

**Азаров М.Я.,**

член-кореспондент Національної академії наук України,  
Перший віце-прем'єр-міністр,  
Міністр фінансів України

## **РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ**

*У статті визначено роль та стратегічні напрями діяльності місцевих органів влади у вирішенні питань соціально-економічного розвитку.*

*The article determines the role and guidelines of local authorities concerning the questions of social-economic development.*

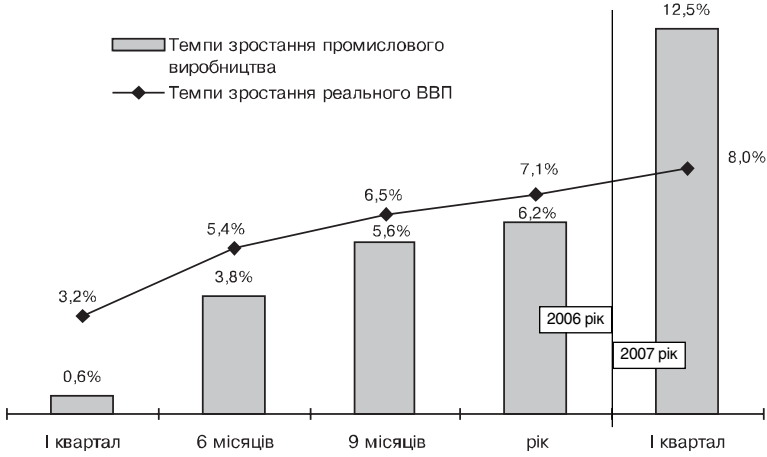
Потенціал нашої країни надзвичайно високий, вищий, ніж інвестиції, спрямовані в нашу економіку, вищий за ту оцінку, яку дають міжнародні фінансові організації, кредитно-рейтингові агентства. Разом з реалізацією довгострокової програми стратегічних соціально-економічних реформ, які Уряд розпочинає цього року, буде забезпечене зростання економіки на довгострокову перспективу, а рівень добробуту наших громадян зросте до рівня європейських стандартів. Політика Уряду, спрямована на прискорені темпи економічного зростання, дала позитивні результати. За підсумками 2006 року ми вийшли на позитивну динаміку як за економічними показниками, так і за бюджетними.

Особливо промовистими є результати 1 кварталу 2007 року. Реальний ВВП за січень—березень 2007 року зріс на 8 %. Основними чинниками зростання стало збільшення валової доданої вартості в обробній промисловості на 14,4 %, у будівництві — 14,2 % і торгівлі 14,1 %. Обсяг виробництва промислової продукції збільшився на 12,5 %, тоді як у I кварталі 2006 року — лише на 0,6 % (див. рис. 1).

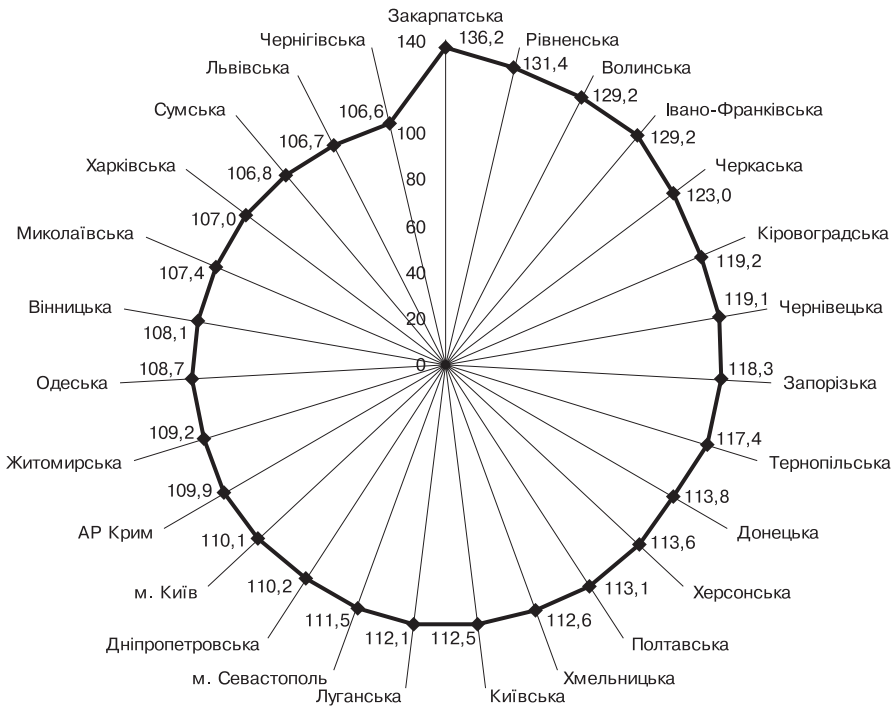
Жоден із регіонів не знизив рівень промислового виробництва порівняно з I кварталом 2006 року. Найвищі темпи зростання досягнуті на підприємствах Волинської (29,2 %), Дніпропетровської (10,2 %), Донецької (13,8 %), Закарпатської (36,2 %), Запорізької (18,3 %), Київської (12,5 %), Кіровоградської (19,2 %), Луганської (12,1 %), Полтавської (13,1 %), Рівненської (31,4 %), Тернопільської (17,4 %), Херсонської (13,6 %), Хмельницької (12,6 %), Черкаської (23 %), Чернівецької (19,1 %) областей (див. рис. 2).

