

БЮДЖЕТНА КОМПОНЕНТА МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Розглянуто роль місцевого самоврядування та його значення у суспільно-економічному житті держави. Визначено суттєві проблеми на шляху до самовдосконалення системи місцевого самоврядування. Охарактеризовано фінансово-економічний потенціал на місцевому рівні та напрями комплексної оптимізації механізму міжтериторіального фінансового вирівнювання.

Актуальність дослідження. Місцеве самоврядування – важлива і вихідна складова сучасної демократичної держави, характерною рисою якої є реалізація самим населенням його прав і свобод через вільно обрані ним представницькі органи. Останні ж у свою чергу наділяються певним обсягом майнових та фінансових прав і повноважень в сфері бюджету і податків для ефективного, повноцінного та своєчасного виконання відповідних завдань на рівні територіальних громад.

Вагомий вклад у визначення питань, пов'язаних з формуванням місцевих бюджетів зробили вітчизняні вчені Й. Бескид, С. Буковинський, О. Василик, А. Єпіфанов, О. Кириленко, В. Кравченко, А. Крисоватий, В. Мельник, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, А. Соколовська, Ю. Субботович, В. Федосов, С. Юрій та інші.

Мета дослідження. Розглянути систему місцевого самоврядування у контексті фінансової самодостатності та управлінської автономності. Визначити найбільш проблемні аспекти функціонування місцевого самоврядування та обґрунтувати пропозиції їх подальшого розвитку.

Виклад основного матеріалу. Сучасна система територіальної організації влади в Україні продемонструвала слабкість і невміння в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси розвитку економічної і соціальної інфраструктур територій, забезпечити якісний рівень надання суспільних послуг і благ населенню, що відповідав би європейським стандартам. Ця система виявилася нездатною до самовдосконалення та саморегуляції в умовах трансформації економічної та політичної систем. В

цілому ситуація в сфері муніципального розвитку характеризується:

- слабкістю і недостатністю дієвої системи гарантій і фінансового потенціалу для виконання функцій та повноважень органів місцевого самоврядування. Держава досі недостатньо виконує свої зобов'язання щодо створення умов для розвитку ефективного і реального місцевого самоврядування і громадянського суспільства;

- кризою місцевого господарства, особливо житлово-комунального, основних складових соціальної інфраструктури;

- невирішеністю принципово важливих завдань реформування системи територіальної влади країни [5].

Головною позицією є хронічний дефіцит фінансових ресурсів місцевого самоврядування, зокрема, бюджетної забезпеченості із розрахунку на одного жителя села, селища, міста тощо. Цей показник в середньому по Україні складає значно менше 100 євро, тоді як стандарти Європейського Союзу передбачають 2000 євро. Бюджетна політика держави переважно орієнтована не на підтримку самодостатніх територіальних громад, тих, що володіють достатньою власною фінансовою базою, а дотаційних. Це веде до того, що діє принцип, чим більше доходів поступає до місцевого бюджету за рахунок внутрішніх джерел, тим більше вилучень слід чекати в наступному бюджетному році. В свою чергу, чим менше таких надходжень, тим більше коштів поступає з державного до місцевого бюджету за рахунок міжбюджетних трансфертів з метою фінансового вирівнювання. Отже поточна ситуація з недостатніми бюджетними ресурсами місцевих органів самоврядування, по-

Марія Бадида,
к.е.н., начальник
ДПІ в м. Ужгород

Денис Гризоглазов,
к.е.н., ДВНЗ
«Київський
національний
економічний
університет
імені Вадима
Гетьмана»

в'язана з слабкістю їх фінансово-економічного потенціалу, не дозволяє їм самотійно без державної підтримки утримувати бюджетні установи та інші об'єкти суспільного призначення, житлово-комунальне господарство, здійснювати в достатньому обсязі видатки на місцеві соціально-економічні програми [6].

Реальний стан справ з фінансово-матеріальним забезпеченням виконання повноважень органами місцевого самоврядування є дуже складним. Ефективне функціонування системи місцевого самоврядування значною мірою залежить не тільки від обсягу повноважень, якими наділені територіальні громади та обрані ними органи місцевого самоврядування, а в першу чергу від наявності в їх розпорядженні матеріальних, людських, фінансових та інших ресурсів, необхідних для виконання покладених на них завдань. Територіальні громади та утворені ними органи місцевого самоврядування мають бути фінансово дієздатними для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування. Вони повинні бути спроможні та фінансово здатні самотійно вирішувати питання місцевого значення в межах конституційних, законодавчих та інших нормативно-правових приписів.

