

Н. Г. Гвазава,
аспірант кафедри публічного адміністрування
та кадрової політики ХарРІ НАДУ

ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Проведено аналіз формування місцевих бюджетів в Україні. Висвітлено наявні проблеми, внесено пропозиції щодо вдосконалення формування місцевих бюджетів та взаємовідносин між державним і місцевим бюджетом.

Ключові слова: місцевий бюджет, державний бюджет, реформа міжбюджетних відносин, місцеве самоврядування.

Після набуття Україною незалежності розпочався процес становлення національної фінансової системи. Важливою його ознакою стало відродження місцевих фінансів як складової фінансових систем усіх цивілізованих держав. Це обумовлено становленням в державі інституту місцевого самоврядування, розмежуванням функцій та завдань виконавчої влади по вертикалі.

Відродження місцевих фінансів супроводжується появою комплексу теоретичних проблем, необхідність розв'язання яких обумовлює формування нової, самостійної галузі фінансової науки. Ця наука є системою знань про місцеві фінанси. Розробка теорії місцевих фінансів з урахуванням нових фінансових явищ в Україні є актуальною проблемою фінансової науки. Важливим з теоретичного погляду є виявлення закономірностей та особливостей становлення в Україні місцевих фінансових інститутів, внутрішніх міжурядових фінансових відносин, державної регіональної фінансової політики та фінансового вирівнювання, системи управління місцевими фінансами.

Проблематика місцевих фінансів починає цікавити дослідників з другої половини XIX ст. після становлення в багатьох країнах інституту місцевого самоврядування, автономії регіонів, департаментів, штатів, земель та інших територіальних одиниць. У 30-ті рр. розвиток теорії місцевих фінансів в СРСР було припинено. Внаслідок деформації фінансової системи місцеві

фінанси були ліквідовані і не визнавалися до початку 90-х рр. Окремі аспекти місцевих фінансів у кінці 80-х на початку 90-х рр. вивчалися українськими економістами та фінансистами. Метою їх дослідження є виявлення сутності, ролі та закономірностей становлення і розвитку місцевих фінансів як самостійної складової фінансової системи держави, розробка основ теорії місцевих фінансів України. Для досягнення цієї мети у статті ставляться такі завдання: визначення ролі місцевих фінансів в економічній системі держави; обґрунтування змісту понять “місцеві фінанси та фінанси місцевих органів влади”; визначення змісту, цілей та завдань державної регіональної фінансової політики в Україні; розробка основних теоретичних положень щодо визначення природи та чинників існування місцевих фінансів як окремої складової фінансової системи держави.

У сучасних умовах економічної кризи відбувається загострення суперечностей між державним і місцевими бюджетами, яке посилюється існуючим нерівномірним економічним розвитком у деяких областях. За цих умов можуть розвиватися процеси приховування доходів, що створюються на окремих, економічно розвинутих територіях, з метою використання їх на місці, а не перераховування до державного бюджету. Установлення оптимальної пропорції між державним і місцевими бюджетами у такому разі стає головною темою державної бюджетної політики. Розв'язання цієї проблеми слід здійснювати лише з урахуванням досягнутого рівня розвитку продуктивних сил і фактичної продуктивності господарських комплексів, окремих територій адміністративного управління. З огляду на це недопустиме використання фіксованого розподілу бюджетних надходжень між державним і місцевими бюджетами. Крім принципу рівнонапруженості платежів від рівня прибутку, що формує дохід бюджету, необхідно враховувати також демографічний, соціальний, природно-екологічний стан відповідних територій, що визначає розмір витратної частини бюджету [1].

Україна як член Ради Європи приєдналась і ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, що накладає на державу зобов'язання

будувати місцеві фінанси відповідно до міжнародних стандартів. У цьому зв'язку важливим є посилення ролі місцевих бюджетів.

