

ІНСТРУМЕНТАРІЙ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МІСТ В УКРАЇНІ

Розглянено проблеми фінансової незалежності місцевого самоврядування в Україні через аналіз використання окремих інструментів фінансового забезпечення розвитку міст. Зазначається, що фінанси місцевого самоврядування у країні зазнали низки трансформацій, проте існуюча система бюджетного регулювання гальмує процеси формування фінансової самостійності громад, бюджетної децентралізації. Окреслено перспективи подальшого реформування місцевих фінансів в Україні.

Ключові слова: місцеві фінанси, місцеві податки і збори, місцеве самоврядування, фінансові інструменти, фінансове забезпечення, фінансова незалежність, бюджетна децентралізація, Бюджетний кодекс, Податковий кодекс.

Постановка проблеми. Досвід європейських країн передбачає відокремленість органів місцевого самоврядування державної влади, повну незалежність і самостійність у здійсненні покладених на нього функцій у межах своєї компетенції. Фінансову незалежність місцевого самоврядування необхідно розглядати як межі можливостей економічної діяльності на основі економічної ефективності та раціональності, здатність місцевих органів влади до самостійного вирішення питань, що входять до їх компетенції з метою забезпечення соціально-економічного розвитку території. Саме тому визначення шляхів зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування виступає актуальним завданням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем фінансового забезпечення місцевого самоврядування, територій (регіонів), міст, їх розвитку присвячено чимало праць науковців: Є. Балацького, В. Бондаренка, Т. Бондарук, І. Вахович, В. Зайчикової та ін. У наукових здобутках з проблематики місцевих фінансів неодноразово зверталась увага на необхідність посилення децентралізації управління фінансовими потоками країни, розширення доходної бази місцевих бюджетів, більш повне і самостійне фінансове забезпечення розвитку територій. Проте ринкові умови господарювання потребують постійного пошуку раціональних інструментів фінансового забезпечення органів місцевої влади щодо збалансування інтересів міст, їх територіальних громад.

Прийняття низки законодавчих і нормативних актів, які стосуються місцевого самоврядування, є важливим кроком у напрямі наближення до загальноприйнятих стандартів у цій сфері. Децентралізація процесів ухвалення рішень забезпечує вплив місцевої влади на розвиток території, фіскальна децентралізація забезпечує можливість узгодження потреб територіальної громади з її фінансовими можливостями.

Постановка завдання. Проблема місцевих фінансів найбільш складна у розвитку місцевого самоврядування. Наявність у територіальній громаді фінансових ресурсів, достатніх для вирішення питань місцевого значення, у великій мірі визначає реальність місцевого самоврядування в тій чи іншій країні. Тому і не випадково питанням

місцевих фінансів відведена, чи не найбільша за обсягом стаття Європейської хартії місцевого самоврядування, в якій закріплено принцип фінансової автономності місцевих властей.

На жаль, українська реальність сьогодні така, що значна частина вимог Європейської хартії щодо фінансової самостійності місцевого самоврядування поки що не може бути адекватно реалізована. Переважна більшість територіальних громад України ще не володіє фінансовими ресурсами, достатніми для забезпечення виконання передбачених законом функцій місцевого самоврядування та надання в системі місцевого самоврядування громадських послуг населенню на рівні європейських стандартів.

Викладення основного матеріалу. Оскільки органи місцевого самоврядування в межах їх компетенції наділені правом самостійного вирішення всіх питань місцевого значення з метою забезпечення соціально-економічного розвитку своєї території, гарантією реалізації прав з боку держави має бути виділення фінансових коштів. Визначальне місце серед фінансових ресурсів, що нагромаджуватимуться на відповідній території, відводиться централізованому фонду коштів – місцевому бюджету, розмір якого визначає безпосередньо реальний обсяг повноважень місцевих органів, що може бути реалізований протягом поточного бюджетного періоду.