Процеси подальшого поглиблення демократії і розвитку самоврядування, посилення ролі місцевих органів влади в соціально-економічному розвитку територій та адміністративно-територіальних одиниць об'єктивно передбачають необхідність обов'язкового розширення та зміцнення їх фінансового потенціалу – бюджетів та фінансів місцевого господарства. Це важливо для більш вагомого і ефективного перерозподілу національного продукту з метою забезпечення фінансовими ресурсами та утримання великої чисельності закладів соціального призначення, розвитку житлового будівництва та підприємств, що перебувають у віданні місцевих органів влади. Місцеві бюджети – це реальні обсяги фінансових ресурсів, які перебувають в безпосередньому розпорядженні місцевих органів влади для фінансового забезпечення виконання ними економічних та соціальних функцій. Отже з одного боку, місцеві бюджети є основними фінансовими пла-

нами щодо мобілізації, розподілу та використання фінансових ресурсів місцевими органами влади відповідних територій, а з іншого боку – це цілком реальні грошові ресурси, що сконцентровані у місцевих бюджетах для розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці (рис. 1).

Місцеві фінанси мають публічний характер. Вони значною мірою обслуговують суспільні інтереси, створюючи фінансові можливості для конкретної реалізації і розподілу суспільних благ і послуг на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць і територій. Отже їх функціонування і використання органами місцевого самоврядування безпосередньо і щільно пов'язані з населенням, з його інтересами. Від того, наскільки держава публічно визнає і фінансово забезпечує функціональний обсяг завдань місцевого самоврядування (гарантуючи його відповідним правовим полем) залежать можливості його реального і ефективного функціонування. Тим самим місцеві фінанси є інструментами реалізації функцій інститутів організації та управління суспільним життям – держави та місцевого самоврядування [5].

Відповідна структуризація місцевих фінансів дозволяє відобразити сукупність фінансових відносин, які характеризують їх економічну природу і зміст, а також виявити характер взаємозв'язків між її окремими елементами.

З розвитком демократичних процесів у державі, місцеві фінанси починають відігравати все більш вагомий роль в задоволенні суспільних інтересів та потреб. Цей процес тісно пов'язаний з функціонуванням держави, її фінансовою діяльністю. Важливе значення в системі інтересів і завдань місцевого самоврядування і держави належить місцевим бюджетам, які представляють собою централізовані фонди формування, розподілу й використання грошових коштів в межах окремих територій. Важливим завданням, що покладається на місцеві бюджети, є формування ефективної фінансової бази функціонування місцевих самоврядних органів. Це дуже непросте і складне завдання, в реальному економічному житті важко віднайти і поєднати різні оптимальні форми і методи організації фінансової взаємодії держави та місцевого само-

