

УДК 336.1:352

Губені Ю. Е.,*доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри права та підприємництва Львівського національного аграрного університету*

ФІНАНСОВА НЕСПРОМОЖНІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У публікації розглядаються окремі питання бюджетного процесу малих міст та сіл. Досліджено джерела наповнення бюджету, зокрема бюджету розвитку, та визначено рівень їхньої самостійності. Запропоновано заходи щодо вдосконалення бюджету малих міст та сіл.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, фінансова неспроможність, бюджетний процес, адміністративний поділ, бюджет, податок.*

Publication investigates separate questions of budgeting and determines the level of independence of small cities' and villages budgetary process. The author examines the sources of budget filling and problems connected with filling of development's budget. The ways to improve budget of small cities and villages are offered.

Key words: *municipality, financial default, budgeting, administrative division, budget, tax.*

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування є важливою складовою суспільного устрою. У демократичних країнах однією із запорок планомірного й ефективного розвитку суспільства є формування та діяльність місцевого самоврядування. Зокрема, це чудово підтверджено досвідом Польщі, де реформування системи самоврядування було в основі т. з. “чотирьох реформ”, які забезпечили подальший розвиток цієї країни [9]. Запорукою ефективного самоврядування є не лише реформування адміністративного поділу та надання йому властивих повноважень і дієздатності, але й належне фінансування цих та інших напрямів діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням цієї проблематики займалось чимало вітчизняних вчених-економістів, а саме: С. А. Буковинський, М. І. Карлін, В. І. Кравченко, Ю. В. Пасічник та ін. Проте дослідження питання фі-

нансової незалежності органів місцевого самоврядування, а саме формування достатніх фінансових та матеріальних ресурсів і механізму їхнього самостійного використання є недостатньо вивченими.

Мета і завдання дослідження. На нашу думку, в Україні сформувалося унікальне поєднання зовнішніх та внутрішніх умов діяльності місцевого самоврядування, яке сприяє різкій диференціації можливостей органів народного самоуправління залежно від обсягів економічної самодостатності. Базові органи місцевого самоврядування, а особливо – малі міста та села, фактично позбавлені самостійності з допомогою не лише обмеження їхніх повноважень різними бюрократичними вивертами (делеговані повноваження, підзвітність виконавчих органів, перекриття повноважень, відсутність розмежування землі і майна тощо), але й доволі низьким рівнем фінансування. Метою публікації є дослідження теоретичних і прикладних аспектів бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування базового рівня.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, правову основу бюджетної діяльності органів місцевого самоврядування в Україні складають Конституція України [1], Закон України “Про місцеве самоврядування” [3], Бюджетний кодекс України [2] та Європейська хартія про місцеве самоврядування. Однак ця правова база інколи вступає в колізію з нормативними актами, які регламентують діяльність місцевих державних адміністрацій. Але й без цього “корегування” повноважень зрозуміло, що компетенції і реальна дієвість муніципальних органів влади ґрунтуються на їх економічних, зокрема – фінансових можливостях. Для виконання функцій органи місцевого самоврядування повинні мати достатні фінансові та матеріальні ресурси, а також права і механізми для самостійного їх використання. Кожен практикуючий економіст підтвердить, що на практиці навіть наявні ресурси з допомогою тотального державного контролю і бюрократичної класифікації (казначейство, податкова система, кодифікація атс.) можуть бути утруднені для ефективного і своєчасного використання.

Одним із найважливіших ресурсів, які забезпечують дієве й ефективне самоврядування, є бюджет. Бюджет місцевого самоврядування – це своєрідний план формування і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень цих органів місцевого самоврядування. Сучасна система бюджетного процесу, особливо на низовому рівні, зберегла своєрідну радянську практику різноманітних пого-