Бюджетний кодекс України визначив відмінності між поняттями «бюджет місцевого самоврядування» та «місцевий бюджет» [1]. До бюджетів місцевого самоврядування віднесено бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань, а до місцевих – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. Так, основоположний акт бюджетного законодавства встановив тісний зв'язок між місцевим самоврядуванням і його фінансовою базою, підкресливши значення сіл, селищ, міст як основи місцевого самоврядування і вивів за межі бюджетів місцевого самоврядування бюджети всіх вищих ланок. Це має певне понятійне значення і для місцевих податків та зборів, які в такому разі не можна називати доходами місцевого самоврядування – вони є доходами всіх місцевих бюджетів, як це випливає з їх назви – «місцеві».

А. Монаснко вважає, що органи місцевого самоврядування, як і органи державної влади, здійснюють фінансову діяльність, підтримуючи публічний фінансовий інтерес у державі та наділені в законодавчому порядку правом стягнення місцевих податків і зборів у місцевий бюджет. Самостійність у формуванні, затвердженні й виконанні місцевого бюджету є основною гарантією життєдіяльності територіальної громади [2, с. 22]. Основним джерелом доходів місцевих бюджетів є місцеві податки та збори.

Закріплення інституту місцевих податків і зборів засновано на тому, що платники податків отримують доходи від використання ресурсів територіальної громади або повинні компенсувати витрати органів місцевого самоврядування у зв'язку з розвитком соціальної інфраструктури, прибиранням і благоустроєм території.

Бюджет місцевого самоврядування має дохідну та видаткову частини. При цьому надходження бюджету місцевого самоврядування складають дві групи доходів:

1) доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;

2) доходи, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Доходи бюджетів місцевого самоврядування мають бути достатніми для ефективного здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування.

Аналіз положень Бюджетного кодексу України дозволяє зробити висновок, що в ньому передбачаються різні шляхи формування доходної частини місцевих бюджетів:

-по-перше, за рахунок власних джерел (місцеві податки і збори), що відповідає вимогам Європейської Хартії місцевого самоврядування і гарантує фінансову автономність місцевого самоврядування. Зокрема, стаття 9 Хартії встановлює, що принаймні частина коштів місцевого самоврядування повинна надходити за рахунок місцевих зборів і податків;

-по-друге, до доходів місцевих бюджетів зараховуються закріплені доходи, тобто закріплені законом загальнодержавні податки, збори та інші обов'язкові платежі;

-по-третє, в дохідну частину місцевих бюджетів можуть входити кошти з державного бюджету, які передаються з метою надання фінансової підтримки місцевому самоврядуванню з боку держави, яка гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. При цьому мінімальні розміри місцевих бюджетів мають визначатися 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. Фінансова допомога місцевому самоврядуванню з боку держави може здійснюватися у формі дотацій або субвенцій;

-по-четверте, до доходної частини місцевого бюджету включаються кошти, необхідні для фінансування витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень

органів виконавчої влади та виконанням рішень органів виконавчої влади [1].

До вступу в дію нового Бюджетного кодексу України місцевим бюджетам дозволялось формувати позабюджетні фонди, фінансові ресурси яких акумулювалися на банківських рахунках. Сьогодні органи місцевого самоврядування мають право на основі рішення певних місцевих рад в структурі спецфонду місцевого бюджету формувати цільові фонди, використання яких здійснюватиметься згідно з програмами місцевих рад.

Сучасна система міжбюджетних відносин високоцентралізована: рівень централізації фінансових ресурсів у Держбюджеті України становить 75-78%. При цьому протягом останніх років має місце зростання даного показника навіть за роки функціонування нового Бюджетного кодексу (2011-2012 рр.). Так, протягом 2011 р. частка місцевих бюджетів у структурі консолідованого бюджету України знизилась на 3,9%, а частка вилучених до держбюджету ресурсів органів місцевого самоврядування зросла на 4% [6, с. 305].