Розв'язанню цієї проблеми присвячено Бюджетний кодекс України [1], закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2], “Про державний бюджет України”. Цю тематику розглядають у своїх наукових працях С. Буковинський [3], О. Василик [4], І. Луніна [5] та ін. У своїх дослідженнях вони визначають теоретичні й практичні аспекти регулювання фінансових відносин між центральною владою й органами місцевого самоврядування, характеризують наявні у даній сфері проблеми, пропонують способи їх вирішення, вносять пропозиції з формування місцевих бюджетів в Україні.

Основними завданнями даної статті є обґрунтування об'єктивної необхідності існування місцевих бюджетів, ретроспективний аналіз чинної в Україні практики їх реалізації, висвітлення невирішених питань і визначення механізмів регулювання фінансових відносин між центральною владою і органами місцевого самоврядування в контексті оптимального співвідношення централізації та децентралізації.

Світовий досвід визначення ролі держави та її територіальних утворень у розподільчих процесах переконує, що державний і місцеві бюджети є одним із найдосконаліших інструментів регулювання соціально-економічних процесів. На сьогодні у більшості розвинутих країн світу через бюджет перерозподіляється до 50 % ВВП. Проблемою лишається визначення оптимальних форм і методів такого перерозподілу, збалансування державних і територіальних інтересів у бюджетному процесі, їхнє фінансове забезпечення. На сучасному етапі для України – це одне з найважливіших завдань.

На практиці розмежування повноважень між різними рівнями управління зумовлює особливості формування доходної частини як державного, так і місцевих бюджетів.

Свого часу передбачена Законом України “Про бюджетну систему України” схема розподілу доходних джерел між бюджетами була втілена

лише частково. За роки, що минули з часу прийняття цього Закону, неодноразово змінювався перелік доходів як державного, так і місцевих бюджетів. У 1996 р. Конституція України по-новому визначила місце та роль деяких бюджетів, зокрема обласних і районних. Доходи державного й місцевих бюджетів неодноразово переглядалися у зв'язку зі щорічними змінами у механізмі бюджетного регулювання.

Бюджетна реформа, що розпочалася в Україні у 2001 р., перш за все торкнулася саме міжбюджетних відносин між державним і місцевими бюджетами [1]. На відміну від попередніх років бюджет формується на основі формульного підходу, тобто на основі розрахунку прогнозного обсягу доходів, що мають бути передані тому чи іншому місцевому бюджету або ж вилучені з нього до бюджету вищого рівня, з урахуванням закладених у формулі встановлених нормативів видаткових потреб. Цим було зроблено перші кроки щодо справедливого розподілу державних доходів із метою забезпечення кожної територіальної громади таким базовим обсягом коштів, який необхідний для надання державних послуг, гарантованих кожному громадянину Конституцією України.

Бюджетний кодекс не лише визначив, а й закріпив конкретні джерела доходів за місцевими бюджетами. Це дало можливість спрямувати зусилля на збільшення надходжень і на посилення ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні. Органи місцевого самоврядування отримали давно очікувані реальні стимули до нарощування своїх фінансових ресурсів. Водночас кодекс передбачає одну з важливіших і нових підходів і методів до аналізу конкретних наявних або перспективних проблем для ухвалення відповідних рішень.

Позитивною характеристикою кодексу є чітке розмежування дохідних джерел між ланками бюджетної системи. Ст. 63-69 Кодексу визначають склад доходів місцевих бюджетів. Вони представлені закріпленими за бюджетом місцевого самоврядування податками і зборами, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, і доходами, які не

враховуються при визначенні таких трансфертів.

Органи місцевого самоврядування за кожним видом місцевих податків і зборів розробляють положення, яким регламентують порядок їх сплати й перерахування до місцевого бюджету; визначають також органи, які повинні вести облік платників податків (зборів) і нести відповідальність за їхнє стягнення й перерахування до місцевого бюджету; затверджують форми звітів за цими податками, порядок і строки їх подання до податкових органів [2]. Контроль за сплатою місцевих податків і зборів покладений на органи державної податкової служби.

