

УДК 336.14: 352/354

САМОДОСТАТНІСТЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ РОЗШИРЕННЯ САМОСТІЙНОСТІ РЕГІОНІВ

**ПОВСТЯНА А. С.,
здобувач кафедри фінансів
Донецького державного університету
управління**

В цій статті визначено основні проблеми, які виникають в процесі функціонування місцевих бюджетів та їх самодостатність в умовах розширення самостійності регіонів. Запропоновано напрями зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів.

Ключеві слова: фінансова самодостатність; місцеві бюджети; міжбюджетні трансферти; децентралізація місцевих органів влади.

В этой статье определены основные проблемы, которые возникают в процессе функционирования местных бюджетов, и их самодостаточность в условиях предоставления большей самостоятельности регионам. Предложены пути укрепления доходной части местных бюджетов.

Ключевые слова: финансовая самодостаточность; местные бюджеты; межбюджетные трансферты; децентрализация местных органов власти.

This article defines problems in management of local budgets are defined in the conditions of granting independence to regions. Ways of strengthening of revenues of local budgets are offered.

Keywords: fiscal self-sufficiency; local budgets; intergovernmental transfers; decentralization of local authorities.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Зв'язок з науковими і практичними завданнями. В умовах, коли державна фінансова політика спрямована на збільшення самостійності регіонів, особливої актуальності набувають питання фінансової самодостатності місцевих бюджетів, а також впорядкування міжбюджетних відносин, розмежування повноважень між державою і місцевим самоврядуванням та функціональна градація регіональних видатків. В більшості розвинених країн світу через бюджет перерозподіляється понад 50 % ВВП. Саме місцеві бюджети мають виступати найдієвішим інструментом і важливою основою фінансового забезпечення повноважень держави та місцевих органів влади у процесі виконання конституційних повноважень. Побудова ефективної моделі розвитку економіки ринкового типу потребує теоретичного і практичного дослідження фінансових ресурсів місцевих органів влади, визначення основних напрямків реструктуризації доходів бюджету та визначення їхньої ролі у збалансованому розвитку зобов'язань та фінансових можливостей держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Виділення невирішених питань. Теоретичні та практичні аспекти розгляду функціонування органів місцевого самоврядування, формування та використання коштів місцевих бюджетів, зміцнення дохідної бази місцевих органів влади розкриті в працях багатьох українських вчених-економістів, серед яких О. Василик, З. Варналія, О. Кириленко, А. Луніна, В. Мойсеєнко, Ц. Огонь, В. Швець та інші [1-4].

Роботи вчених ґрунтовні та висвітлюють багато питань досліджуваної проблематики. Проте, оскільки на сьогоднішній час велика увага приділяється розширенню самостійності регіонів, формуванню ефективної системи фінансового забезпечення місцевих органів влади, залишаються деякі проблеми, а саме: нестабільність джерел формування доходів місцевих бюджетів та відсутність ефективного механізму міжрегіонального перерозподілу державних доходів; надмірна централізація управління місцевими бюджетами та відсутність чіткого розподілу компетенції щодо вирішення конкретних завдань між центральними органами влади і органами регіонального та місцевого самоврядування; недосконалість міжбюджетних відносин,

зумовлена невідповідністю швидких змін, які відбуваються; існування істотних протиріч в нормативно-законодавчій базі, що регулює формування та використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів; неузгодженість в термінології, у зв'язку з чим існує об'єктивна необхідність проведення додаткових досліджень щодо укріплення фінансової бази місцевих бюджетів.

Метою даної роботи є проведення досліджень щодо забезпечення самодостатності місцевих бюджетів в умовах розширення самостійності регіонів.

Викладення основного матеріалу. Обґрунтування отриманих результатів. Місцеві бюджети займають одне з центральних місць в економічній системі кожної держави. В них акумулюється значна частина місцевих фінансових ресурсів. Разом з тим місцеві бюджети є найбільш чисельною ланкою бюджетної системи країни, яка відіграє важливу роль у перерозподілі валового внутрішнього продукту та фінансуванні державних видатків, насамперед, соціальної спрямованості. Від того, наскільки стабільним та ефективним є процес формування і виконання бюджету, від наповненості дохідної частини місцевих бюджетів залежить розвиток соціально-культурної сфери і місцевого господарства.