Обсяги роздрібного товарообороту за січень—березень 2007 року збільшилися на 25,6 % порівняно з аналогічним показником 2006-го. Жоден із регіонів не знизив рівень роздрібного товарообороту порівняно з I кварталом 2006 року. Найвищі темпи зростання досягнуті у Миколаївській (38,3 %), Київській (37,4 %), Донецькій (29,6 %), Дніпропетровській (29,2 %), Кіровоградській (28,1 %), Івано-Франківській (27,4 %) областях, АР Крим (28,6 %), м. Києві (31,4 %) (див. рис. 3).

© Азаров М.Я., 2007



**Рис. 1. ВВП та промислове виробництво у 2006—2007 роках (у % до відповідного періоду попереднього року)**



**Рис. 2. Темпи зростання обсягів промислової продукції у регіональному розрізі за I квартал 2007 року (у % до відповідного періоду попереднього року)**

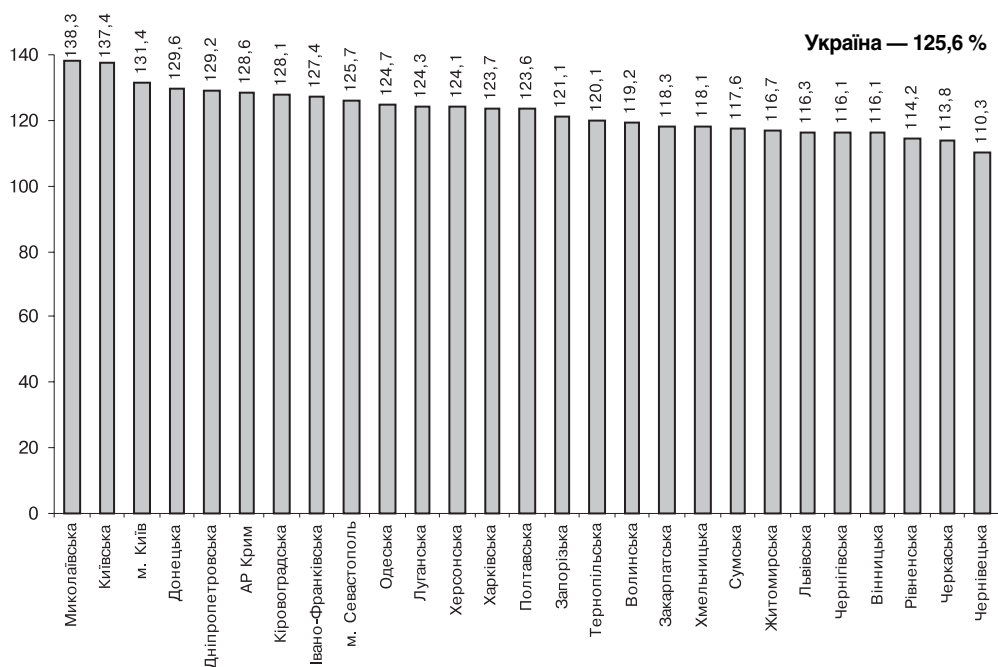


Рис. 3. Темпи зростання роздрібного товарообороту підприємств у регіональному розрізі за I квартал 2007 року (у % до відповідного періоду попереднього року)

Також зберігається цінова стабільність. За січень—березень 2007 року було отримано один із найнижчих показників індексу споживчих цін за роки спостережень — 101,3%, що в два рази нижче, ніж у січні—березні 2006 року — 102,7%. Четвертий місяць поспіль індекс споживчих цін до попереднього місяця не перевищує 1% (грудень — 100,9%, січень — 100,5%, лютий — 100,6%, березень — 100,2%) (див. рис. 4).

