому удосконалити формулу з такими змінами:

- визначити частку видатків бюджетів сіл, селищ, міст районного значення у загальному обсязі видатків на охорону здоров'я усіх місцевих бюджетів з урахуванням розмежування видатків між рівнями бюджетів згідно з вимогами Бюджетного кодексу України;
- застосувати коефіцієнт диференціації рівня витрат на одного жителя, який визначений за середнім співвідношенням рівнів видатків місцевих бюджетів;
- у разі необхідності питання переадресації коштів вирішувати згідно з положеннями Бюджетного кодексу України.

Окрім цього, існує проблема яка потребує негайного вирішення. При плануванні розрахункових показників доходів бюджету

Полтавської області на 2002 р. Міністерством фінансів України допущено завищення плану надходжень податків до загального фонду державного бюджету, за рахунок яких здійснюється пере-рахування області дотації вирівнювання, проти розрахунків області на 244 млн. грн., що знову позбавить область можливості отримання додаткової суми дотації, оскільки зазначені показники не можуть бути виконані за існуючої податкової бази.

Заслуговує також на увагу приведення у відповідність планів надходжень по видах доходів Міністерства фінансів України та Державної податкової адміністрації України. Як правило, плани Міністерства фінансів набагато вищі планів ДПАУ, що ускладнює забезпечення виконання бюджетів.

¹ Криниця С.О. Формування бюджетів розвитку в регіонах України // Фінанси України. – 2000– №11.