Що розуміється під фінансовою самодостатністю місцевих бюджетів? Це можливість вирішувати фінансові питання громади через ефективне формування та використання наявних місцевих фінансових ресурсів. Сучасний стан місцевих бюджетів виглядає не найкращим чином: мізерність власних дохідних джерел, майже повна залежність від державного бюджету, непрозорість бюджетних відносин у наданні фінансової допомоги з центру, відсутність стимулів у додатковому одержанні доходів та економічному витрачанні бюджетних коштів. Тому, на жаль, в цій ланці бюджетної системи зберігається безнадійно застарілий механізм централізованого регулювання вищими органами доходів місцевих бюджетів.

З огляду на той факт, що переважну більшість соціальних послуг населення отримує саме від органів місцевого самоврядування, частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України має зростати. Проте дані, наведені в табл. 1, відображають зворотню направленість (у 2008 році цей показник становив 24,8 %, а в 2013 році – вже 23,8 %).

Таблиця 1

**ЧАСТКА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У ДОХОДАХ ТА ВИДАТКАХ
ЗВЕДЕНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ У 2008-2013 РР.**

<i>Показник</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
Частка державного бюджету у доходах зведеного бюджету (без урахування трансфертів), %	75,2	75,4	74,4	78,3	77,4	76,2
Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету (без урахування трансфертів), %	24,8	24,6	25,6	21,7	22,6	23,8
Частка державного бюджету у видатках зведеного бюджету (без урахування трансфертів), %	59,1	58,6	59,8	57,3	55,1	56,9
Частка місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету (без урахування трансфертів), %	40,9	41,4	40,2	42,7	44,9	43,1

Побудовано автором на підставі джерела [5].

Необхідно звернути увагу на те, що частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, навпаки, має тенденцію до збільшення. Таким чином, можемо констатувати, що, перекладаючи видаткові зобов'язання на місцевий рівень управління, держава тим самим не забезпечує необхідними додатковими фінансовими ресурсами місцеві органи влади, що не може не вплинути на якість надання послуг місцевому населенню.

В Україні, як і в більшості країн світу, основу доходів місцевих бюджетів становлять податкові надходження. Як переконує світовий досвід, саме прибутковим податкам належить

провідне місце в дохідній частині місцевих бюджетів у країнах з високим рівнем життя населення.

Як можна говорити про самостійність регіонів та впроваджувати систему фіскального федералізму, якщо в розпорядження місцевих органів влади передано тільки ті доходи, які за своєю суттю досить стабільні, але невеликі за обсягами, і при цьому заборонено вносити зміни в умови оподаткування. Зазначене свідчить, що принцип самостійності місцевих органів влади є лише формальністю.

Досить гострою на сьогодні є проблема надмірної централізації коштів на державному рівні, що не дає можливості місцевим органам влади повною мірою реалізувати покладені на них функції та ставить у залежність від державних трансфертів, оскільки їх кількість у доходах місцевих бюджетів понад 50 % (рис. 1), що суперечить вимогам схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України Концепції реформування місцевих бюджетів [6], основним завданням якої вбачається підвищення рівня самодостатності місцевих бюджетів.