джені, зведень та корегувань, які дозволяють виконавчій владі доволі результативно впливати на реальні показники бюджету конкретних органів місцевого самоврядування. І хоча в ст. 61 Закону “Про місцеве самоврядування” зазначено, що “органи місцевого самоврядування в селах, містах ... самостійно розробляють, затверджують та виконують відповідні місцеві бюджети згідно з цим Законом та Законом про бюджетну систему” [3]. Однак на практиці навіть на етапі попереднього планування бюджету відчутним є вплив фінансових органів, затвердження відбувається з врахуванням жорстких обмежень, встановлених бюджетами вищих рівнів, а вже виконання бюджету перебуває під тотальним та перехресним контролем фінансових управлінь та казначейств. Можливості виконавчої влади щодо втручання в бюджетний процес є практично необмеженими. Так, лише з допомогою т. з. “коефіцієнта вилучень” з бюджету спішних муніципальних органів може вилучатися до 1/3 реальної дохідної частини. Опитані нами працівники місцевого самоврядування та депутати, члени комісії з бюджетної проблематики малих міст і сіл, доволі критично оцінили сучасний рівень самостійності муніципалітетів у бюджетному процесі.

Саме тому, на нашу думку, інституційна реформа та процес вдосконалення бюджетного процесу повинен спрямовуватися на забезпечення бюджетної самостійності регіонів та органів місцевого самоврядування. Адже найбільш наближена до народу та його первинних потреб влада, вона реально може впливати на задоволення реальних життєвих потреб. Сьогодні для більшості малих міст та сіл (з врахуванням деяких винятків) ці потреби включають у себе т. з. “класичний пакет” європейського мінімального стандарту життя: водопостачання і водовідведення, утилізація відходів, дорожня мережа, дошкільна та початкова освіта, первинна медична допомога, соціальна допомога, організація співжиття та безпеки громадян, управління місцевими ресурсами та адміністративні послуги. Як бачимо, в українській практиці чимало з цих функцій вилучено на користь вищих рівнів місцевого самоврядування, що не сприяє комплексному розвитку населених пунктів.

Самостійність місцевих бюджетів має забезпечуватись наявністю передбачуваних і надійних джерел доходів. Джерела доходів місцевого бюджету мають бути наближеними за економічним змістом до економіки локальних громад. У європейській практиці це, зазвичай, платежі та податки на нерухомість, майно, землю, податки на діяльність чи винагороди. На жаль,

чимало з цих податків, а особливо – податок на нерухомість, залишаються нездійсненою надією місцевих бюджетів.

Окрім цього, має реально існувати право на залучення позик у межах компетенцій та обов'язків. Так, наприклад, у випадку непланового підвищення тарифів, нормативів, мінімальної заробітної плати, або ж впровадження обов'язкових виплат (поширений у практиці випадок – введення зобов'язань за ст. 57 Закону України “Про освіту”) [4] – в органів місцевого самоврядування виникає потреба в позиці для покриття цих непланових виплат. Однак реальна практика бюджетного процесу це не дозволяє здійснити.

До 2007-2008 років бюджети малих міст та сіл Львівської області мали позитивну динаміку: з року в рік грошові надходження зростали, а це означає – що реальні можливості міста ставали більшими. Загальна сума бюджетного балансу впродовж 5 років зросла майже у 2,3 рази. Це, зрештою, можуть побачити громадяни в питаннях ремонту доріг, освітлення, благоустрою, енергозбереження, ремонту дитячих садочків. Однак вже минулого року, з огляду на чимало причин, виконання бюджету виявилось проблемним. У досліджуваних нами суб'єктах місцевого самоврядування виконання бюджету становило лише 81-97%. Лише 5% суб'єктів виконали або перевионали бюджет. Таку тенденцію прогнозується й на поточний рік. Саме тому загальний дохід бюджету на 2009 рік заплановано у значно меншому розмірі (зниження від 7 до 12%), при тому що бюджет розвитку становитиме лише 3-17% від зведених сум бюджетів. Дослідження показують, що місцеві кошториси майже на 23-30% менші від планових обсягів попереднього року, та на 20% від реальних надходжень у ньому. Це суттєво обмежує реальні можливості міст та сіл базового рівня, змушує шукати реальні режими економії за основними статтями витрат.

Основним джерелом наповнення місцевих бюджетів є відрахування з податкових надходжень (майже 82%), з них найбільшу масу становлять відрахування з податків фізичних осіб (45%). Частка місцевих податків є вкрай низькою, що не відповідає європейській практиці навіть щодо постсоціалістичних країн (табл. 1).

Суттєвими статтями наповнення муніципальної скарбниці є податок з власників транспортних засобів та єдиний податок суб'єктів малого підприємництва. На жаль, основне багатство громади – земля, на нашу думку, не відіграє в наповненні бюджету належної ролі, часто це неоціненне багатство втрачаєть-

ся внаслідок “безкоштовного” виділення для індивідуального будівництва, садівництва, городництва та навіть ведення селянських господарств.