Із вступом у дію нової редакції Бюджетного кодексу України місцеві фінанси зазнали низки трансформацій. До позитивних зрушень можна віднести певне розширення переліку джерел доходів місцевих бюджетів, а до негативних – посилення контролю за діяльністю місцевих бюджетів, їх зарегульованості в частині запозичень (зокрема, граничних обсягів боргу та гарантій). Також тепер доходи місцевого бюджету визнаються зарахованими до місцевого бюджету з дня зарахування на єдиний казначейський рахунок. Усе це узалежнює органи місцевої влади від центру і посилює їх фінансову підпорядкованість.

Діюча система бюджетного регулювання не сприяє реальному становленню фінансової самостійності громад. Достатньо навести приклад: бюджетам сіл, селищ і міст районного значення, згідно з Бюджетним кодексом України, закріплено відрахування податку з доходів фізичних осіб у розмірі 25%, незважаючи на те, що переважна більшість цієї групи місцевих бюджетів високодотаційна (70-90 і більше %), це при тому, що податок формується суто на їх територіях. В доходи районних і обласних бюджетів відраховується відповідно 50 і 25% [3, с. 37].

У Податковому кодексі України від 2 грудня 2010 р. переглянено перелік місцевих податків і зборів. Зауважимо, що скасування комунального податку, ринкового збору та податку з реклами із січня 2011 року відчутно вдарило по доходах бюджетів місцевого самоврядування. Ці податки у системі всіх місцевих податків і зборів становили 90% доходів. Таке рішення дещо дисонує з намірами укріплення ресурсної бази місцевих бюджетів. Водночас місцеві бюджети отримали додатковий ресурс у вигляді єдиного податку та податку на нерухоме майно, надходження від якого, за прогнозами, становитимуть до 170 млн. грн. [3, с. 42]. Ці кошти залишатимуться в місцевих бюджетах і можуть бути спрямовані на фінансування власних потреб відповідних територіальних одиниць.

Незважаючи на зміни бюджетного та податкового законодавства, процес бюджетної децентралізації просувається надто повільно. Незначне збільшення обсягів надходжень місцевих бюджетів усе ж недостатнє для фінансування навіть поточних видатків. Крім того, територіальні громади не зможуть розпоряджатися додатковими ресурсами на власний розсуд, оскільки до місцевих бюджетів будуть передані додаткові витрати, які раніше здійснювалися на центральному рівні.

Аналіз статей 88-91 Бюджетного кодексу України дозволяє здійснити таку класифікацію видатків бюджетів місцевого самоврядування:

- видатки, які визначаються функціями держави та можуть бути передані на виконання місцевому самоврядуванню з метою найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності. Ці видатки враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, держава регулює їх здійснення та бере на себе зобов'язання забезпечувати відповідними ресурсами;

- видатки, які спрямовані на реалізацію повноважень місцевого самоврядування, що мають місцевий характер. Ці видатки не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Видатки бюджетів місцевого самоврядування здійснюються органами місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, а їх розмір і цільове спрямування визначаються місцевими бюджетами цих громад. У бюджетах місцевого самоврядування можуть бути передбачені загальний фонд (поточний бюджет) та спеціальний фонд, у складі якого виділяються витрати бюджету розвитку.

Одне з визначальних місць у структурі матеріальної та фінансової основи розвитку міста займають підприємства комунальної форми власності. В Україні переважна частина об'єктів комунальної власності належить до сфери житлово-комунального господарства. За сучасних економічних умов і внаслідок впливу суб'єктивних чинників підприємства житлово-комунального господарства є здебільшого збитковими, що потребує залучення до функціонування цієї сфери бюджетних ресурсів.

Планування видатків місцевих бюджетів на фінансування підприємств комунальної форми власності має свої особливості, бо розпочинається з визначення доходів цих підприємств. Як правило, доходи підприємств комунальної форми власності значно менші, ніж видатки, тому після ретельної перевірки розрахунків підприємств місцеві фінансові органи планують державну дотацію в розмірі, необхідному для збалансування їх доходів і видатків. При цьому окремо планується дотація з урахуванням не тільки функціонального призначення підприємств, а й напряду надання дотації. Так, житлово-експлуатаційним конторам надається: бюджетна дотація на покриття збитків від експлуатації, від перевищення сплаченого ПДВ над отриманим і на покриття різниці в тарифах на тепло, яке подається відомчими котельнями, на капітальний ремонт. Транспортним підприємствам бюджетна дотація планується на покриття експлуатаційних витрат, капітальний ремонт рухомого складу, придбання нового рухомого

складу та капітально-відновлювальні роботи. Крім того, у дотації комунальним підприємствам може закладатися прибуток, розмір якого залежить від стану місцевого бюджету, з якого планується отримати прибуток [4].

