

О.Є. Макаренко,
аспірант кафедри регіонального управління
та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ

ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проаналізовано теоретико-методологічний та соціально-практичний аналіз бюджетів місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку України. Визначено, що повнофункціональний бюджет самоврядування є одним із головних чинників економічного розвитку як окремих територій, так і держави в цілому.

Ключові слова: місцеве самоврядування, місцевий бюджет, бюджетний процес, міжбюджетні відносини, власні доходи, місцеві податки, дотація.

Сьогодні питання децентралізації бюджетної системи України виходять на перший план, адже фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади в розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами і уподобаннями.

Наукові основи існування системи державних та місцевих фінансів вперше визначені А. Смітом у праці “Багатство народів”, дослідження продовжені науковцями німецької економічної школи (Л. Штейном, Р. Вагнером). Розвиток фундаментальних положень щодо місцевих бюджетів у радянську епоху здійснювали вчені-дослідники Д. Аллахвердян, М. Васильєва, Є. Вознесенський, Л. Павлова, В. Панськов, Н. Ширкевич. В їхніх дослідженнях місцеві бюджети визначені як економічна категорія – складова фінансів, яка визначається розподільчою функцією, грошовою формою, обов’язковим зв’язком з формуванням і використанням фінансових ресурсів. Проте, за радянських часів, наукова думка обґрунтовувала повну залежність місцевих бюджетів від державного.

Світова наукова думка (А. Вілдавські, Д. Стігліц, Д. Голдсміт, Стенлі Л. Брю, Е. Харлоф, Е. Гілл, Р. Кемпбелл) визначає принцип достатнього співвідношення між власними бюджетними доходами місцевих органів влади та їхніми функціями. Обов'язковою умовою існування дієвого інституту самоврядування є формування більшої частини доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів, які самостійно встановлюються органами самоврядування. Стосовно бюджетних видатків в науковій літературі домінує точка зору щодо здійснення їх за принципом субсидарності, де за рівних умов пріоритет надається нижчим, а не вищим рівням влади.

Але реалізація законодавчо закріпленого права кожного адміністративно-територіального утворення на економічну самостійність неможлива без наявності в кожного органу влади власного бюджету і права його складання, затвердження і виконання без втручання ззовні [3]. А це означає, що кожен орган влади повинен володіти своїми фінансовими джерелами, достатніми для організації управління економікою і соціальною сферою на своїй території. Одночасно з цим він повинен володіти відносною самостійністю в управлінні податками та іншими обов'язковими платежами, що надходять до відповідного бюджету.

Тому саме місцевим бюджетам як фінансовій базі органів місцевого самоврядування належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави. Важлива роль відводиться місцевим бюджетам і в соціально-економічному розвитку території, адже саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення, засобів масової інформації; також фінансуються різні молодіжні програми, видатки по упорядкуванню населених пунктів. Саме з місцевих бюджетів здійснюються видатки на соціальне забезпечення населення.

Бюджету належить важлива роль у фінансовій системі держави. Через бюджет здійснюється фінансування заходів економічного і соціального розвитку, що мають загальнодержавне значення. За його допомогою

перерозподіляється частина фінансових ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями України з метою вдосконалення структури суспільного виробництва і забезпечення соціальних гарантій населенню.

Бюджет є складною економічною категорією, оскільки це система економічних відносин, які складаються в суспільстві в процесі формування, розподілу і використання централізованого грошового фонду країни, призначеного для задоволення суспільних потреб [3].

Стосовно визначення поняття “місцеві бюджети” в економічній літературі немає єдиної точки зору. У перші роки організації бюджетної системи місцеві бюджети розглядались як сукупність завдань, доручених місцевим органам, і сукупність коштів, котрими вони володіють для їх задоволення.

При дослідженні проблеми місцевих бюджетів, їх необхідно розглядати у двох аспектах. По-перше, як організаційну форму мобілізації частини фінансових ресурсів у розпорядження місцевих органів самоврядування. По-друге, як систему фінансових відносин, що складаються між місцевими та Державним бюджетами, а також у середині сукупності місцевих бюджетів.

Як організаційна форма мобілізації доходів і здійснення витрат місцевими органами самоврядування, місцеві бюджети – це балансові розрахунки, які відповідають вимогам складання балансів, тобто вони мають дохідну й витратну частини, в їх основі покладено принципи збалансування тощо. Тому можна стверджувати, що місцеві бюджети – це балансові розрахунки доходів і витрат, які мобілізуються й витрачаються на відповідній території.

