

Остріщенко Ю. В.,

*аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України,
провідний економіст відділу реформування
та стратегії розвитку місцевих бюджетів
Департаменту місцевих бюджетів
Міністерства фінансів України*

ПІДВИЩЕННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Зростання ролі місцевих органів влади в управлінні фінансовими ресурсами держави сприяє вирішенню численних проблем у сфері місцевих бюджетів в Україні, а підвищення значимості місцевих фінансів у реалізації соціального й економічного реформування є визначальним чинником подальшого розвитку країни. Забезпечення місцевого самоврядування стабільними та достатніми фінансовими ресурсами – запорука становлення дієздатної та ефективної місцевої влади.

Питання підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів досліджували вітчизняні вчені та практики. Зокрема, цим проблемам присвячено наукові праці О. П. Кириленко, О. Д. Василика, В. В. Зайчикової, І. О. Луніної, С. В. Слухая, І. Я. Чугунова. Проте варто зауважити, що існують й існують об'єктивні причини, які перешкоджають перетворенню місцевої влади на вагомий інструмент соціально-економічного розвитку територій. Зокрема, це:

- значні відмінності у формуванні доходів та складу й обсягів видатків місцевих бюджетів, що можна пояснити нерівномірністю економічного рівня розвитку територій, природними умовами, розвитком виробничої, соціальної та інших інфраструктур, чисельністю населення, його зайнятістю;
- невизначеність у відносинах між ланками бюджетної сфери, що позбавляє можливості самостійного бюджетного планування й прогнозування тощо.

Отже, метою статті є визначення шляхів та інструментів вирішення цих проблем шляхом підвищення самодостатності місцевих органів влади через зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів.

Питання самостійності органів місцевого самоврядування регулюють такими законодавчими актами:

- Конституцією України;
- Бюджетним кодексом України;
- Законами України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 № 280/97-ВР та про Державний бюджет України на відповідний рік;
- іншими нормативними документами органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Так, у ст. 132 Конституції України вписано, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади.

Відповідно до ст. 7 Бюджетного кодексу України одним із принципів бюджетної системи є принцип самостійності, згідно з яким Державний бюджет України та місцеві бюджети самостійні.

Одним з основних факторів посилення ролі місцевого самоврядування є децентралізація державної влади, яка зводиться до реформування бюджетної системи у напрямку формування усіх її ланок як автономних і фінансово спроможних виконувати прийняті бюджетні повноваження.

Децентралізація – це спосіб територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень з певних питань або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, які не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї.

Закріплені за органами місцевого самоврядування повноваження здійснюються за таким принципом: завдання, які можна успішно виконувати на найнижчому рівні управління, повинні виконуватися саме там, тоді як завдання, які виходять за межі невеликої громади, мають бути покладені на регіональні органи управління.

Місцеві бюджети є ваговою складовою бюджетної системи країни, а зміна умов їх формування і виконання може суттєво позначитися на збалансованості бюджетної системи, фінансовій безпеці країни в цілому.

Роль місцевих бюджетів великою мірою визначається часткою доходів та видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, яка свідчить про участь місцевого самоврядування у розв'язанні актуальних проблем розвитку держави, певну обмеженість функцій центральних органів влади. Така частка є загальним показником, який відображає рівень фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, дає змогу оцінити ступінь розвитку місцевих бюджетів.

Інформацію про частку коштів місцевих бюджетів у складі зведеного бюджету України наведено у таблиці.

Т а б л и ц я

Питома вага місцевих бюджетів у складі зведеного бюджету України, %

Рік	Частка місцевих бюджетів у складі зведеного бюджету України	
	за доходами	за видатками
2005	22,0	37,0
2006	23,6	41,1
2007	23,7	45,0
2008	25,3	43,0

Розраховано автором за: Бюджет України за 2005, 2006, 2007 роки; Статистичні збірники Міністерства фінансів України; Основні статистичні показники (Експрес-бюлетень Міністерства фінансів України); станом на 28.11.2008.

Активний вплив місцевого самоврядування на формування нових економічних і соціальних відносин можливий лише в тому разі, якщо таке самоврядування включатиме достатній обсяг фінансових ресурсів і розпоряджатиметься ним у межах власних повноважень.

Нині маємо невідповідність обсягів доходів місцевих бюджетів і реальних потреб у фінансуванні поточних видатків. Нерідко причини такого стану криються в наявності значної кількості нормативно-правових актів, обов'язкових для виконання органами місцевого самоврядування. Проте глибшими причинами такої невідповідності є економічні й соціальні проблеми, що їх мають розв'язувати органи місцевої влади шляхом підвищення власної фінансової спроможності й реалізації заходів у напрямку бюджетної децентралізації. Через недостатню ресурсну базу місцеві бюджети не в змозі повною мірою профінансувати потреби розвитку територій. Розрахунок виконання цих потреб здійснюють за певними нормативами.