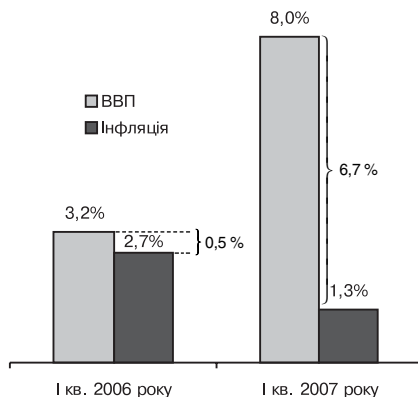
Динаміка темпів зростання ВВП істотно випереджає інфляцію (див. рис. 5). У I кварталі поточного року перевищення динаміки ВВП над інфляцією становить 6,7% (8,0% проти 1,3%), тоді як у I кварталі 2006 року лише 0,5% (3,2% проти 2,7%). Тобто приріст кінцевих суспільних доходів значно перевищує зростання цін. Тому можна говорити про вдалу політику Уряду, яка поєднує високі темпи зростання економіки та низьку інфляцію.

Так, за перші три місяці 2007 року прискорилося зростання депозитів населення, їхні обсяги у національній валюті за I квартал зросли на 11,2%. Наприклад, у I кварталі минулого року зростання депозитів у національній валюті становило лише 1,4%. Це свідчить про зміцнення довіри громадян і бізнесу як до національної валюти, так і до цінових очікувань.

За січень—березень 2007 року надходження до зведеного бюджету України перевищили минулорічний рівень на 37%, або на 11,2 млрд грн (у зіставних умовах) (див. рис. 6).



**Рис. 4. Динаміка індексу споживчих цін протягом грудня 2006 року — березня 2007 року**



**Рис. 5. Перевищення рівня ВВП над інфляцією**

До загального фонду державного бюджету за січень—березень 2007 року при плані 24,7 млрд грн надійшло 26,2 млрд грн, або на 6 % більше. Понад план надійшло 1,5 млрд грн. За рахунок цього у березні було підвищено рівень соціального захисту населення. Більше того, Уряд розглядає можливість подальшого збільшення соціальних стандартів.

З метою підвищення ефективності витрачання і мінімізації зловживань у бюджетній сфері максимально проінвентаризовано порядки використання бюджетних коштів, 255 зазначених порядків уже затверджено. Видатки в першому кварталі здійснювалися в строгій відповідності з бюджетним розписом. Виділено 100 % асигнувань із загального фонду державного бюджету на захищені статті (див. рис. 7). У повному обсязі профінансовано видатки соціального спрямування (оплату праці працівників бюджетних установ, нарахування на неї, трансферти населенню); чорнобильські соціальні програми, трансферти Пенсійному фонду, компенсацію заощаджень населення, забезпечення інвалідів

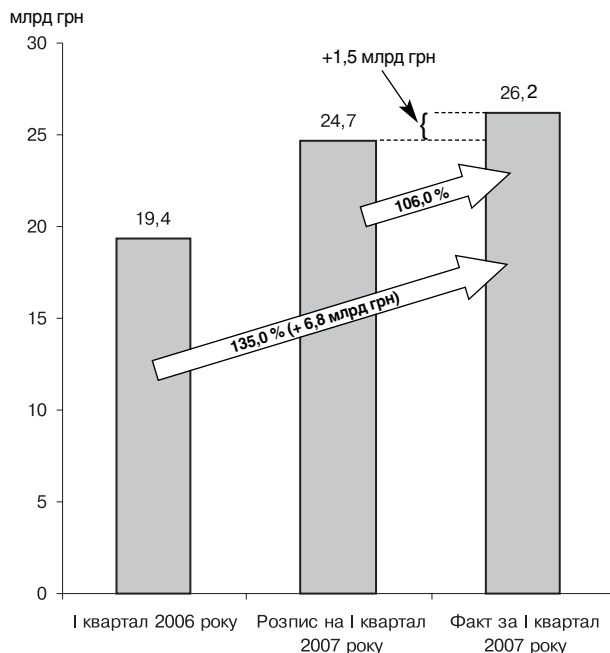


Рис. 6. Надходження до загального фонду державного бюджету у I кварталі 2007 року