Згідно зі ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, до складу повноважень рад належить право надавати пільги за місцевими податками й зборами у вигляді повного або часткового звільнення від їх сплати певних категорій платників чи відстрочки у сплаті місцевих податків і зборів.

Бюджетним Кодексом України передбачено закріплення доходів за органами місцевого самоврядування для забезпечення коштами їх власних і делегованих державою повноважень.

Ці доходи спрямовуються на виконання власних повноважень місцевих органів влади і самостійно розподіляються місцевими органами влади відповідно до переліку видатків визначених у ст. 91 Бюджетного кодексу (основні видатки: капремонт житлового фонду, благоустрій, преса, місцеві заходи і програми) [1].

Отже, формування місцевих бюджетів у непростих соціально-економічних умовах і при недосконалому законодавстві – досить непростий процес.

Основними напрямками зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування повинно стати:

- створення бюджетної системи та міжбюджетних взаємовідносин, що відповідатимуть розвитку місцевого самоврядування;

- розмежування відповідальності центральних й місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері надання державних і громадських послуг;

- розширення власної дохідної бази місцевих бюджетів усіх рівнів та створення відповідних стимулів для нарощування доходів;

- запровадження системи фінансового вирівнювання та системи трансфертів, що ґрунтуються на прозорій правовій основі та об'єктивних критеріях.

Із цією метою необхідно:

- запровадити прозору систему розподілу трансфертів між бюджетами різних рівнів, яка ґрунтуватиметься на об'єктивних показниках і критеріях. Трансферти слід визначати як різницю між нормативними обсягами видатків та обсягами доходів, обрахованими із застосуванням коефіцієнта податкоспроможності регіонів, і надавати з єдиного фонду.

- підвищити роль місцевих органів влади щодо визначення ставок оподаткування окремих місцевих податків і зборів та розширити їх перелік;

- здійснити законодавче розмежування та закріплення між рівнями влади комунального майна як матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування;

- визначити повноваження щодо здійснення місцевими органами влади запозичень, їхніх обсягів і форм з метою фінансування місцевих бюджетів, запровадити спеціальні процедури державного фінансового контролю за борговими та іншими фінансовими зобов'язаннями органів місцевого самоврядування.

Для забезпечення конституційного права громадян отримувати відповідний рівень послуг незалежно від місця проживання та з метою об'єктивності й прозорості формування місцевих бюджетів необхідно застосувати однаковий підхід до обрахунку обсягів мінімальних видатків місцевих бюджетів.

Загальні обсяги доходів кожного регіону доцільно розраховувати

виходячи із обсягів відповідних прогнозних доходів у цілому в державі та коефіцієнта податкоспроможності бюджетів адміністративно-територіальних одиниць. Для розрахунку податкоспроможності адміністративно-територіальні одиниці розподіляються на дві групи – з низькими рівнями податкоспроможності (менше середнього показника по Україні) та з високими рівнями податкоспроможності, відповідно диференціювавши нормативи податку на прибуток підприємств.

Доцільно було б усунути можливість затвердження місцевих бюджетів із дефіцитом коштів на фінансування делегованих державою органам місцевого самоврядування повноважень. Планування дефіциту місцевих бюджетів для виконання власних повноважень можна здійснювати на основі чіткого визначення джерел його фінансування.

Економічна стабілізація регіонів України потребує державної регіональної політики, спрямованої на підтримку розвитку інноваційного комплексу в регіонах.

Важливим у державній регіональній підтримці є фінансування технологічної перебудови виробництва, спрямованої на істотне скорочення енергоспоживання в усіх його сферах, надання фінансових ресурсів місцевим науково-технічним програмам, що реалізують саме технологічне вдосконалення виробництва у основних енергоспоживачів: машинобудуванні, чорній металургії, вугільній та нафтохімічній промисловості.

