

Далєвська Т.А.

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК АВТОНОМНИЙ ІНСТИТУТ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

У статті визначено стан фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування як автономного інституту в сучасних умовах ринкових перетворень. Визначено, що однією з специфічних рис органів місцевого самоврядування є наявність адекватного обсягу власних ресурсів і повноважень органів місцевого самоврядування. Проаналізовано структуру дохідної частини бюджетів міст обласного значення Вінницької області та виявлено високий рівень їх дотаційності.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, бюджети місцевого самоврядування, місцеві ради, інститут фінансового забезпечення, міжбюджетні відносини.*

ВСТУП

Постановка проблеми. Розвиток демократичних принципів державного устрою та управління безпосередньо пов'язаний із місцевим самоврядуванням, яке реалізується територіальною громадою через вільно обрані представницькі органи. Однією із специфічних рис органів місцевого самоврядування (як самостійного інституту в системі міжбюджетних відносин органів публічної влади) є наявність адекватного обсягу власних ресурсів і повноважень органів місцевого самоврядування. Кожен орган місцевої влади повинен володіти власними фінансовими джерелами, достатніми для соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, забезпечення відповідного рівня життя населення та відносної самостійності в управлінні соціально-економічною сферою. Тому саме бюджетам місцевого самоврядування як фінансовій основі діяльності органів місцевого самоврядування належить особливе місце в бюджетній системі України, а пошук дієвих інструментів врегулювання міжбюджетних відносин та ефективних джерел наповнення бюджетів місцевого самоврядування є об'єктивно актуальним.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблематиці розроблення теоретичних і практичних засад формування та фінансування органів місцевого самоврядування присвячені праці О. Василика, В. Андрущенка, В. Опаріна, В. Федосова, В. Кравченка, І. Чугунова, К.М. Роменської, Оутса, Тібу. Разом з тим на сьогодні існує ще низка проблем фінансового забезпечення місцевого самоврядування, що потребують вирішення.

Метою статті є теоретико-методологічне розкриття основних засад організації фінансування місцевих органів влади в Україні та розроблення пропозицій щодо удосконалення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У сучасних ринкових умовах в Україні існує низка проблем бюджетної політики, без розв'язання

яких неможливий сталий розвиток держави. Легітимність місцевого самоврядування в Україні підтверджує Конституція та Бюджетний кодекс України, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначено систему та гарантії місцевого самоврядування, засади організації та діяльності, правовий статус та відповідальність органів місцевого самоврядування.

Визначальною ланкою бюджетної системи країни є бюджети місцевого самоврядування. Їх формування дає змогу органам місцевого самоврядування мати фінансову базу для реалізації своїх повноважень, визначених Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами.

Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" бюджет місцевого самоврядування – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування. В Україні всього налічується близько 12 тисяч місцевих бюджетів.

Ст. 142 Конституції України визначає, що матеріальною й фінансовою

основою місцевого самоврядування є рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх

спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. У Законі України "Про місцеві державні адміністрації" термін "місцеві бюджети" взагалі не застосовується: у п. 1 ст. 18 при визначенні повноважень у галузі бюджету й фінансів сказано, що місцева державна адміністрація складає й подає на затвердження ради проект відповідного бюджету та забезпечує його виконання. Отже, ні Конституція України, ні зазначені закони не розмежовують поняття "бюджети місцевого самоврядування" й "місцеві бюджети", а Закон України "Про місцеве самоврядування" їх отожднює.

Згідно з Бюджетним кодексом України органи місцевого самоврядування мають обмежене право на прямі міжбюджетні відносини, зокрема їм не гарантоване отримання дотацій вирівнювання безпосередньо з державного бюджету. Унаслідок цього в адміністративному порядку вони залежать від рішень

© Далєвська Тетяна Анатоліївна, аспірант кафедри фінансів, Київський національний торговельно-економічний інститут, м. Київ, тел. 0973238483, e-mail: tanya_dal@mail.ru

відповідних державних адміністрацій, які розподіляють кошти державного бюджету щодо фінансування самоврядних та делегованих повноважень. Місцева державна адміністрація може приймати рішення щодо розподілу та перерозподілу обсягів трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам у період між сесіями відповідної ради за умови делегування нею таких повноважень місцевій державній адміністрації з наступним внесенням змін до рішення про місцевий бюджет.

На сьогодні існує високий рівень залежності органів місцевого самоврядування від центральних органів влади. Як свідчать дані табл. 1, понад 50% доходів бюджетів місцевого самоврядування становить

обсяг міжбюджетних трансфертів. Питома вага останніх у доходах бюджетів міст обласного значення Вінницької області протягом 2010-2013рр. має тенденцію до зростання.