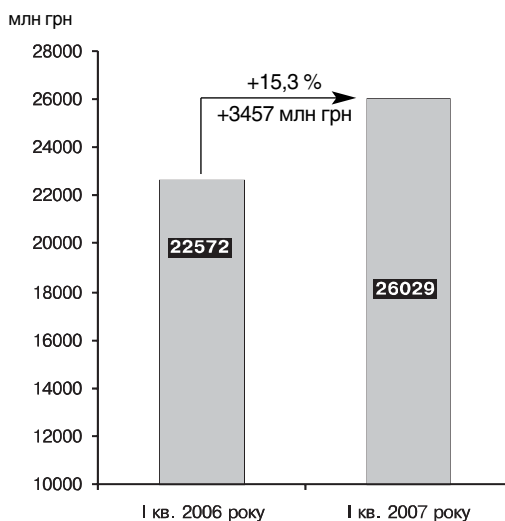


Рис. 7. Видатки та надання кредитів загального фонду державного бюджету у I кварталі 2006—2007 років

протезно-ортопедичними виробами, комунальні послуги та енергоносії, реформування та розвиток Збройних сил України, розвідувальну діяльність у сфері військової оборони, забезпечення живучості та вибухопожежобезпеки арсеналів, баз і складів озброєння ракет і боєприпасів Збройних сил України тощо.

Видатки на оплату праці працівників бюджетних установ (з нарахуваннями) збільшено майже на 40 % (на 2 млрд грн). На оплату комунальних послуг та енергоносіїв з бюджету виділено в 1,7 разу більше (на 0,2 млрд грн). Видатки на охорону здоров'я збільшено в 1,5 разу до минулорічного обсягу (на 0,2 млрд грн). В 1,3 разу більше бюджетних коштів отримали установи освіти (на 0,5 млрд грн). Більш ніж у 2 рази збільшено видатки на духовний та фізичний розвиток. Видатки на оборону, правоохоронні органи та органи судової влади збільшено в 1,5 разу.

Зауважимо, що за три місяці поточного року з державного бюджету місцевим бюджетам перераховано 8,3 млрд грн, або в 1,3 разу більше, ніж торік. До місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів), за підсумками I кварталу, надійшло 19 млрд 201 млн грн, що на 28,5 % більше за відповідний період попереднього року.

До загального фонду місцевих бюджетів за I квартал 2007 року надійшло 8 млрд 887 млн грн, або більше на 40 %. Якщо у I кварталі 2006 року 227 бюджетів не досягли розрахункових показників Міністерства фінансів, то за підсумками I кварталу поточного року — тільки 28 бюджетів (із 691). Найбільша сума недовиконання утворилась по бюджетах міста Добропілля Донецької області — 1619,5 тис. грн (85,1 %) та Сокальського району Львівської області — 944 тис. грн (87,2 %).

Розрахований Мінфіном показник по доходах, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, у I кварталі виконано зведеними бюджетами всіх областей, міст Києва і Севастополя (див. рис. 8). Перевиконання становило 1 млрд 119 млн грн. Тобто можна сказати, що доведені планові показники Міністерства фінансів достатньо “ліберальні”.

Наголосимо, що у березні внесено зміни до Закону України “Про Державний бюджет України на 2007 рік”, згідно з якими значно підвищено соціальні виплати. Це збільшило ресурс місцевих бюджетів, при цьому не було скорочено обсяги перерахувань із державного до місцевих бюджетів.

З метою більш повного забезпечення потреби у видатках на зарплату та оплату за енергоносії змінами до бюджету поточного року місцевим бюджетам передбачено:

— додаткову дотацію на забезпечення видатків на оплату праці працівників бюджетних установ у зв'язку із підвищенням розміру мінімальної заробітної плати, виплату стипендій і допомоги учням та студентам навчальних закладів — у обсязі 1382,8 млн грн;

— збільшено суму додаткової дотації з державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості — на 397,8 млн грн.