Водночас, місцеві бюджети слід розглядати як важливу фінансову категорію, основу якої становить система фінансових відносин, а саме: відносини між місцевими бюджетами і господарськими структурами, що функціонують на даній території; відносини між бюджетами і населенням даної території, що складаються при мобілізації й витраченні коштів

місцевих бюджетів; відносини між місцевими бюджетами різних рівнів щодо перерозподілу фінансових ресурсів; відносини між місцевими бюджетами і Державним бюджетом.

Місцеві бюджети є фінансовою базою органів місцевого самоврядування та вирішальним фактором регіонального розвитку. Наявність місцевих бюджетів закріплює економічну самостійність місцевих органів самоврядування, що передбачено Конституцією та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [1; 2], активізує господарську діяльність, дозволяє їм розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, розширювати економічний потенціал регіону, виявляти і використовувати резерви фінансових ресурсів. В кінцевому підсумку все це розширює можливості місцевих органів влади у більш повному задоволенні потреб населення.

Ключовим питанням для подальшого розвитку самоврядних бюджетів є їх фінансова автономія та відносна незалежність від Державного та інших бюджетів самоврядування. Самостійність бюджетів можлива лише за наявності достатніх власних дохідних джерел. Як свідчить досвід економічно розвинених країн, частка власних доходів у бюджетах органів самоврядування повинна становити в середньому від 40 до 60 %, тоді як в Україні даний показник не перевищує 5 – 10 %. При формуванні дохідної частини місцевих бюджетів можна виділити такі тенденції: 1) обласні та районні бюджети, частка яких становить близько 60 % бюджетів самоврядування, повністю формуються за рахунок надходжень із державного; 2) бюджети базового рівня – міст, сіл, селищ формуються переважно за рахунок перерозподілу коштів з районних та обласних бюджетів; 3) формування дохідної частини бюджетів самоврядування здійснюється без урахування частини положень Закону “Про бюджетну систему України”. Структура доходів свідчить про постійну тенденцію збільшення коштів самоврядування, яка перерозподіляється через

Державний бюджет. При формуванні бюджетів не дотримується співвідношення між податковими надходженнями та дотаціями [5].

Контрольна функція бюджету полягає в тому, що при формуванні доходів фінансовий контроль здійснюється за правильністю здійснення різних видів податків, мобілізацією інших джерел доходів, дотриманням встановлених пропорцій між ними, визначенням податкової бази. При витрачанні бюджетних коштів контролюється ефективність їх використання за цільовим призначенням. Фінансовий контроль здійснюється за виробництвом, розподілом і споживанням сукупного суспільного продукту і національного доходу.

Фінансовий бік незалежності місцевих органів влади є визначальним, адже від фінансових можливостей залежать у кінцевому підсумку їх реальні владні функції.

Механізм перерозподілу бюджетних коштів між різними ланками бюджетної системи, що діяв раніше, не відповідав принципам самостійності та фінансової незалежності місцевих органів влади. Переважали в основному адміністративні методи управління, внаслідок чого відносини між центральними та регіональними органами влади мали адміністративний характер.

Централізація управління економікою пов'язана з мобілізацією і розподілом через центр переважної частини матеріальних і фінансових ресурсів. Якщо це необхідно протягом короткого періоду часу для реалізації конкретних програм, то таке постійне становище призвело до того, що в одних регіонах виховувалось утриманство, економічна безвідповідальність, а в інших, внаслідок постійного стягування ресурсів з'являється незацікавленість у кінцевих результатах своєї діяльності.

Тому сьогодні в перехідний для економіки України період питання фінансової децентралізації та економічної самостійності регіонів стають особливо гострими.

Ступінь фінансової незалежності місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян. Держава не може успішно розвиватись та економічно процвітати, не даючи гарантій фінансової незалежності місцевим органам влади. Це об'єктивна необхідність формування нових економічних відносин.

Фінансову незалежність місцевого самоврядування треба розглядати насамперед як економічний простір для його діяльності у межах певної території на принципах економічної ефективності та економічної доцільності. Пріоритетною умовою в даному разі повинна бути сукупність територіальних інтересів, що відображають особливості економічних і соціальних умов регіону.

Отже, під фінансовою незалежністю місцевого самоврядування розуміється можливість самостійного вирішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного і соціального розвитку даної території, що входять до компетенції відповідного рівня місцевого управління.