Передусім слід зазначити, що засади децентралізації управління бюджетними коштами відображені у Програмі діяльності уряду (постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2008 № 14), одним із завдань якої є посилення ролі та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування¹.

Концепція реформування місцевих бюджетів, розроблена Міністерством фінансів України та схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р, передбачає, що метою реформування місцевих бюджетів є зміцнення фінансової спроможності місцевого самоврядування, посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток територій².

Одними з першорядних завдань, які необхідно виконати задля досягнення цієї мети, є:

- підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів;
- децентралізація управління бюджетними коштами.

Засади децентралізації та розмежування делегованих державою і власних повноважень органів місцевого самоврядування закладені у Бюджетному кодексі України.

Розмежування видів видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача³. Відповідно до цих критеріїв видатки місцевих бюджетів поділено на три групи.

До першої групи належать видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гаранто-

¹Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків” : постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2008 № 14.

²Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р // Офіційний вісник України. — 2007. — № 38. — Ст. 1526.

³Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III // Урядовий кур'єр. — 2001. — 25 лип.

ваних державою та розташованих найближче до споживачів. Такі видатки здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

До другої групи входять видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України. Ці видатки здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів.

Третя група видатків – це видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України. Видатки третьої групи здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів.

З бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп.

Однак під час реформування місцевих бюджетів важливим є не лише дотримання та збереження вписаних Бюджетним кодексом положень, але й впровадження додаткових принципів, які мають узгоджуватися з процесами децентралізації влади в країні. Особливу увагу слід приділити необхідності дотримання принципу справедливості та неупередженості, за яким, з урахуванням положень Бюджетного кодексу, бюджетну систему України будують на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами.

З огляду на необхідність зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, підвищення ступеня їх фінансової незалежності, до Бюджетного кодексу України доцільно внести такі зміни:

1. Розширити перелік доходів місцевих бюджетів за рахунок передачі частини платежів, що на сьогодні зараховуються до державного бюджету, зокрема, плати за ліцензії та сертифікати, державну реєстрацію, збору за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення.

Крім того, з метою інноваційно-інвестиційного розвитку територій за місцевими бюджетами всіх рівнів доцільно закріпити частину податку на прибуток підприємств недержавної форми власності із зарахуванням його за місцем здійснення виробничої діяльності підприємств та місцем розташування філій (крім податку на прибуток підприємств комунальної власності, який стовідсотково зараховують до відповідних місцевих бюджетів).

2. Збільшити джерела надходжень, які спрямовуються на виконання власних повноважень місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування (зокрема, за рахунок плати за землю, надходжень адміністративних штрафів, введення податку на нерухомість).

Відповідно до чинного бюджетного законодавства розподіл податків за рівнями бюджетної системи не вирішує проблеми досягнення збалансованості місцевих бюджетів без участі зустрічних фінансових потоків. Для максимального їх зменшення, що відповідатиме принципам фінансової незалежності місцевих органів влади, доцільним буде такий розподіл доходів між рівнями бюджетної системи, при якому значно підвищиться рівень їхніх власних доходів.

Однією з гострих проблем місцевих бюджетів на сьогодні є недостатність бюджетних коштів на фінансування програм місцевого значення. Питома вага надходжень доходів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, у надходженнях загального фонду місцевих бюджетів у середньому по Україні в 2005–2007 рр. становила лише 13–14 % (рисунок).

З метою підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зацікавлення органів місцевого самоврядування у зростанні власних доходів та раціональному використанні земельних ресурсів доцільно включити плату за землю до місцевих податків.

Крім того, для збільшення ресурсу на виконання власних повноважень місцевої влади до доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, доцільно також додати ті податки і збори, за якими місцеві ради мають повноваження щодо встановлення їх ставок та розмірів.

Зокрема це стосується надходжень адміністративних штрафів, які накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями та мають непрогнозований характер.

