

Проблемы формирования местных бюджетов в условиях реформирования налоговой системы Украины*

В статье анализируются изменения, произошедшие в налоговом законодательстве Украины, и их бюджетные последствия.

Ключевые слова: Украина, бюджет, налоговая система, налог, доходы бюджета.

The article analyzes changes occurred in the tax legislation of Ukraine and their budget consequences.

Key words: Ukraine, budget, tax system, tax, budget incomes.

Статья 7 Бюджетного кодекса Украины закрепляет среди принципов бюджетной системы Украины принцип самостоятельности, раскрывая его содержание следующим образом:

самостоятельность бюджетов обеспечивается закреплением за ними соответствующих источников доходов бюджета, правом соответствующих органов государственной власти, орга-

* BONDARENKO I.N. PROBLEMS OF THE FORMATION OF THE MUNICIPAL BUDGETS IN CONDITIONS OF THE REFORMING OF THE TAX SYSTEM OF UKRAINE

нов власти Автономной Республики Крым и органов местного самоуправления определять направления использования бюджетных средств в соответствии с законодательством Украины, правом Верховной Рады Автономной Республики Крым и соответствующих местных советов самостоятельно и независимо друг от друга рассматривать и утверждать соответствующие местные бюджеты¹.

Конституция Украины в ст. 142 определяет, что материальной и финансовой основой местного самоуправления является движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие средства, земля, природные ресурсы, которые находятся в собственности территориальных громад сел, поселков, городов, районов, в городах, а также объекты их общей собственности, которые находятся в управлении районных и областных советов. Государство принимает участие в формировании доходов бюджетов местного самоуправления, финансово поддерживает местное самоуправление. Расходы органов местного самоуправления, возникшие вследствие решений органов государственной власти, компенсируются государством².

На сегодняшний день основной проблемой реализации конституционной нормы и принципов бюджетной системы является практика применения норм Налогового и Бюджетного кодексов Украины, которые с начала 2011 г. вступили в силу одновременно и регламентируют финансовую составляющую осуществления местного самоуправления. Особого внимания заслуживает вопрос наполнения местных бюджетов в связи с установлением Налоговым кодексом Украины нового перечня налогов и сборов, которые составляют налоговую систему и представляют собой один из основных источников формирования доходов как государственного, так и местных бюджетов.

Мы предлагаем остановиться на наиболее актуальной проблеме, которая связана с исключением из налоговой системы Украины налога с владельцев транспортных средств и других самоходных машин и механизмов и введением двух новых налоговых платежей. Во-первых, это сбор за первую регистрацию транспортного средства, а во-вторых, акцизный налог на нефтепродукты. В сущности, такие нововведения являются позитивными и учитывают многолетний опыт развитых стран мира. Таким образом, уплата налога будет зависеть от интенсивности использования автодорог владельцем транспортного средства. Средства от уплаты такого налога будут использоваться на ремонт и строительство автодорог Украины разного уровня.

Согласно ранее действующему законодательству средства от уплаты налога с владельцев транспортных средств в процентном отношении формировали специальные фонды местных бюджетов, за счет которых производился ремонт автодорог. В соответствии со ст. 69 Бюджетного кодекса Украины специальные фонды местных бюджетов, наряду с прочими источниками, формируются также за счет поступлений от сбора за первую регистрацию транспортного средства в процентном отношении. Акцизный налог формирует доходы Государственного бюджета и бюджет Автономной Республики Крым. Учитывая экономическую ситуацию, можно утверждать, что налицо резкое падение уровня покупательской способности нового автотранспорта, тогда как интенсивность использования автодорог не уменьшается. Таким образом, наполнение государственного бюджета увеличивается за счет акцизного налога, а доходы местных бюджетов резко сокращаются. Об этом свидетельствует публичная статистическая информация.

В соответствии с данными Министерства финансов в 2011 г. на текущий ремонт дорог поступления от сбора за первую регистрацию транспортного средства ожидаются в 5 раз меньше, чем расходы на эти цели в 2010 г.³ Согласно отчету о выполнении Сумского городского бюджета за II квартал 2011 г., владельцами транспортных средств в городской бюджет перечислено 654,7 тыс. грн., что составляет 223,7% к плану за ро

списью, что на 999,4 тыс. грн. меньше, чем поступления за январь — март 2010 г.⁴

В информационном сообщении о бюджете г. Харькова на 2011 г. департамент бюджета и финансов обнародовал информацию о том, что в соответствии с Налоговым кодексом Украины с 1 января 2011 г. отменяется налог с владельцев транспортных средств, объемы которого в 2010 г. составили 56,5 млн грн., тогда как в 2011 г. планируются поступления от вышеуказанного нововведенного сбора по окончательным расчетам в сумме 5,6 млн грн.⁵

Согласно ст. 103 Бюджетного кодекса Украины предоставленные государством льготы, которые уменьшают доходы местных бюджетов и не учитываются при определении межбюджетных трансфертов, должны сопровождаться предоставлением дополнительной дотации местным бюджетам на компенсацию соответствующих потерь доходов местных бюджетов. Однако в нашем случае речь идет не об установлении льгот, а о реформировании налоговой системы. Поэтому местным бюджетам рассчитывать на дополнительные дотации не приходится. Фактически в 2011 г. такого рода трансферты получают лишь местные бюджеты, которые задействованы в программе финансирования Евро-2012.