Фінансові ресурси комунальних підприємств тісно пов'язані з фінансовою системою регіону, становлять її невід'ємну частину і мають складну систему зв'язків із фінансовими ресурсами місцевих органів влади. Наприклад, за рахунок місцевих бюджетів, а також місцевих позабюджетних цільових фондів фінансується створення нових комунальних підприємств, їхнє інвестування й пільгове кредитування, покриття запланованих збитків тощо. Водночас за рахунок фінансових ресурсів комунальних підприємств формується певна частка дохідної частини фінансових ресурсів місцевих органів влади.

У сучасних економічних умовах на місцеві бюджети покладено тягар відповідальності не лише за забезпечення життєдіяльності громади, а й за створення належних умов для її розвитку, що вони не можуть забезпечити, зазвичай, в повному обсязі. Наприклад, низька фінансова автономія, значні інфраструктурні потреби, активне втручання центральних органів влади в адміністративну та фінансову діяльність міста лише поглиблюють розриви між рівнем доходів і потребами у видатках муніципалітетів. Спрямування коштів з центру на вирівнювання, а не на розвиток регіонів, не зменшує диференціацію регіонів, а сприяє лише поглибленню розривів між ними, спонукаючи муніципальну владу до здійснення зовнішніх та внутрішніх запозичень, зачасто непомірних для неї та громади міста. У таких умовах саме муніципальні запозичення можуть стати джерелом надходження додаткових фінансових ресурсів до міської скарбниці, що дозволить муніципалітетам сформуванню фінансову базу для реалізації вагомих інвестиційних проектів, важливих для соціально-економічного розвитку міста.

Економічний зміст муніципальних запозичень (боргу) полягає в отриманні місцевим бюджетом коштів на умовах повернення, платності й строковості, внаслідок яких виникають зобов'язання місцевого самоврядування перед кредиторами. Тобто формування муніципальних запозичень передбачає вторинний розподіл вартості валового регіонального продукту. А отже, муніципальний кредит (запозичення, борг) – це система відносин між двома юридичними особами з поворотної, платної і строкової передачі фінансових ресурсів, одна з яких – орган місцевого самоврядування.

Муніципальний борг потрібно розглядати в двох аспектах: в економічному та правовому. Згідно з чинним законодавством, боргові зобов'язання муніципалітетів можуть бути здійснені у вигляді: кредитних угод і договорів, укладених органами місцевої влади; позик муніципалітетів, здійснених у формі випуску цінних паперів від імені муніципалітетів; договорів про надання муніципальних гарантій, договорів поруки місцевих рад із забезпечення виконання зобов'язань третіми сторонами; боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, переоформлених у муніципальний

борг на основі правових актів місцевих органів управління.

Здійснення місцевих запозичень у світовій практиці відбувається на засадах так званого «золотого правила», що передбачає використання запозичених коштів лише на капітальні витрати. Такі обмеження законодавчо закріплені в Бразилії, країнах Центральної Африки, Індії, Канаді, США, Австрії, Німеччині, Нідерландах, Франції, Швеції та ряді інших європейських країн, де дозволено використання запозичених коштів з інвестиційною метою та на рефінансування боргу [5, с. 134].