Одним із найбільших власних доходів місцевих бюджетів може стати податок на нерухомість для фізичних і юридичних осіб, який варто запровадити з метою:

- зміцнення бази власних доходів місцевих бюджетів усіх рівнів;
- детінізації доходів населення;

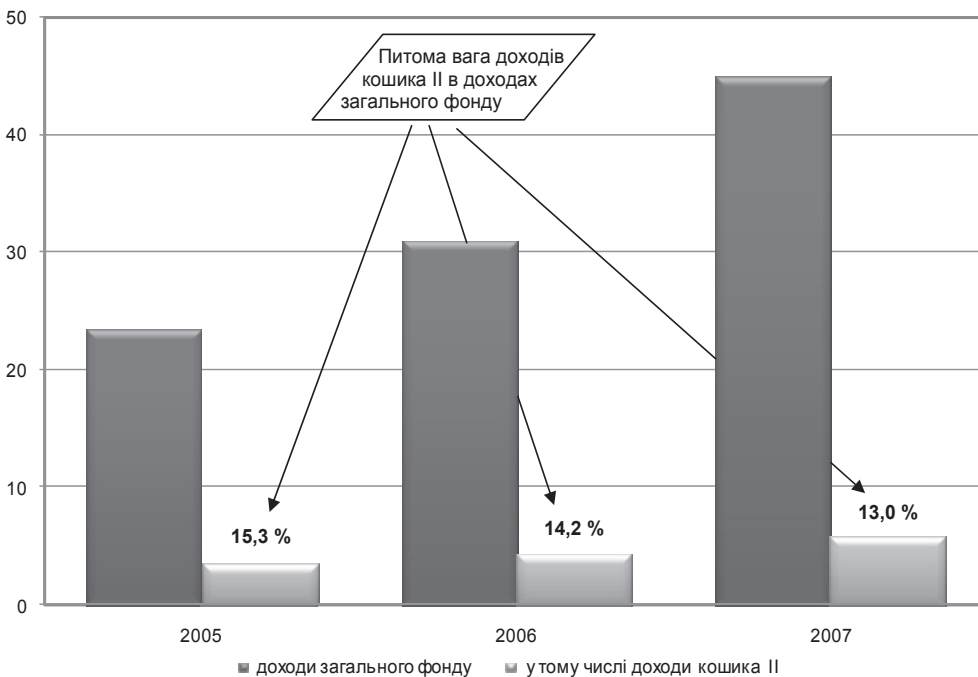


Рисунок. Доходи загального фонду місцевих бюджетів, млрд грн

Джерело: Виконання місцевих бюджетів за 2005, 2006, 2007 роки (за даними звіту Державного казначейства України). — К.: Міністерство фінансів України, 2005–2007 рр.

- забезпечення соціальної справедливості;
- стимулювання розвитку нового будівництва, ремонту аварійних будівель і споруд, зносу невикористовуваної нерухомості;
- економічного розвитку країни в цілому.

3. Розширити перелік видатків, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, зокрема за рахунок видатків на:

- позашкільну освіту.

Відповідно до Закону України “Про позашкільну освіту” від 22.06.2000 № 1841-III заклади в галузі позашкільної освіти виконують державні функції і потребують значного фінансування з місцевих бюджетів. У зв’язку з обмеженістю фінансового ресурсу місцевих бюджетів, а саме власних надходжень виникає проблема з фінансуванням позашкільних закладів, які відіграють важливу роль у вихованні дітей і потребують збереження та розвитку;

- фінансування центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів та центрів професійної реабілітації інвалідів; виплату грошової компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які потребують сторонньої допомоги.

Зазначені виплати соціального характеру гарантовані державою відповідно до Законів України “Про соціальні послуги” від 19.06.2003 № 966-IV (зі змінами і доповненнями), “Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей” від 02.06.2005 № 2623-IV, а також постанов Кабінету Міністрів України “Про затвердження типового положення про соціальний центр матері і дитини” від 08.09.2005 № 879, “Про затвердження типового положення про соціальний гуртожиток” від 08.09.2005 № 878;

- забезпечення діяльності зоопарків, видатки на утримання яких не враховані у Бюджетному кодексі України. При цьому важливо наголосити, що зоопарки належать до об’єктів загальнодержавного значення.

4. Передати з державного бюджету на фінансування з місцевих бюджетів (з метою дотримання принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача) видатки на:

- утримання закладів професійно-технічної освіти;
- оздоровлення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

До того ж проблема наповнення місцевих бюджетів полягає у неспроможності бюджетів базового рівня забезпечити необхідні видатки за рахунок надходжень, які збираються на території певної громади. Майже всі бюджети базового рівня є дотаційними і такими, що не в змозі забезпечити власні видатки самостійно.

Недосконалість податкової системи безпосередньо впливає на обсяг дохідної частини як державного, так і місцевих бюджетів, а отже й на спроможність органів місцевої влади надавати суспільні блага їх споживачам.

Тому говорити про необхідність реформування місцевих бюджетів без урахування недоліків податкової системи було б неправильним.

З огляду на викладене, вкрай необхідним є якнайшвидше завершення розробки проекту *Податкового кодексу України* з урахуванням результатів широкого громадського обговорення та фахового аналізу.

Важливим кроком у напрямку зміцнення власної дохідної бази місцевих бюджетів має стати вдосконалення законодавства в частині місцевих податків та зборів.