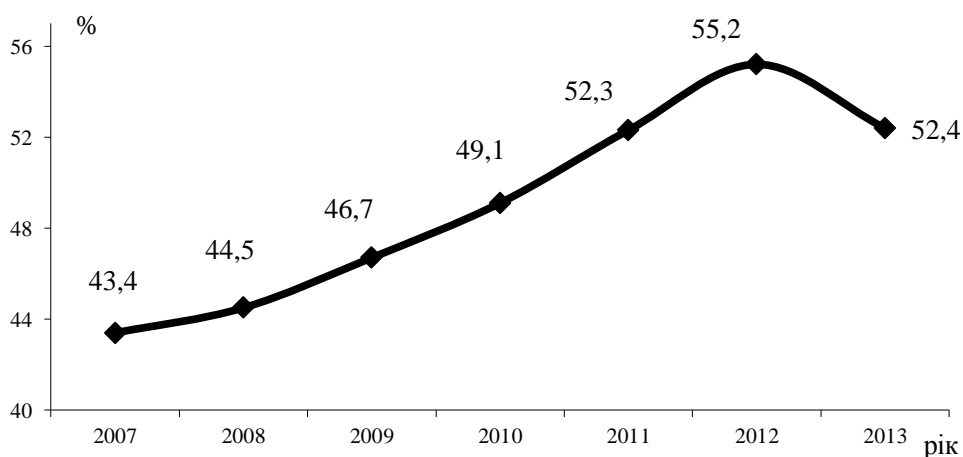


Рис. 1. Частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів по Україні в цілому, % [5]

Наявність такої динаміки, на нашу думку, є додатковим підтвердженням того, що однозначна тенденція до фіскальної децентралізації в Україні поки що не сформувалась. Навпаки, аналіз дозволяє зробити висновок про наявність стійкої негативної тенденції до централізації фінансових потоків у бюджетній сфері та звуження ролі місцевих бюджетів в економіці України.

Аналізуючи темпи зростання трансфертів та доходів місцевих бюджетів (рис. 2), зауважимо, що запроваджена система міжбюджетного регулювання доходів місцевих бюджетів не сприяє зацікавленості місцевих органів влади в нарощуванні власної дохідної бази, про що свідчать суттєві перевищення протягом декількох років темпів зростання обсягів трансфертів вирівнювання, які передаються місцевим бюджетам, над темпами зростання доходів. Це означає, що фінансова автономія органів місцевого самоврядування залишається в Україні вкрай обмеженою.

Варто зазначити, що найбільшу питому вагу у структурі трансфертів займає дотація вирівнювання (більше 50 %). Другим за значенням видом державної допомоги є субвенції з державного бюджету, які мають цільове використання та соціальну спрямованість (рис. 3) [5].

Головним недоліком нинішньої системи надання місцевим бюджетам дотацій і субвенцій є те, що насправді вона ніяким чином не стосується вирівнювання територій в економічному та соціальному розвитку, оскільки виділені кошти спрямовуються виключно на фінансове забезпечення мінімальних поточних видатків місцевих бюджетів [7].

Державна підтримка має бути додатковим, а не головним джерелом фінансових ресурсів, що залучатимуться на місцевому рівні.