Постановлением Кабинета Министров Украины от 7 сентября 2011 г. № 972 «Некоторые вопросы распределения объема субвенций из государственного бюджета местным бюджетам на строительство, реконструкцию, ремонт и содержание улиц и дорог коммунальной собственности, в населенных пунктах»⁶ устанавливается формула определения объема субвенций такого вида, с учетом многих составляющих и сумм, потерянных в связи с отменой налога с владельцев транспортных средств и других самоходных машин и механизмов. Таким образом, дополнительные дотации заменены на ежегодные субвенции.

Закон Украины «О государственном бюджете Украины на 2012 год»⁷ в ст. 9 установил, что в 2012 г. средства, полученные в специальный фонд Государственного бюджета, направляются на:

- 1) развитие сети и содержание автомобильных дорог общего пользования, в т.ч. строительство автотранспортной магистрали через реку Днепр в г.г. Запорожье и Черкассах; выполнение долговых обязательств по кредитам, полученным под гарантию Кабинета Министров Украины на развитие сети автомобильных дорог общего пользования;
- 2) субвенцию из государственного бюджета местным бюджетам на строительство, реконструкцию, ремонт и содержание улиц и дорог коммунальной собственности, в населенных пунктах;
- 3) строительство, реконструкцию, капитальный и текущий ремонт автомобильных дорог общего пользования (междугородное сообщение) и дорог, задействованных к подготовке и проведению в Украине финальной части чемпионата Европы 2012 г. по футболу.

А также впервые в ст. 20 вышеуказанного закона закреплены объемы субвенций из государственного бюджета местным бюджетам на строительство, реконструкцию, ремонт и содержание улиц и дорог коммунальной собственности, в населенных пунктах для бюджета Автономной Республики Крым, областных и районных бюджетов, городских (городов Киева и Севастополя, городов республиканского Автономной Республики Крым и областного значения) бюджетов, других бюджетов местного самоуправления, для которых в государственном бюджете определяются межбюджетные трансферты, а также нормативы ежемесячных отчислений от доходов специального фонда государственного бюджета.

Относительно ассигнований бюджета г. Харькова, расходы бюджета в 2011 г. на содержание, текущий и капитальный ремонт дорог и мостов составляли 103,5 млн грн.⁸ Тогда как расходы на содержание, текущий и капитальный ремонт уличной дорожной сети и мостов, согласно бюджету г. Харько-

ва на 2012 г., составляют 224,4 млн грн. (в т.ч. 50 млн грн. — на ремонт внутриквартальных дорог), и впервые, как мы указывали выше, предоставляется субвенция на строительство, реконструкцию, ремонт и содержание улиц и дорог коммунальной собственности в населенных пунктах — 66,4 млн грн. согласно дополнению № 10 к Государственному бюджету на 2012 год¹.

На наш взгляд, местным бюджетам целесообразно не рассчитывать на ежегодные дотации или субвенций из государственного бюджета на строительство автодорог, необходимо воспользоваться опытом развитых стран, предложив на законодательном уровне одну из моделей их финансирования: ежегодный налог, регистрационный сбор, налог на топливо или комбинированный вариант.

Например, строительство дорог в США финансируется за счет налогов на горючее. Впервые такая система финансирования дорожного строительства была введена еще в 1919г. в штате Орегон. Таким образом, из каждых проданных 4 л бензина федеральный дорожный фонд получает 2,5 цента. Аналогичные местные налоги на бензин имеют и другие штаты США. Именно за счет местных налогов строятся дороги в каждом штате США. Однако и в США в последнее время поступления в бюджет значительно сократились в связи с широкой популярностью малолитражных автомобилей¹⁰.

**Бондаренко Ирина Николаевна, доцент кафедры
финансового права Национального университета
«Юридическая академия Украины имени
Ярослава Мудрого», кандидат юридических наук**

¹ Бюджетный кодекс Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. 2010. № 50-51, ст. 572.

² Конституция Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. 1996. № 30, ст. 141.

³ URL: http://meria.sumy.ua/ua/archive/news_municipal/2011/05/11/budget_vikonan_04_2011_l_zvit

⁴ URL http://www.dpa.kharkov.ua/pagel.php?topic=arh_2011_analiz

⁵ URL: http://www.city.kharkov.ua/uk/document/informatsiynepovidomlennya-pro-byudzhet-mista-harkova-na-2011_1_rik-42947.html

⁶ Некоторые вопросы распределения объема субвенций из государственного бюджета местным бюджетам на строительство, реконструкцию, ремонт и содержание улиц и дорог коммунальной собственности в населенных пунктах : постановление Кабинета Министров Украины от 7 сентября 2011 г. № 972 // Официальный вестник Украины. 2011. № 71, ст. 116, ст. 2688, код акта 58325/2011.

⁷ О государственном бюджете: Закон Украины от 22 декабря 2011 г. // Официальный вестник Украины. 2011. № 100. Специальный выпуск № 1 (1), ст. 9, ст. 3696, кодакта 59804/2011.

⁸ URL: <http://old.city.kharkov.ua/uk/document/view/id/42595> URL: http://www.city.kharkov.ua/en/document/informatsiynepovidomlennya-pro-byudzhet-mista-harkova-na-2011_2-rik-43548.html

¹⁰ URL: <http://www.miri2.ru/articles/sovety/275.php>