Державою створені всі умови для своєчасного виконання своїх зобов'язань, повного фінансування захищених статей бюджету.

У свою чергу, на рівні місцевих органів влади мають бути вжиті всі заходи для недопущення утворення заборгованостей місцевих бюджетів з оплати енергоносіїв,

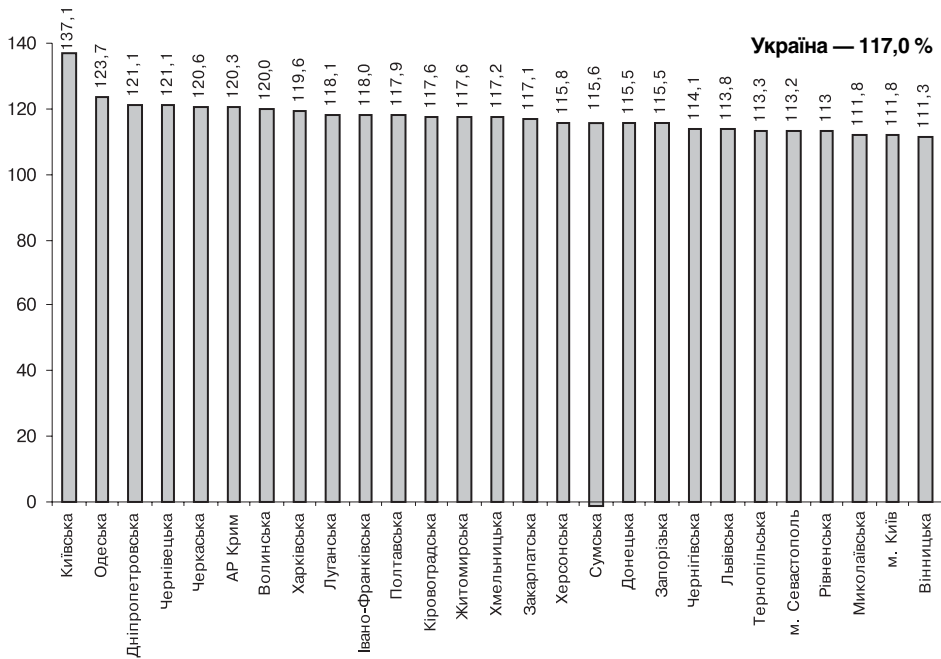


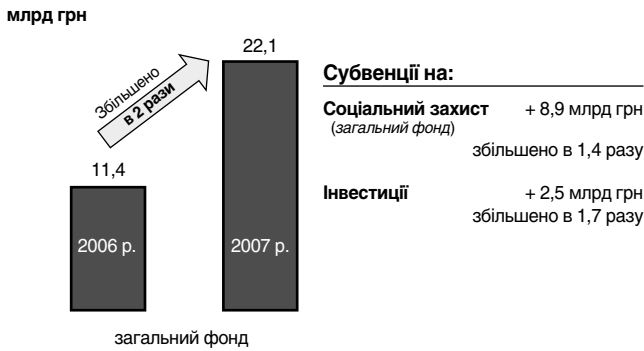
Рис. 8. Виконання планових показників по доходах місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів за I квартал 2007 року, % (I кошик)

житлово-комунальних послуг, із виплати зарплат та соціальних гарантій. Необхідно посилити контроль за погашенням заборгованості із заробітної плати та перед Пенсійним фондом. Від органів місцевого самоврядування насамперед очікується активізація роботи, яка спрямована на виконання планів з податкових надходжень до державного бюджету, враховуючи, що вони стали більш напруженими.

У 2007 році запроваджується стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів шляхом перерахування до обласних бюджетів та бюджету АР Крим частини надпланових надходжень за переліком показників дохідної частини державного бюджету.

На поточний рік майже в два рази збільшено обсяг субвенцій загального фонду, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам (до 22,1 млрд грн). Найбільшу питому вагу — 77,4% (понад 17 млрд грн) становлять видатки за державними програмами соціального захисту (у 2006 році — 8,1 млрд грн).