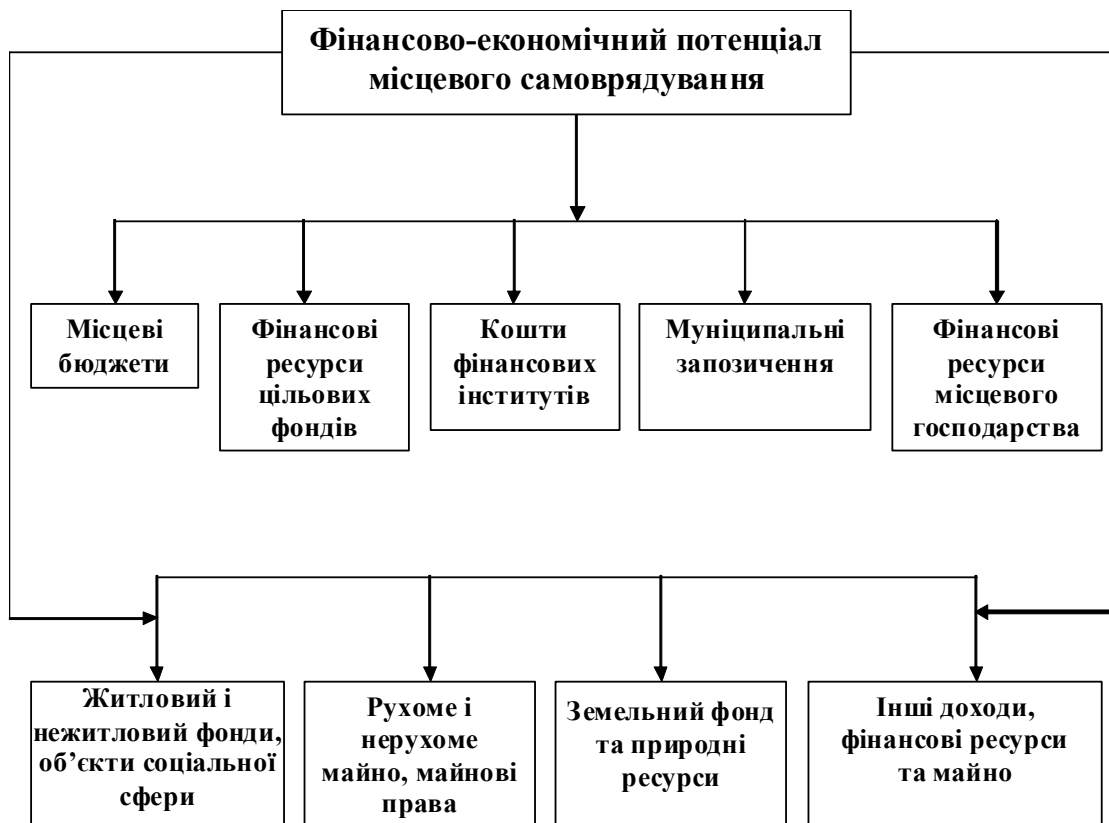


Рис. 1 Склад і структура фінансово-економічного потенціалу місцевого самоврядування

врядування, за котрих буде гарантуватись достатній рівень фінансової автономії місцевої самоврядної влади та ефективність її дій.

В структурі фінансово-економічного потенціалу органів місцевого самоврядування провідне, домінуюче місце займає бюджет, за допомогою якого частина регіонального продукту спрямовується на фінансування різноманітних суспільних благ на рівні відповідної територіальної громади. Бюджет – основна компонента місцевих фінансів, всієї фінансово-господарської діяльності органів місцевого самоврядування. Як невід'ємна домінуюча складова місцевих фінансів, бюджет є основним інструментом розподілу валового регіонального продукту на рівні конкретної територіальної громади в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Цей розподіл (перерозподіл) відбувається з метою оптимального формування й раціонального використання фондів фінансових ресурсів на рівні органів місцевого самоврядування.

Загальний структурний обсяг доходів бюджетів органів місцевого самоврядування можна визначити за декількома ознаками:

- за характером мобілізації: власні, закріплені доходи, а також трансферти;
- за методами й формами мобілізації: податкові та неподаткові доходи, доходи від операцій з капіталом і трансферти.

Вагоме місце в доходах місцевих бюджетів становлять власні та закріплені доходи (податкові та неподаткові), а також доходи від операцій з капіталом.

Власні доходи місцевих бюджетів – це доходи, що належать органам місцевого самоврядування та формуються на підвідомчих їм територіях. Закріплені – це доходи, які повністю або частково на певний термін закріплюються за відповідним бюджетом. Разом з тим, існує дві частини закріплених доходів: які враховуються та не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Доходи місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, включають [11]:

- податок з доходів фізичних осіб (з відповідним відсотковим розподілом);
- державне мито;
- плату за ліцензії на провадження певних видів господарської діяль-

ності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад;

- плату за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад;
- плату за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності;
- надходження від адміністративних штрафів;
- єдиний податок для суб'єктів малого бізнесу (у відповідній частині, що належить окремим бюджетам).