Частка трансфертів, що надішли до бюджету м. Вінниці у 2010 р. становила 41%, а у 2013 р. вона зросла до 58%. Козятин є найменш дотаційним (частка трансфертів у доходах коливалася від 26% у 2010 р. до 39,9% у 2013 р.), хоча негативним явищем залишається високий темп приросту обсягу міжбюджетних трансфертів та зменшення питомої ваги податкових надходжень у структурі доходів від 70% у 2011 р. до 56% у 2013 р.

Таблиця 1. Структура доходів бюджетів міст обласного значення Вінницької області, грн.*

| Показники | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | |
|---|----------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|
| | Сума | Питома вага, % | Сума | Питома вага, % | Сума | Питома вага, % | Сума | Питома вага, % |
| м. Вінниця | 932 232 968,52 | 100 | 1 122 832 250,78 | 100 | 1 446 016 916,72 | 100 | 1 360 831 685,60 | 100 |
| Податкові надходження, в т.ч. місцеві податки | 465 018 567,00 | 49,88 | 548 461 215,00 | 48,85 | 470 512 175,00 | 32,54 | 510 811 293,00 | 37,54 |
| Неподаткові надходження | 41 113 528,00 | 4,41 | 34 400 012,00 | 3,06 | 40 082 592,00 | 2,77 | 41 702 625,00 | 3,06 |
| Доходи від операцій з капіталом | 26 019 838,00 | 2,79 | 20 700 147,00 | 1,84 | 14 108 424,00 | 0,98 | 14 485 277,00 | 1,06 |
| Офіційні трансферти | 391 311 967,52 | 41,98 | 508 578 148,78 | 45,29 | 914 455 225,72 | 63,24 | 787 654 781,60 | 57,88 |
| Цільові фонди | 8 769 068,00 | 0,94 | 10 692 728,00 | 0,95 | 6 858 500,00 | 0,47 | 6 177 709,00 | 0,45 |
| м. Жмеринка | 89 158 384,00 | 100,00 | 104 849 994,00 | 100,00 | 116 714 814,04 | 100,00 | 112 577 171,55 | 100,00 |
| Податкові надходження, в т.ч. місцеві податки | 53 387 200,00 | 59,88 | 62 660 800,00 | 59,76 | 49 968 976,00 | 42,81 | 51 050 779,00 | 45,35 |
| Неподаткові надходження | 1 978 600,00 | 2,22 | 1 951 400,00 | 1,86 | 2 133 733,00 | 1,83 | 1 924 173,00 | 1,71 |
| Доходи від операцій з капіталом | 1 762 740,00 | 1,98 | 1 824 160,00 | 1,74 | 538 500,00 | 0,46 | 753 659,00 | 0,67 |
| Офіційні трансферти | 31 960 444,00 | 35,85 | 38 315 057,00 | 36,54 | 63 985 105,04 | 54,82 | 58 811 011,55 | 52,24 |
| Цільові фонди | 69 400,00 | 0,08 | 98 577,00 | 0,09 | 88 500,00 | 0,08 | 37 549,00 | 0,03 |
| м. Козятин | 68 981 703,00 | 100,00 | 80 595 281,52 | 100,00 | 76 839 976,00 | 100,00 | 79 216 802,86 | 100,00 |
| Податкові надходження, в т.ч. місцеві податки | 48 120 623,00 | 69,76 | 56 750 855,42 | 70,41 | 47 388 530,00 | 61,67 | 44 674 148,86 | 56,39 |
| Неподаткові надходження | 1 999 120,00 | 2,90 | 2 166 795,00 | 2,69 | 2 601 241,00 | 3,39 | 1 991 255,00 | 2,51 |
| Доходи від операцій з капіталом | 605 380,00 | 0,88 | 768 728,00 | 0,95 | 80 400,00 | 0,10 | 887 200,00 | 1,12 |
| Офіційні трансферти | 18 027 699,00 | 26,13 | 20 858 658,10 | 25,88 | 26 759 605,00 | 34,83 | 31 664 199,00 | 39,97 |
| Цільові фонди | 228 881,00 | 0,33 | 50 245,00 | 0,06 | 10 200,00 | 0,01 | | |
| м. Ладизин | 76 580 035,00 | 100,00 | 93 098 065,50 | 100,00 | 131 810 377,16 | 100,00 | 139 002 205,38 | 100,00 |
| Податкові надходження, в т.ч. місцеві податки | 34 195 642,00 | 44,65 | 59 826 000,00 | 64,26 | 60 289 946,00 | 45,74 | 67 369 611,00 | 48,47 |
| Неподаткові надходження | 1 904 726,00 | 2,49 | 2 085 200,00 | 2,24 | 3 164 340,00 | 2,40 | 3 085 167,00 | 2,22 |
| Доходи від операцій з капіталом | 2 093 863,00 | 2,73 | 753 000,00 | 0,81 | 250 440,00 | 0,19 | 273 741,00 | 0,20 |
| Офіційні трансферти | 32 274 804,00 | 42,15 | 30 395 165,50 | 32,65 | 68 103 841,16 | 51,67 | 68 270 356,38 | 49,11 |
| Цільові фонди | 6 111 000,00 | 7,98 | 38 700,00 | 0,04 | 1 810,00 | 0,001 | 3 330,00 | 0,002 |