В Україні, на жаль, ринок муніципальних запозичень розвинений слабо, використання цього дієвого, як показує світовий досвід, фінансового інструменту обмежений та непоширений, що, без сумніву, пов'язано з цілою низкою проблем, притаманних економічному розвитку України загалом. Незважаючи на задекларовану на державному рівні політику регіоналізації, ця теза залишається лише декларацією. На практиці має місце посилення бюджетної централізації в країні, поглиблення тенденцій до зменшення частки власних доходів у структурі дохідної бази місцевих бюджетів і збільшення кількості дотаційних бюджетів, а отже, існуючий дефіцит фінансових ресурсів місцевих бюджетів не дозволяє органам місцевого самоврядування здійснювати інвестиції в розвиток місцевої інфраструктури, оновлювати основні фонди комунальних підприємств. Недостатньо розвинений фондовий ринок і наявні

значні «пробіли» в законодавчому й нормативно-правовому регулюванні його діяльності, відсутнє сучасне та відповідне часу правове регулювання здійснення запозичень до бюджетів органів місцевого самоврядування.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна стверджувати, що створення сприятливих умов для економічного та соціального розвитку місцевої громади вимагає комплексного підходу до формування муніципальних фінансових ресурсів, що передбачає створення чіткої дієвої системи генерації фінансових потоків, спрямованих до органів місцевого самоврядування. З'ясовано, що механізм формування муніципальних фінансових ресурсів складається з кількох складових, які функціонують відносно відокремлено в рамках загальної соціально-економічної системи на основі базових принципів і розвиваються на основі використання нормативно встановленого інструментарію.

Отже, до основних напрямків регулювання фінансових ресурсів і фінансових відносин міста можна віднести: майнові та земельні відносини, міжбюджетні відносини, управління доходами та видатками бюджету, управління поточною ліквідністю бюджету, управління дефіцитом бюджету, формування та реалізація боргової політики міста. Зазначені сфери управління потребують поглибленого практичного вивчення на прикладі міст України.

Список літератури

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 року. №2456-VI / Офіційний вісник України, 2010. – № 59.
2. Монаєнко А. О. Правове регулювання фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. А. О. Монаєнко / Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 10. – С. 20-24.
3. Реформи системи державних фінансів України : перші результати та подальші перспективи. – К. : НІСД, 2011. – 50 с.
4. Русін В. М. Фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування : теоретичні основи та вітчизняна практика [Електрон. ресурс] / В. М. Русін – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Sos_gum/sprer/2008_4_2/6_5.pdf.
5. Управління розвитком міста. Навч. посіб (з грифом МОН України) / За ред. : В. М. Вакулєнка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2006. – 389 с.
6. Усков И. В. Становление рынка местных займов в Украине : международный опыт / Проблемы і перспективи розвитку банківської системи України : зб. наук. пр. – Суми : ДВНЗ «Українська академія банківської справи» НБУ, 2012. – Вип. 34. – С. 302-310.

Аннотация

Ілона Бабух

ІНСТРУМЕНТАРІЙ ФІНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕННЯ РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ В УКРАИНЕ

Рассмотрены проблемы финансовой независимости местного самоуправления в Украине в рамках анализа использования отдельных инструментов финансового обеспечения развития городов. Подчеркивается, что финансы местного самоуправления в стране подверглись целому ряду трансформаций, но действующая система бюджетного регулирования тормозит процессы формирования финансовой самостоятельности местных сообществ, бюджетной децентрализации. Очерчена перспектива дальнейшего реформирования местных финансов в Украине.

Ключевые слова: местные финансы, местные налоги и сборы, местное самоуправление, финансовые инструменты, финансовое обеспечение, финансовая независимость, бюджетная децентрализация, Бюджетный кодекс, Налоговый кодекс.

Summary

Ilona Babukh

THE INSTRUMENT OF THE FINANCIAL PROVISION OF THE URBAN DEVELOPMENT IN UKRAINE

The problems of the financial independence of local self-government are considered through the analysis of the usage of the separate instruments of the financial provision of the urban development in Ukraine. The finances of local self-government are determined to have undergone the rows of transformations in the country, however the existent system of the budgetary adjustment brakes the processes of forming of financial independence of communities, budgetary decentralization. The prospects of further reformation of local finances are outlined in Ukraine.

Key words: local finances, community charges and collections, local self-government, financial instruments, financial provision, financial independence, budgetary decentralization, the Budgetary Code, the Tax Code.