До складу доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, відносяться [11].:

- місцеві податки і збори, що зараховуються до бюджетів органів місцевого самоврядування;
- податок на землю (100% плати за землю для бюджетів міст Києва та Севастополя; 75% для бюджетів міст республіканського АР Крим та міст обласного значення; 60% для бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань);
- податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів (у відповідній частині, яка зараховується до окремого бюджету);
- надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами;
- податок на промисел, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
- надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;
- плата за забруднення навколишнього природного середовища (в певній частині, яка зараховується до відповідного бюджету);
- кошти від відчуження майна, яке перебуває в комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що знаходиться в комунальній власності;
- фіксований сільськогосподарський податок (у відповідній частині, що зараховується до бюджетів органів місцевого самоврядування);
- плата за оренду майнових комплексів, що знаходяться в комунальній власності;

- надходження від місцевих грошово-речових лотерей;

- плата за гарантії (надані з дотриманням відповідних умов);
- гранти й дарунки у вартісному обчисленні;
- власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів відповідного бюджету;
- податок на прибуток підприємств комунальної власності;
- платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення;
- інші види надходжень, передбачених законодавством.

Особливий інтерес викликають власні доходи місцевих бюджетів. Власними слід вважати такі доходи місцевих бюджетів, надходження яких визначаються правами, повноваженнями та діяльністю органів місцевого самоврядування. Основними рисами власних доходів місцевих бюджетів є: територіальна локалізація, здатність до самостійного варіювання органами місцевого самоврядування (запровадження, мобілізація, розподіл й витрачання коштів) та контролю. Постійні зміни в складі доходів місцевих бюджетів та коректування механізму бюджетного регулювання створили значні складнощі для здійснення органами місцевого самоврядування не тільки перспективної фінансової політики, але й нормальних умов функціонування упродовж бюджетного періоду [5].

Подібна ситуація призводить до дискредитації діяльності органів місцевого самоврядування в умовах, коли склад власних доходів місцевих бюджетів й без того є надто скудним, мінімальним, який не забезпечує нормального функціонування територіальної влади. Недостатність фінансових ресурсів на місцевому рівні призводить до того, що органи місцевого самоврядування не виконують на належному рівні свої обов'язки перед населенням. Досить часто зусилля місцевих самоврядних органів спрямовуються на справляння перш за все тільки тих податків, що зараховуються до місцевих бюджетів. Ці обставини підтверджують факт слабого фінансового забезпечення, низької фіскальної автономії органів місцевого самоврядування (як в плані мобілізації доходів, так і витрачання бюджетних ресурсів).

Таким чином, на сьогоднішній день місцеві самоврядні органи не володіють достатніми обсягами фінансових ресурсів, що не дозволяє здійснювати ефективно управління муніципальним господарством. Причиною цьому слугують таких декілька наступних найбільш вагомих причин:

- надмірний ступінь концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті, що зводить до мінімуму фінансові можливості органів місцевого самоврядування щодо вирішення соціально-економічних завдань відповідних територій;

- нормативно-централізований режим формування доходів місцевих бюджетів, що перебуває в досить гострих протиріччях з інтересами місцевих органів самоврядування, завданнями та необхідністю проведення фінансово-бюджетної децентралізації;

- неефективний централізований порядок визначення бюджетних видатків (без чіткого достатнього забезпечення відповідними джерелами фінансових ресурсів), що створює об'єктивну основу для дотаційності багатьох (раніше збалансованих) місцевих бюджетів.

ВИСНОВКИ

Безумовно, національна система міжбюджетних відносин потребує подальшого удосконалення, виходячи з динаміки фінансово-економічних та соціально-економічних показників розвитку адміністративно-територіальних одиниць на основі вартісних і якісних стандартів забезпечення місцевого населення все більшим обсягом якісних суспільних благ. Досить дієвим інструментом вирішення цього складного, але дуже актуального і важливого, завдання може стати територіальний фінансовий баланс як основа для розробки комплексу заходів щодо активізації муніципальної економічної політики в галузі фінансів і податків, інвестицій, підвищення розширення спектру і обсягу суспільних послуг, що надаються населенню, його соціального захисту. Він безумовно розширить можливості надходження і розробки більш ефективного і оптимального варіанту фінансових відносин та розвитку економіки і фінансів на рівні місцевих органів самоврядування, сприяє реальній оптимізації взаємовідносин з