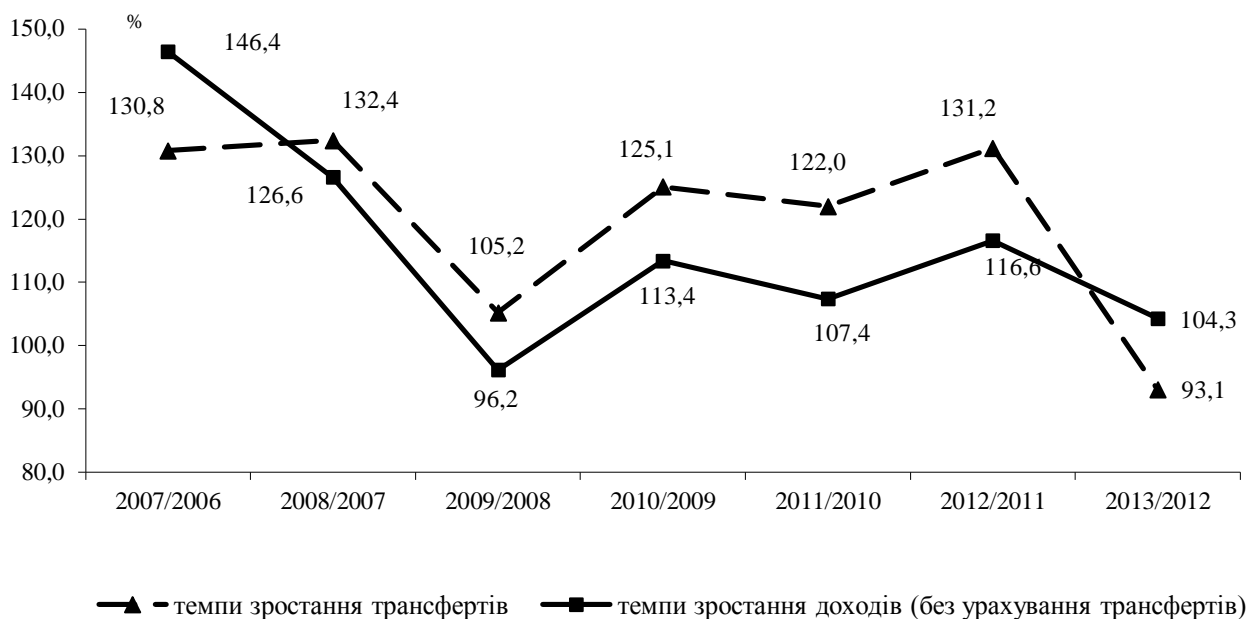


Рис. 2. Темпи зростання трансфертів та доходів місцевих бюджетів по Україні в цілому за 2007-2013 рр., % [5]

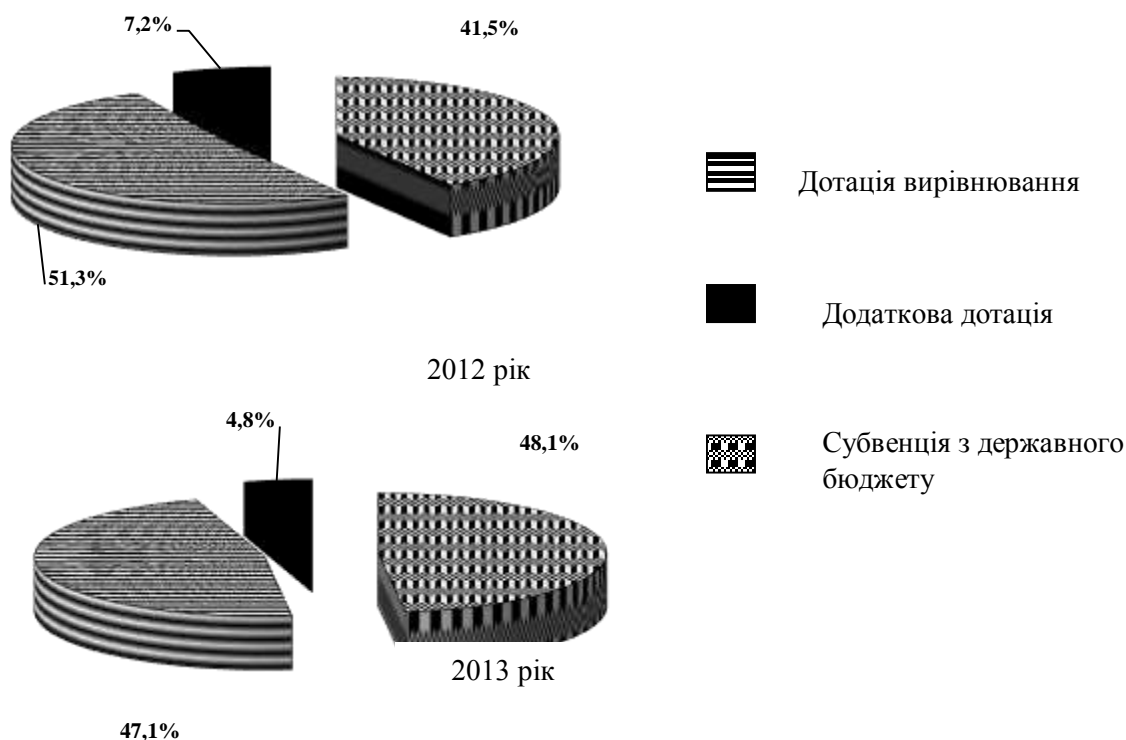


Рис. 3. Структура трансфертів, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів по Україні в цілому за 2012-2013 рр., %

Необхідно зазначити, що більшість країн світу протягом двох останніх десятиріч виявляють глибоку зацікавленість у децентралізації управління, яка у розвинених країнах використовується в якості ефективного інструменту реорганізації системи надання суспільних послуг, а у країнах, що розвиваються, її метою, крім підвищення ефективності та економічності

надання суспільних послуг, є прискоренням процесу економічного зростання та запобігання макроекономічної нестабільності [8].