* Сформовано за даними Департаменту фінансів Вінницької обласної державної адміністрації

Необхідність підвищення рівня фінансової самостійності органів місцевого самоврядування спонукає багатьох вчених вивчати ці питання, теоретично обґрунтовувати дефініції, визначати доцільні межі фінансової незалежності, розробляти конкретні механізми практичного втілення принципу автономії. Фінансову незалежність місцевого самоврядування варто розглядати як право самостійного вирішення питань комплексного

фінансового забезпечення економічного та соціального розвитку території, що входять до компетенції відповідного рівня місцевого управління. Передумовою фінансової незалежності є обґрунтована, з точки зору економічної доцільності, децентралізація влади та адекватний розподіл повноважень, відповідальності та фінансово-економічної бази між центром і органами місцевого самоврядування (рис. 1).

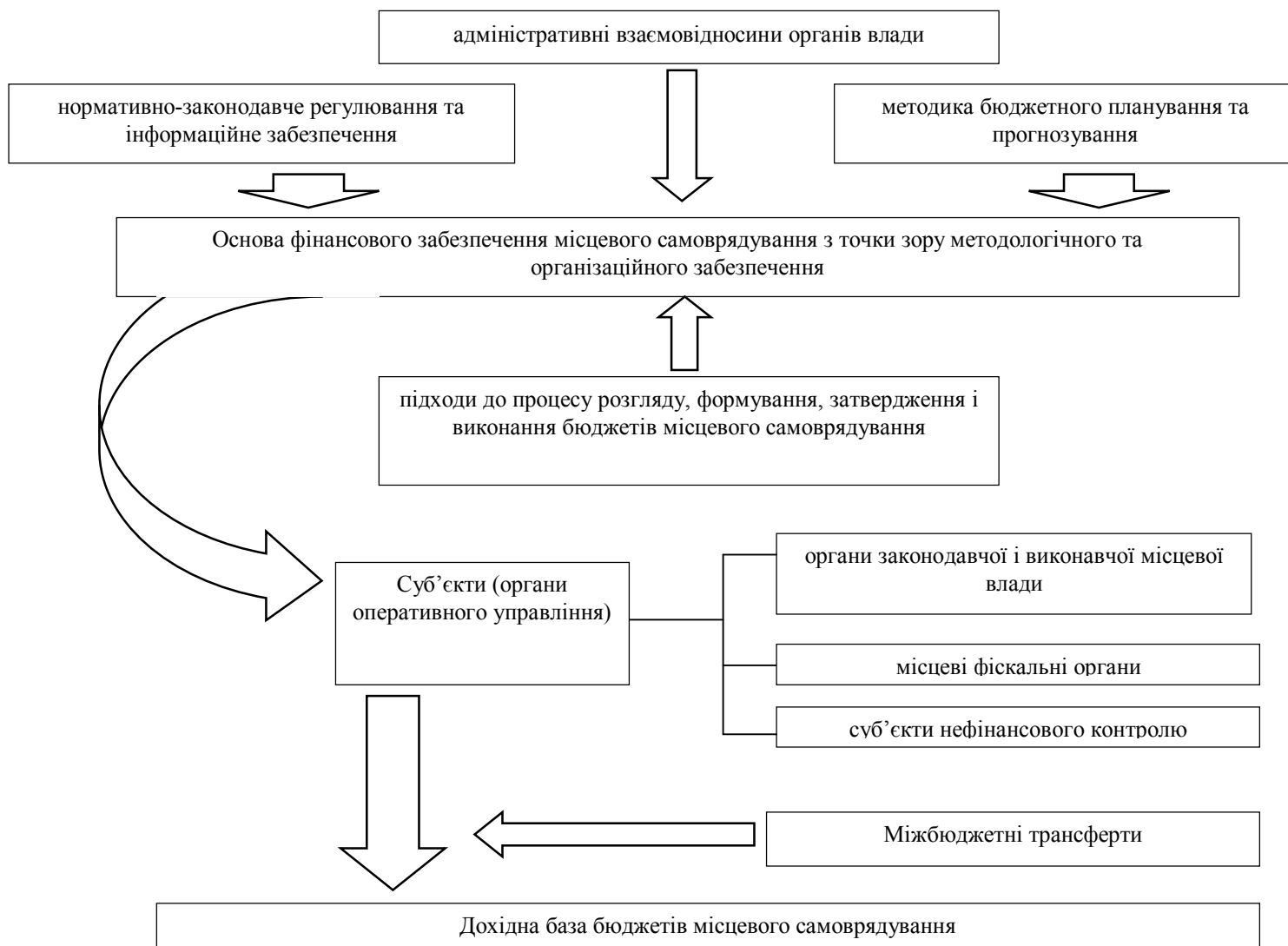


Рис. 1. Механізм формування доходів бюджетів місцевого самоврядування (власна розробка автора)

Ознакою фінансової незалежності органів місцевого самоврядування є володіння та самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на ці органи. Такі фінансові ресурси необхідні для реалізації поставлених цілей програм економічного та соціального розвитку території відповідно до обраних пріоритетів. Фінансову незалежність слід розуміти як незалежність від загальнодержавних органів влади щодо прийняття певних рішень із проблем місцевого самоврядування і забезпечення їхнього вирішення за допомогою відповідних коштів.

Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів

бюджетів останнього, здійснює контроль за законним, доцільним, економічним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком, гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб.

Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування полягають в оптимальному врахуванні інтересів держави, підприємницьких структур, територіальної громади і місцевого самоврядування. Необмежена фінансова незалежність місцевого самоврядування має такі ж негативні ознаки, як і надмірна централізація у використанні

фінансових ресурсів, що створюються на певній території.

Бюджети місцевого самоврядування відіграють важливу роль у фінансуванні діяльності органів місцевого самоврядування та є важливим чинником практичної реалізації функцій місцевого самоврядування. Основною характерною рисою місцевого самоврядування України є відсутність належного фінансового забезпечення. Доходи бюджетів місцевого самоврядування України не мають у своєму розпорядженні місцевих податків, які б достатньою мірою задовольняли потреби населення в суспільних благах і послугах.