У бюджеті 2007 року передбачені програми на виконання інноваційних та інвестиційних проєктів, передусім з упровадження енергозберігаючих технологій та технологій з упровадження альтернативних джерел палива. Всього на 2007 рік місцевим бюджетам передбачено виділити 6,1 млрд грн субвенцій інвестиційного характеру, що в 1,7 разу, або на 2,5 млрд грн більше, ніж 2006 року (з них із загального фонду 4,2 млрд грн) (див. рис. 9).



**Рис. 9. Збільшення субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам у 2007 році**

На фінансування заходів із енергозбереження передбачається 701 млн грн. Вони будуть спрямовані на оснащення інженерних ввідів багатоквартирних житлових будинків засобами обліку споживання води й теплової енергії, ремонт і реконструкцію теплових мереж та котельень, будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів.

Вперше заплановано цільове фінансування на проведення реформ у житлово-комунальному господарстві. Не може повторюватися ситуація попередніх років, коли до державного бюджету поверталися невикористані суми субвенцій, виявлялися факти нецільового використання субвенцій. Необхідно підвищити рівень ефективності використання зазначених коштів.

У цілому податково-бюджетна політика Уряду у 2007 році спрямована на забезпечення збалансованості бюджету, підвищення соціальних стандартів та рівня життя людей, а також стимулювання інноваційного та інвестиційного розвитку. Державна регіональна політика спрямовується на істотне підвищення ролі органів місцевого самоврядування і виконавчої влади та стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів.

По-перше, один із найважливіших напрямів — планування соціально-економічного розвитку регіонів на кілька років наперед. Це збільшить можливості та прогнозованість залучення коштів на реалізацію життєво необхідних соціальних та інвестиційних проектів регіонів, унеможливить розпорощення коштів та посилить відповідальність усіх рівнів влади. Практично в усіх областях нині або вже прийняті, або перебувають на стадії завершення місцеві програми розвитку. Втім, слід прискорити цю роботу в Криму, Запорізькій, Луганській, Тернопільській областях.

Наголосимо, що програми розвитку регіонів мають включати заходи, спрямовані на:

- подолання стану депресивності;
- ліквідацію вузьких місць у сферах водо-, енерго-, тепlopостачання;
- розв’язання проблем у соціальній сфері, охороні здоров’я, освіті;
- ліквідацію безробіття та створення додаткових робочих місць;



- збільшення надходжень до державного та місцевих бюджетів;
- забезпечення високої продуктивності виробництва, розвитку виробничого потенціалу на сучасній високотехнологічній основі.

Однією із найважливіших складових залучення інвестицій в економіку регіонів є поліпшення інфраструктури територій. Тобто території мають бути готовими до приходу інвесторів. З огляду на це важливою є робота місцевих органів виконавчої влади з ширшого залучення зовнішніх ресурсів, у тому числі іноземних інвестицій, кредитних коштів. Особливо це стосується таких сфер, як транспортна мережа та телекомунікаційна інфраструктура, енергетика, захист навколишнього середовища.

Так, кошти державного бюджету мають визначати вектор регіонального розвитку, а кошти місцевих бюджетів та інвесторів — його закріпити. Зокрема мова йде про впровадження нових технологій, які виведуть регіональний промисловий потенціал на новий, вищий рівень.

По-друге, держава дбає про збільшення дохідної бази місцевих бюджетів та заінтересованість територій у їх розвитку.

На засіданні Кабінету Міністрів України було прийнято за основу проект Податкового кодексу. Нині він активно обговорюється. Так, уперше в податковому законодавстві ми зробили акцент на тому, щоб створити сприятливі умови для зміцнення місцевих бюджетів.

З метою забезпечення впливу місцевих рад на формування своїх бюджетів запропоновано нові підходи до оподаткування прибутку філій суб'єктів господарювання. У рамках реформування системи місцевих бюджетів передбачено закріпити оподаткування прибутку до географічної точки, де він створюється. Йдеться про те, що кожна філія підприємств, що випускає продукцію або надає послуги, буде зобов'язана сплатити податок на прибуток за місцем розташування.

Податок з доходів фізичних осіб зараховуватиметься до бюджету територіальної громади за місцем розташування будь-яких відокремлених підрозділів. Крім того, запропоновано скасувати 5 неефективних місцевих податків і зборів та розширити їх податкову базу.