Важливим аспектом зміцнення фінансово-економічної самостійності органів місцевого самоврядування є їхнє кадрове і професійне забезпечення, покликане не лише гарантувати дотримання режиму законності в своїх діях, а й відповідної ефективності функціонування громадського соціально-економічного комплексу в умовах ринкової економіки.

З іншого боку, надання регіонам більших можливостей у використанні фінансових ресурсів, що генеруються на їх території, замість перерозподілу коштів через центральний бюджет, сприятиме прискоренню ринкових

перетворень, ефективнішому використанню фінансових ресурсів держави.

Якщо Україна прагне досягти успіхів у збереженні макроекономічної стабільності, структурної перебудови державного сектора, підвищити ефективність і якість послуг державної служби та забезпечити економічне зростання на засадах соціальної справедливості, то вона, в першу чергу, мусить вирішити проблеми в системі міжбюджетного фінансування. Досі робилися неодноразові спроби поліпшити фінансове становище на місцевому рівні, проте вони були здебільшого спрямованими на вирішення часткових питань. Заходи, які вживав уряд України, усе ще не змогли забезпечити реальної передачі органам влади нижчих рівнів відповідальності та прав приймати рішення. В адміністративній децентралізації було досягнуто більших успіхів, ніж у фіскальній. Частково через це заходи щодо міжбюджетного реформування не дали очікуваних результатів.

Успішне функціонування органів місцевого самоврядування безпосередньо залежить від забезпечення реальної фінансової самостійності місцевих бюджетів. Світовий досвід переконує, що без самостійних фінансово незалежних представницьких органів держава як демократична структура розвиватись не може.

На сьогоднішній день в Україні назріла гостра необхідність створення прозорої та справедливої системи міжбюджетного фінансування, яка характерна для більшості демократичних країн.

Для підвищення ефективності існуючої моделі міжбюджетних відносин в Україні треба докласти зусиль у таких сферах:

- а) інституційна та правова база міжбюджетного фінансування;
- б) фінансування видатків;
- в) розподіл надходжень;
- г) система трансфертів;
- д) запозичення на обласному та місцевому рівнях.

Застосування нових підходів до міжбюджетних взаємовідносин дасть змогу на більш високому рівні забезпечити відкритість, прозорість і єдність у

бюджетному процесі, справедливий розподіл загальносуспільного багатства між громадянами та територіальними громадами. Це створить реальні можливості для нарощування доходної бази власних і закріплених доходів місцевих бюджетів, прогнозованості розвитку територій і призведе до подальшої стабілізації соціально-економічного становища у державі.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. – К. : Атіка, 2001. – 80 с.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 27.05.1997 р. // Уряд. кур’єр. – 1997. – № 107–108. – С. 11–20.
3. Буковинський С. А. Про питання здійснення бюджетної політики в Україні / С. А. Буковинський // Фінанси України. – 2007. – №11. – С. 24.
4. Василик О. Д. Теорія фінансів : підруч. / О. Д. Василик. – К. : НІОС, 2000. – 519 с.
5. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : моногр. / І. О. Луніна. – К. : Наук. думка, 2006. – 432 с.

Gvazava N. G. Forming of local budgets: problems and prospects.

The analysis of forming of local budgets has been carried out in Ukraine. Present problems have been reported, suggestions of forming of local budgets and mutual relations between the state and local budget have been introduced.

Key words: a local budget, the state budget, reform of interbudgetary relations, local government.

Гвазава Н. Г. Формирование местных бюджетов: проблемы и перспективы.

Проведен анализ формирования местных бюджетов в Украине. Отражены имеющиеся проблемы, внесены предложения относительно совершенствования формирования местных бюджетов и взаимоотношений между государственным и местным бюджетом.

Ключевые слова: местный бюджет, государственный бюджет, реформа межбюджетных отношений, местное самоуправление.