державним бюджетом. Важливим при цьому є аргументований розрахунок видатків на фінансування розширеного розвитку місцевого господарства та повноцінного функціонування соціально-культурної сфери, а також інших заходів, що фінансуються з місцевих бюджетів. Потрібна оптимальна і зрозуміла схема розподілу компетентних прав і повноважень між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування щодо вирішення конкретного обсягу завдань. На цій основі повинні бути розмежовані фінансові компетенції. Цим самим прискориться перехід до управлінської та фінансової децентралізації. На державному рівні повинні фінансуватися виключно ті категорії видатків, що стосуються забезпечення загальнодержавних потреб й інтересів (оборона, утримання виконавчої та законодавчої влади, структурна перебудова національного господарства, підтримка й розвиток фундаментальної науки тощо). Відповідно, запити і суспільні послуги місцевого населення необхідно задовольняти шляхом фінансування з бюджетів органів місцевого самоврядування.

Особливе питання – механізм міжтериторіального фінансового вирівнювання. Він вимагає кардинальної реструктуризації. Практика підтвердила, що методи регулювання фінансових відносин, засновані на вилученні надлишків бюджетних коштів до бюджету вищої ланки бюджетної системи чи використанні індивідуальних підходів за допомогою впровадження нормативів відрахувань від загальнодержавних податків (діюча в Україні система) є неефективними, трудомісткими та значною мірою недоцільними. Вони (в діючій формі) здійснюють негативний вплив на формування дохідної частини місцевих бюджетів, обмежують фінансово-стимулюючі інтереси і можливості місцевих самоврядних органів стосовно підвищення своїх доходів, зміцнення і нарощення фінансово-економічного потенціалу. В той же час європейська практика доводить ефективність застосування спеціальних бюджетних фондів фінансового вирівнювання територій. При фінансовому вирівнюванні враховується податковий потенціал певних територій. На основі фінансово-економічних, соціальних та екологічних можливостей відповідної території вста-

новлюються реальні нормативи їх бюджетної забезпеченості. На підставі таких критеріальних ознак і показників розраховуються обсяги фінансових ресурсів для забезпечення не мінімальних, а реально необхідних потреб кожної окремої території і громади. Цим водночас посилюється відповідальність всіх учасників бюджетного процесу, створюються стимули щодо удосконалення процедур бюджетного планування і виконання бюджету, пошуку і мобілізації додаткових фінансових ресурсів. Все це є дуже важливим, бо на сьогоднішній день місцеві бюджети є домінантою, ключовим параметром характеристики фінансової автономії та фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування, саме від нього багато в чому залежить перспективність успіху демократичного і соціально-орієнтованого розвитку країни.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – с.379-429.
2. Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 28.06.1994 року № 64/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №26. – ст.217. – с.786-788.
3. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності: Матеріали «круглого столу» / за ред. З.С.Варналія. – К.:НІСД, 2005. – 73 с.
4. *Бабич А.Б., Павлова Л.Н.* Государственные и муниципальные финансы. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 2000. – 687 с.
5. *Бадида М.П.* Податкова база місцевого самоврядування: Монографія / М. Бадида. – Ніжин: Аспект-Поліграф, 2010. – 408 с. – К-2 [336.1(С2) / Б15]
6. *Бадида М.П.* Роль місцевих податків і зборів у формування доходів бюджету міста // Ринок цінних паперів України: Науковий, виробничо-практичний журнал. – К., 2007. – Вип. 11-12/2007. – С. 35-44.
7. Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
8. *Гнилорубов В.В., Тихонов В.М.* Місцеве самоврядування в Україні: світ понять і термінів. Навчальний посібник – Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Дала, 2005. – 168 с.
9. *Журавський В.С., Серьогін В.О., Ярмиш О.Н.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підруч. для студ. вищ. Навч. Закл. – К.: Концерн „Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – 672 с.
10. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О.П.Кириленко. – К.: Знання, 2008. – 677 с.
11. Місцеві фінанси: Навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни / М.А. Гапонюк, А.Є. Буряченко, В.П. Яцюта, М.П. Бадида, А.А. Славкова, Д.В. Гризоглазов. – К.: КНЕУ, 2008. – 265 с.
12. *Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т.* Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: Посібник (друге видання). – К.: «Заповіт», 1998. – 187 с.
13. *Федосов В., Опарін В., Львовчикін С.* Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: Монографія / За наук. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2002. – 387 с.