Передумовою фінансової незалежності місцевого самоврядування є розумна, з точки зору економічної доцільності, децентралізація влади і адекватний розподіл повноважень, відповідальності, а отже, і фінансово-економічної бази між центром і регіонами, місцевими органами управління. Межі фінансової незалежності місцевого самоврядування зажди повинні визначатись у законодавчому порядку, тобто закон повинен чітко окреслювати функції місцевого самоврядування і відповідно до них джерела ресурсів, які становитимуть фінансове забезпечення цих функцій.

Ступінь децентралізації у визначенні податків та прийнятті рішень залежить від політичних, економічних та інституційних особливостей країни, а також від тієї ролі, яка в ній відводиться органам місцевої влади. Проте

розподіл функцій істотною мірою залежить від оцінних суджень та емпіричних наслідків, що важко піддається перевірці.

Тенденція до децентралізації відповідальності за виконання дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів у країнах з перехідною економікою часто призводить до ситуації, коли визначення видатків місцевих органів влади випереджає вирішення питання про забезпечення ресурсами для їхнього фінансування. Що ширшою є сфера повноважень місцевої влади, то вищою повинна бути частка державних надходжень, яка розподіляється на користь місцевих органів влади. Універсальної моделі фінансування, яка була б однаково прийнятною для всіх країн, не існує. Проте у Європейській хартії з питань місцевого самоврядування встановлено такі принципи фінансування місцевої влади, що нижченаведені.

У рамках національної економічної політики місцеві органи влади повинні мати право на забезпечення власними фінансовими ресурсами, ними вони могли б у межах своїх повноважень вільно розпоряджатися.

Фінансові ресурси місцевої влади повинні відповідати обсягам її повноважень, визначеним Конституцією або законодавством.

Щонайменше частина фінансових ресурсів місцевої влади має надходити від місцевих податків і виплат, ставки яких, у визначених межах, вона повинна мати право встановлювати.

Для отримання позик для інвестування капіталу місцева влада мусить мати доступ до національних ринків капіталу в межах визначених законодавством [4].

Законодавче закріплення функцій місцевого самоврядування повинно знайти відображення насамперед у конституції держави. Але, на жаль, у Конституції України чітко не сформульовано фундаментальних положень щодо місцевого самоврядування, як це зроблено в конституціях більшості європейських країн. Прийняття ж в Україні Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та Бюджетного кодексу України є важливим

кроком у наближенні до загальноприйнятих стандартів щодо самоврядування й управління. Проте ще ціла низка важливих питань реального забезпечення незалежності місцевих органів потребує вирішення. Насамперед це стосується фінансової бази місцевого самоврядування – місцевих бюджетів.

Проблема виконання бюджетів у регіонах викристалізувалась і потребує вирішення. Будь-який “вольовий” захід (у т.ч. законодавчого характеру), спрямований на досягнення паритетності в підходах до використання державного і місцевих бюджетів, приречений на невдачу. Лише заходи, які заохотять місцеві органи влади до пропорційного виконання державного і місцевих бюджетів, дадуть ефект.

Місцеві бюджети мають свою внутрішню структуру та характерні відмінності. Так, попри те, що на сьогодні налічується місцевих бюджетів усього понад 14 тис., а найчисельнішу групу становить сільські й селищні бюджети – більш ніж 10 тис., понад 72 % усіх витрат місцевих бюджетів здійснюється через обласні бюджети, кількість яких становить 24 та бюджети міст загальнодержавного і обласного підпорядкування (223). Нині витрати республіканського бюджету АР Крим та обласних бюджетів становить 26,5 % від загального обсягу витрат місцевих бюджетів, а бюджетів міст загальнодержавного та обласного підпорядкування – 45,9, районних бюджетів – 19,4 %. Значно меншу частку становлять витрати інших видів місцевих бюджетів: сільських – 4,5 %, міст районного підпорядкування – 1,9 %, селищних – 1,8 % [5].

Із наведених даних видно, що найбільш чисельну групу складають бюджети районів, що об'єднують районні, селищні, сільські та міст районного підпорядкування, які є базовими в бюджетній системі країни. Через них мобілізується і використовується майже третина всіх ресурсів місцевих бюджетів. Проте сьогодні саме в цій ланці місцевих бюджетів існує найбільше питань, які потребують свого вирішення. Насамперед, це питання

закріплення за ними постійних джерел доходів, а також питання вдосконалення взаємовідносин як з Державним бюджетом, так і з обласними.