У проекті Податкового кодексу необхідно передбачити:

- єдиний підхід до встановлення місцевих податків і зборів, приведення ставок до прожиткового мінімуму на одну працездатну особу;
- скасування неефективних місцевих зборів;
- включення до переліку нових зборів, а саме:
 - збору за розміщення об'єктів грального бізнесу (нині справляється лише збір за розміщення об'єктів торгівлі);
 - будівельного збору;
- диференційований підхід до сплати єдиного податку фізичними особами;
- встановлення ставки торгових патентів у відсотках до прожиткового мінімуму, що дасть змогу автоматично регулювати вартість торгових патентів щороку.

Важливо зазначити, що вже сьогодні заходи, спрямовані на підвищення рівня самодостатності місцевих бюджетів, активно реалізуються урядом країни у бюджетному процесі.

Так, з метою вирішення питань посилення ролі та відповідальності державної влади на місцях і подальшої децентралізації управління бюджетними коштами у 2008 р. до *Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів* (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами⁴ включено кошти в сумі 1 млрд грн на соціально-економічний розвиток регіонів, у тому числі галузей соціально-культурної сфери, які до цього часу фінансувалися за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів.

З метою врахування особливостей адміністративно-територіальних одиниць Міністерством фінансів України переглянуто деякі чинні та введено нові коригуючі коефіцієнти, що застосовуються при формульному розрахунку видаткової частини місцевих бюджетів. Зокрема:

- запроваджено коригувальний коефіцієнт для бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення з чисельністю населення до 28 тис. осіб, який застосовується при розрахунку обсягу видатків бюджету відповідного міста на утримання ор-

⁴Про затвердження *Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів* (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами : постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.2001 № 1195.

ганів управління. Розмір цього коефіцієнта визначають індивідуально для кожного такого міста як частку від співвідношення мінімальної чисельності населення, встановленої для міст, які відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 № 614 віднесені до III групи за оплатою праці (28 тис. осіб), до чисельності наявного населення певного міста станом на 1 січня 2007 р.;

- уточнено значення коефіцієнта приведення чисельності осіб, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, які належать до I-ї категорії, та потерпілих дітей, що дало змогу збільшити фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на одного постраждалого у зв'язку зі зменшенням контингенту потерпілих дітей;
- з метою посилення стимулюючої складової міжбюджетного регулювання у частині підвищення зацікавленості місцевих органів виконавчої влади до нарощування дохідної бази місцевих бюджетів удосконалено обрахунок коефіцієнта вирівнювання “альфа”. До обсягу коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету, застосовано коефіцієнт, який залежить від середнього індексу виконання розрахункових показників місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів за відповідні роки базового періоду (2004–2006).

Тобто, чим вищий показник, тим нижчий коефіцієнт застосовується до обсягу коштів, що передається до державного бюджету, і відповідно більший обсяг коштів залишається у розпорядженні органів місцевої влади.

Заходи щодо формування бюджету на 2009 р. з урахуванням *Декларації цілей та завдань бюджету на 2009 рік* (Бюджетної декларації), схваленої постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2008 № 160, яка ґрунтується на положеннях Програми діяльності уряду, спрямована передусім на забезпечення збалансованості та стійкості бюджетної системи⁵.

Відповідно до положень Бюджетної декларації ціль державної політики щодо фінансового забезпечення місцевих бюджетів означає стимулювання комплексного і динамічного регіонального розвитку, посилення ролі органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.

Для реалізації цієї мети Бюджетною декларацією визначені завдання, які передбачають запровадження нових інструментів стимулювання регіонального розвитку та створення належних умов для виконання органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади покладених на них функцій шляхом:

- зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, посилення зацікавленості органів місцевого самоврядування в її нарощуванні;
- внесення змін до Бюджетного кодексу України, спрямованих на проведення децентралізації видатків за принципом субсидіарності і по-

⁵Про схвалення Декларації цілей та завдань бюджету на 2009 рік (Бюджетної декларації) : постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2008 № 160 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 19. – Ст. 543.

силення ролі та відповідальності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади;

- удосконалення розрахунків нормативів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів до них.

З огляду на викладене варто зазначити, що реалізація заходів Концепції реформування місцевих бюджетів, внесення змін до Бюджетного кодексу України та досягнення цілей Бюджетної декларації на 2009 р. сприятимуть проведенню послідовної політики у сфері реформування місцевих бюджетів, забезпеченню стійкої дохідної бази місцевих бюджетів, підвищенню ступеня їх фінансової незалежності, результативності, ефективності та прозорості використання бюджетних коштів, ефективного вирішення питань соціально-економічного розвитку регіонів.