

УДК 336.143.2

Коніщева Наталія Йосипівна,*доктор економічних наук, професор, професор кафедри обліку та аудиту Слов'янського державного педагогічного університету, м. Слов'янськ;***Герко Тетяна Миколаївна,***заступник голови Слов'янської міської ради з питань освіти, культури, гуманітарної та соціальної сфери, м. Слов'янськ*

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Визначено напрями реформування фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах післякризової модернізації економіки та державного управління.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, фінансове забезпечення, напрями реформування.*

Определены направления реформирования фінансового обеспечения местного самоуправления в условиях послекризисной модернизации экономики и государственного управления.

Ключевые слова: *местное самоуправление, финансовое обеспечение, направления реформирования.*

The paper shows the ways of reforming financial provision for self-government under post-crisis modernization of the economy and government administration.

Keywords: *local self-government, financial provision, ways of reforming.*

Постановка проблеми. Протягом останніх років в Україні було прийнято низку базових нормативно-правових актів, які законодавчо закріпили основні принципи та гарантії місцевого самоврядування в структурі органів влади, а також забезпечують його правові та фінансові основи [1–5]. Серед найбільш актуальних проблем слід зазначити економічну неспроможність більшої частини громад у реалізації власних і делегованих повноважень; дефіцит ресурсів, які формують бюджет розвитку як основи інфраструктурних інвестицій; відсутність можливості реального середньострокового бюджетного планування через невизначеність бюджетного та податкового законодавства.

© Коніщева Наталія Йосипівна, Герко Тетяна Миколаївна, 2012

Як зазначено у Програмі економічних реформ України на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», необхідність реформи міжбюджетних відносин обумовлено такими проблемами, як: низька якість послуг, що надаються на місцевому рівні; високий рівень зносу комунальної інфраструктури; низька фінансова незалежність; недостатньо прозорий розподіл міжбюджетних трансфертів; обмеженість у доступі до запозичень; нечіткий розподіл і обмеженість повноважень органів місцевого самоврядування; недостатність контролю за витратою коштів на місцях [6, 18].

Вчені Національного інституту стратегічних досліджень стверджують, що «В Україні і досі залишились невирішеними системні проблеми, які супроводжують реформування бюджетно-податкової сфери і які вирішальним чином впливають на стабільний регіональний розвиток» [7, 2]. До цих питань віднесено такі: зменшення фіскального потенціалу місцевих податків та зборів і відсутність значущого фіскального ефекту від розширення дохідних джерел другого кошика, неповне використання потенціалів оподаткування; уповільнення темпів зростання обсягів надходжень до першого кошика та, відповідно, зростаюча залежність місцевих бюджетів від державного; суттєві відмінності між рівнями доходів та видатків місцевих бюджетів на одну особу у різних регіонах України; нецільове використання коштів та невиконання планових показників надання міжбюджетних трансфертів; низький рівень використання міськими радами можливостей зовнішніх запозичень; низька зацікавленість органів місцевої влади у формуванні сприятливого інвестиційного клімату в регіоні та активізації економічної діяльності; інертність місцевої влади у питаннях соціально-економічного розвитку регіону [7, 2–6; 8, 17–18].

Тобто на сьогодні система місцевого самоврядування не відповідає потребам динамічного розвитку економіки. У зв'язку з цим необхідні реальні кроки з проведення реформи місцевого самоврядування, а саме: оптимізація системи державного управління в регіонах та підвищення її ефективності; створення стійкої бази економічного розвитку територіальних громад, удосконалення бюджетного процесу, податкових та міжбюджетних відносин, сприяння розвитку комунальної власності.

Проблеми формування місцевих бюджетів в Україні активно розглядаються вітчизняними вченими та науковцями. Аналіз показує, що наукові розробки з проблем формування місцевих бюджетів в Україні вимагають додаткових досліджень з урахуванням особли-

ностей новацій законодавства, а також визначення сучасних принципів і підходів, які відповідають ринковим умовам господарювання та особливостям післякризового відновлення економіки. Важливе значення для поліпшення фінансового стану органів місцевого самоврядування також має подальше реформування податкового законодавства.