Усе це свідчить, що при подальшому реформуванні бюджетної системи проблеми місцевих бюджетів необхідно вирішити не взагалі, а з урахуванням особливостей і чіткого розмежування функцій між окремими ланками місцевих бюджетів. Диференціація функцій має залежати від рівня розвитку кожного з цих бюджетів у бюджетній системі держави.

Реалізація цього положення вимагає визначення розміру гарантованого рівня витрат на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць. Забезпечення такого рівня має здійснюватись з урахуванням сукупності відносин щодо розподілу і використання фінансових ресурсів, створюваних на відповідній території і перерозподільчих регіональних процесів.

Одна із основних особливостей унітарної держави – концентрація дій регіональних і місцевих органів управління на виконанні базових напрямів економічної політики центру. Але для досягнення єдності цілей переконання і бажання недостатньо; для цього потрібні і відповідні економічні можливості, які залежать від обсягів доходів місцевих бюджетів.

Разом з тим слід зазначити, що розширення прав і обов'язків органів місцевої влади в умовах, що склалися, не завжди відповідає їх економічним можливостям, і питання поповнення доходів місцевих бюджетів, як і раніше, залишаються актуальними.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” і Бюджетний кодекс України визначають, що “місцеві ради у межах свої компетенції самостійно розробляють, затверджують і виконують бюджети відповідних територій”. Здавалося б, що все логічно, але “межі своєї компетенції” так замикаються на рівні Кабінету Міністрів і Верховної Ради України, що протягом ряду років і держава в цілому, і регіони “звично” затверджували бюджети зі значними запізненнями, а в деяких випадках – і наступного року

[5]. Немає необхідності говорити про те, як негативно це впливає на розвиток економіки.

Але такого стану на регіональному і місцевому рівнях могло б і не бути, якби кожна ланка бюджетної системи мала чітку, визначену законом дохідну базу.

Аналіз проблем місцевих бюджетів України, а також теорії та практики побудови багаторівневих бюджетних систем у країнах з ринковою економікою дозволяє дійти висновку, що існуюча система формування місцевих бюджетів має низку серйозних недоліків:

- високий ступінь концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань;

- регулювальні доходи відіграють домінуючу роль у структурі надходжень до регіональних і місцевих бюджетів, в той час як частка закріплених за територіями податкових платежів низька;

- практично щорічна зміна видів податків, що зараховуються до місцевих бюджетів;

- відсутність єдиних та досить стабільних нормативів (наприклад, на кілька років) відрахувань від загально державних податків до місцевих бюджетів;

- відсутність єдиних правил ув'язки доходів місцевих бюджетів і регіональних податкових надходжень, а також науково обґрунтованої методики міжрегіонального перерозподілу доходів.

Сьогодні найбільш проблемним є питання взаємовідносин між бюджетами різних рівнів з приводу розподілу між ними доходів і видатків. Як показали результати досліджень, нині діючий бюджетний механізм, при якому місцеві ради вищого рівня встановлюють нормативи відрахувань від регулюючих податків і зборів та суми дотацій, призводить до погіршення функціонування місцевих бюджетів нижчого рівня. Це, у свою чергу, не дає

змоги профінансувати всі необхідні видатки, що спричиняє погіршення стану соціально-економічного розвитку.

Список використаних джерел

1. Конституція України (із змінами і доп.). – К. : Атіка, 2006. – 64 с.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 27 травня 1997 р. // Уряд. кур’єр. – 1997. – № 107-108. – С. 11 – 20.
3. Бюджетний кодекс України. – Х. : Одіссей, 2005. – 104 с.
4. Мечинський О.Б. Становлення й подальший розвиток законодавчої бази існування системи місцевих бюджетів в Україні // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 2. – С. 105.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування. – К. : Парламент. вид-во, 2007. – 16 с.

Makarenko O.E. Ways of Development of Financial Independence of Local Government.

The Thesis is dedicated to the theoretical methodological and social practical analysis of local government budget in the present stage of Ukraine’s development. It is established that the functional local government budget is one of the main factors of economic development of separate territories as well as of the State as a whole.

Key words: local government, local budget, budget process, inter-budget relations, income, local taxes, subsidies, financial leveling.

Макаренко А.Е. Пути развития финансовой независимости местного самоуправления.

Проанализирован теоретико-методологический и социально-практический анализ бюджетов местного самоуправления на современном этапе развития Украины. Определено, что полнофункциональный бюджет самоуправления является одним из главных факторов экономического развития как отдельных территорий, так и государства в целом.

Ключевые слова: местное самоуправление, местный бюджет, бюджетный процесс, межбюджетные отношения, собственные доходы, местные налоги, дотация.