ВИСНОВКИ

Таким чином, можна стверджувати, що сьогодні потреби місцевого самоврядування не відповідають критеріям фінансової достатності. Наявні фінансові ресурси бюджетів місцевого

самоврядування не дають змоги його органам самостійно реалізовувати свої повноваження.

З метою створення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування як автономного інституту в системі міжбюджетних відносин необхідно: чітко розмежувати доходи між усіма ланками бюджетної системи; раціонально використовувати природні, людські та фінансові ресурси регіону; забезпечити ефективний розвиток комунікацій та інфраструктури території регіону. В подальшому необхідно досліджувати вплив системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток території шляхом створення сприятливих умов для сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць, також існує необхідність розроблення теоретико-методологічного підґрунтя імплементації концепції розвитку місцевого самоврядування як автономного інституту.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бондарук Т. Роль держави в регулюванні розвитку місцевого самоврядування / Т. Бондарук // Економіст. – 2009. – №10. – С.9-12.
2. Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування і місцеві фінанси в умовах адміністративного реформування / Т. Г. Бондарук // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – №5. – С.162-169.
3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – С. 572.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
5. Зятковський І. В. Фінансове забезпечення бюджетних установ в умовах реорганізації сфери виробництва суспільних благ / І. В. Зятковський // Фінанси України. – 2006. – №1. – С.13-23.
6. Любченко П. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні підходи реформування / П. Любченко // Право України. – 2009. – №5. – С.55-60.
7. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку: аналітична доповідь. – К.: НІСД, 2009. – 62 с.
8. Мних М. Роль та значення місцевих фінансів у розвитку місцевого самоврядування. / М. Мних // Економічний часопис - XXI. – 2004. – №1. – С.17-18.
9. Піхоцька О. Місцеві податки і збори у забезпеченні фінансової самостійності органів місцевого самоврядування / О. Піхоцька // Фінанси України. – 2003. – №5. – С.46-49.

Одержано 15.05.2014 р.