Таблиця 1

Структура джерел фінансування органів місцевого самоврядування в окремих постсоціалістичних країнах Європи, %

Країна	Місцеві податки	Збори і платежі	Відрахування	Позички	Інші
Албанія	2,5	3	94	0	0,5
Болгарія	1	10	78	2	9
Естонія	0,1	0,9	91	2	6
Латвія	6	1	68	0	25
Польща	21	7	60	0	12
Румунія	5	16	79	0	0
Словаччина	10	9	39	5	37
Словенія	5	9	67	1	18
Угорщина	4	8	66	4	18
Україна	0,6	0,9	92	0	6,5
Чехія	16	12	45	11	16

Джерело: Власні розрахунки на основі даних Асоціації міст і сіл України, 2007 р.

Особливо складна ситуація спостерігається у частині формування бюджету розвитку. З правового погляду, Конституція України (ст. 143) та Закон “Про місцеве самоврядування” надають органам місцевого самоврядування реальний механізм формування бюджету розвитку для забезпечення розвитку територій. Ці ресурси мають використовуватися на розбудову місцевої соціальної та виробничої інфраструктури. Однак джерела формування бюджету розвитку не відповідають навіть наближено реальним потребам громад (рис. 1).

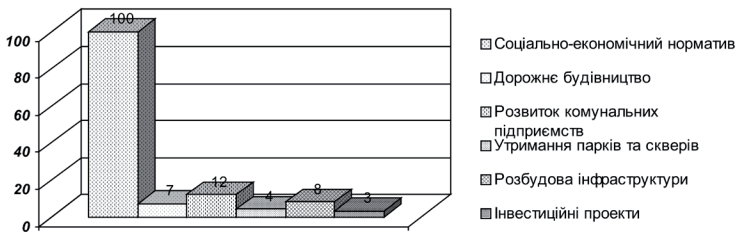


Рис 1. Зіставлення окремих витрат бюджету розвитку і нормативу в Україні у 2008 р. (за вибраними суб'єктами)

Як бачимо, самостійністю органів місцевого самоврядування безпосередньо пов'язане з бюджетним процесом, зокрема його самостійністю та рівнем наповнення бюджетів. Очевидно, що реформування органів місцевої влади повинно враховувати реальні потреби локальних громад та вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування.

Висновки. Рівень самостійності місцевих бюджетів та бюджетного процесу не відповідає європейським вимогам і нормам, не забезпечує належного рівня виконання місцевим самоврядуванням покладених на них обов'язків. Це вимагає, по-перше, формування чіткого алгоритму та нормативів формування місцевих бюджетів, а по-друге, визначення однозначної податкової бази формування місцевих бюджетів, зокрема – бюджету розвитку. Для усіх функцій та зобов'язань місцевого самоврядування має бути норматив бюджетних нагромаджень та витрат. З іншого боку, ігнорування запровадження податку на нерухомість не лише порушує принципи соціальної солідарності та справедливості, але й суттєво звужує наповнення місцевих бюджетів.

Бюджетний процес місцевого самоврядування значно відхиляється від процедури, визначеної Бюджетним кодексом, а тому вимагає суттєвого нормування.

Література

1. Конституція України: редакція від 17.09. 08 р. – К., Українська правнича фундація, 2009.
2. Бюджетний кодекс України / Закон України № 2542-III від 21 червня 2001 р.
3. Про місцеве самоврядування в Україні Закон України // Голос України – 1997. – № 12.
4. Про освіту / Закон України від 20.05.08 р. № 290-VI. – Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 27-28. – С. 251.
5. Буковинський С. А. Шляхи розвитку бюджетної системи України // Фінанси України. – 2003. – № 9.
6. Буковинський С. А. Удосконалення вирівнювання фінансового забезпечення територіальних громад // Фінанси України. – 2002 р. – № 5.
7. Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. – К., 2001.
8. Фінансовий стан міст за 2007 рік, – К.: Асоціація міст України та громад, Асоціація фінансистів України, 2006.
9. Четыре шага польских реформ: административная реформа. – Варшава: MSZ, 2000.