Для зміцнення фінансового ресурсу місцевих органів самоврядування перелік місцевих податків і зборів доповнено туристичним збором, збором за розміщення об'єктів грального бізнесу та будівельним збором. Спрощено механізми адміністрування місцевих податків і зборів.

Поетапно знизиться ставка податку на додану вартість — із 20 до 18%. Запроваджується поняття податкового кредиту з податку на прибуток підприємств, які витрачають понад 50% на оновлення основних фондів. Окрім того, податок зменшується для підприємств, які запроваджують енергозберігаючі та інші передові технології. Запроваджується також поняття прискореної амортизації і низка інших нововведень, які мають зацікавити наші підприємства в істотних вкладеннях саме в інтенсивний розвиток економіки.

У цілому Податковий кодекс передбачає зменшення податкового тиску, збільшення інвестиційної привабливості України, встановлення прозорих та зрозумілих механізмів взаємодії держави і платників податків. Наголошується на подальшому спрощенні правил оподаткування для малого та середнього бізнесу, а також для підприємств, які реалізують життєво важливі програми для держави.

По-третє, соціально-економічні реформи, які розробляються Урядом, спрямовані на підвищення самостійності місцевих органів влади в питаннях бюджетування.

Завершується розроблення Концепції реформування місцевих бюджетів. Реалізувати її планується в 2 етапи (перший — 2007—2008 роки, другий — 2009—2011 роки).

Перший етап (2007—2008 роки) передбачає:

- уточнення положень Бюджетного кодексу України в частині переліку доходів та видатків місцевих бюджетів;

- удосконалення Формули розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів;

- розроблення методології щодо стандартів надання основних державних послуг населенню;

- розроблення теоретико-методологічних засад програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів і запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу;

- вдосконалення нормативно-правового регулювання правовідносин, пов'язаних із здійсненням запозичень до місцевих бюджетів та наданням місцевих гарантій;

- надання методологічної та консультаційної допомоги органам місцевого самоврядування з питань підвищення результативності бюджетних видатків, вдосконалення середньострокового фінансового планування.

Другий етап (2009—2011 роки) передбачає:

- підвищення ефективності управління місцевими бюджетами шляхом запровадження нормативів соціальної забезпеченості, які ґрунтуються на соціальних стандартах;

- запровадження програмно-цільового методу планування та виконання місцевих бюджетів;

- подальше підвищення інвестиційної складової місцевих бюджетів;

- запровадження механізму перерахування субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям шляхом застосування щоденних нормативів відрахувань від доходів загального фонду Державного бюджету України, що надійшли на аналітичні рахунки обліку доходів Державного бюджету України на відповідній території;

- створення фондів регіонального розвитку.

У обговоренні проекту Концепції активну участь взяли науковці, неодноразово проводилися зустрічі з представниками регіонів. Кількість пропозицій, які

отримано з місць, свідчить про те, що проблеми місцевих бюджетів є наболілими і потребують відповідного реагування Уряду.

Уже напрацьовано пропозиції щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. Зокрема вони стосуються:

- зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування;
- уточнення та конкретизації видатків, що здійснюються з бюджетів усіх рівнів;
- посилення стимулюючої складової міжбюджетного регулювання;
- удосконалення порядку надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів;
- визначення особливостей застосування програмно-цільового методу та визначення основних засад із запровадження середньострокового планування;
- підвищення ефективності управління місцевими фінансами, посилення контролю та відповідальності за дотриманням бюджетного законодавства;
- забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів.

Головною метою бюджетної політики на 2008 рік є забезпечення макроекономічної стабільності, збалансованості та стійкості бюджетної системи шляхом застосування ефективної регулюючої ролі бюджету, підвищення результативності, ефективності та прозорості використання бюджетних коштів.

Посилюватиметься інвестиційна складова бюджету, насамперед на розвиток інфраструктури. Зростатиме увага держави і до проблем регіонального розвитку. Для успіху реформ у сфері оподаткування, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту ключовим чинником є саме наполеглива робота з їх реалізації на місцевому рівні.

Заплановані Урядом зміни не лише нададуть більше ресурсів та можливостей для органів влади на місцях, а й передбачатимуть значне посилення їх відповідальності за ефективність витрачання бюджетних коштів, досягнуті результати.