Звернемо увагу на те, що усі вищезазначені чинники є важливими, і вони суттєво впливають на самодостатність місцевих бюджетів. Але головним недоліком і проблемою чинного фінансового механізму функціонування місцевих бюджетів вважається те, що він не створює стимулів для місцевих органів влади для збільшення зусиль для наповнення дохідної частини бюджету та відповідальності за використання ресурсів.

Висновки і перспективи подальших розробок. Місцевий бюджет має відповідати декільком групам критеріїв, за яких він може вважатися самодостатнім: *по-перше*, відповідним обсягом закріплених і власних бюджетних надходжень; *по-друге*, наявністю базових виробництв; *по-третє*, економіка регіону має бути відкритою для інвестицій.

Зазначене дає можливість сформулювати наступні висновки:

- запровадити дієвий механізм функціонування територіальної організації влади, основою якого має стати оновлена система адміністративно-територіального устрою, що ґрунтувалася б на засадах децентралізації влади, збалансованого регіонального розвитку, спроможності територіальних громад та створюваних ними органів ефективного здійснювати надані повноваження;

- зміцнити дохідну базу місцевих бюджетів за рахунок таких загальнодержавних податків, як податок на прибуток та податок на додану вартість, визначити їх ставки розщеплення між державним та місцевими бюджетами;

- надати право місцевим органам влади використовувати різноманітні інструменти щодо вибору місцевих податків та зборів і визначати ставки оподаткування. Це надасть гнучкості системі, її диференційованості та пристосованості відповідно до ієрархії місцевих бюджетів;

- збільшити частку видатків на фінансування власних повноважень місцевого самоврядування та повного фінансового забезпечення реалізації державних делегованих повноважень;

- розмежувати повноваження між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

- вдосконалити механізм міжтериторіального фінансового вирівнювання у напрямку визначення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на рівні області, району, міста зі зваженням на економічний, соціальний, природний та екологічний стан, а також потенціал відповідних територій з метою бюджетного планування розмірів фінансових ресурсів для задоволення місцевих потреб;

- посилити роль місцевих бюджетів у розв'язанні актуальних проблем соціально-економічного розвитку відповідних територій шляхом удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин;

- стимулювати економічне зростання шляхом зацікавленості місцевих органів влади в інтенсивному розвитку підвідомчих територій і розширенні регіональних бюджетних доходів через зростання міжрегіональної конкуренції, забезпечивши вільне переміщення населення і капіталу між регіонами;

- підтримувати доступ місцевих органів влади на ринок внутрішніх та зовнішніх запозичень, підвищити ефективність діяльності фінансово-кредитних установ, що перебувають у власності органів місцевого самоврядування різних рівнів.

Література

1. Варналія З.С. Економічна безпека: навчальний посібник. – К.: Знання, 2009. – 647 с.
2. Василик О.Д. Бюджетна система України: підручник / О.Д. Василик. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
3. Мойсеєнко В.В. Формування місцевих бюджетів в умовах ринкових відносин / В.В. Мойсеєнко // Фінанси України. – 2010. – № 11. – С. 16-19.
4. Луніна І.О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України / І.О. Луніна // Фінанси України. – 2010. – №9. – С. 3-12.

5. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua>
6. Концепція реформування місцевих бюджетів: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. – № 308.
7. Толопіло М. Механізм вирівнювання дохідної забезпеченості місцевої влади та особливості його використання в Україні / М. Толопіло // Економічний аналіз. – 2011. – № 8. – Ч. 1. – С. 329-333.
8. Бережна А.Ю. Стабілізація місцевих бюджетів у забезпеченні фінансової безпеки держави / А.Ю. Бережна, О.В. Мірошніченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.pn.ru/public/69406>