Тому **метою даного дослідження** є визначення та систематизація напрямів реформування фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах післякризової модернізації економіки та державного управління.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням одержаних результатів дослідження. Виступаючи на міжнародних муніципальних слуханнях «Розвиток належного врядування на місцевому та регіональному рівнях» 1 листопада 2011 р. у м. Києві та підкреслюючи важливість проведення реформи місцевого самоврядування та регіональної політики, Президент України В.Ф. Янукович зазначив, що «Основний зміст реформи місцевого самоврядування – децентралізація управління. Найскладнішим її елементом є перерозподіл частини повноважень від органів державної влади до місцевого самоврядування та сформованих ним виконавчих структур. Важливою передумовою реформування місцевої влади має стати розширення дохідної бази місцевих бюджетів та раціоналізація їхніх видатків» [9–12].

Прем'єр-міністр України М.Я. Азаров, беручи участь у роботі 17-ї сесії Конференції міністрів країн-членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування (3–4 листопада 2011 р., м. Київ), підкреслив, що «важливим напрямом реформи місцевого самоврядування є створення умов, які дозволяють реалізувати основні положення Європейської хартії місцевого самоврядування, яку Україна підписала у 1995 році». За його словами, «в Україні діє 12 тис. територіальних громад, і приблизно половина з них має чисельність населення до 3 тис. осіб. Місцеві бюджети таких громад дотуються державою більше ніж на 70%. А тому говорити про повноцінне самоврядування не можна, забезпечення їх життєдіяльності значною мірою залежить від трансфертів з держбюджету» [13].

На думку фахівців Національного інституту стратегічних досліджень, «Місцева влада сьогодні не має достатніх ресурсів. Діюча модель міжбюджетних відносин характеризується надмірною централізацією фінансових ресурсів. Доходи місцевих бюджетів взагалі становлять лише 7% від ВВП, видатки – 13%. При цьому більша частина доходів місцевих бюджетів – це державні трансферти, власні ж ресурси, які місцеві органи влади можуть використати за власними

пріоритетами, становлять лише 1% від ВВП» [8, 18]. «Місцеві податки та збори формують до 2% дохідної частини місцевих бюджетів, тоді як у ЄС їхня частка сягає 30% (переважно завдяки податку на нерухомість)» [8, 19].

У щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України «Модернізація України – наш стратегічний вибір» вказано, що «реформування бюджетного забезпечення регіонального розвитку має здійснюватися у напрямі зменшення частки державних ресурсів, отримуваних органами місцевого самоврядування, і збільшення частки самостійно мобілізованих ресурсів» [14, 98].

Для реалізації політики місцевого розвитку доцільним є зміцнення місцевих бюджетів і реформування міжбюджетних відносин у напрямі розширення фінансової спроможності громад; оптимізація нормативів урахування регіональної специфіки при обчисленні обсягу міжбюджетних трансфертів; запровадження програмно-цільового методу планування і використання бюджетних коштів; мобілізація місцевих джерел фінансових ресурсів, насамперед місцевих запозичень; активізація діяльності органів місцевого самоврядування на фондовому та кредитному ринках; передання частки надходжень від податку на доходи фізичних осіб і плати за землю до бюджету розвитку з метою створення фінансових можливостей для довгострокового інвестування [14, 98].

З метою посилення фінансової спроможності місцевих органів влади вченими Національного інституту стратегічних досліджень пропонується розробка та реалізація низки важливих заходів.

1. Запровадження механізмів стимулювання економічної активності місцевої влади: закріплення за місцевими бюджетами 10% податку на прибуток підприємств; виключення єдиного податку з кошику доходів, що враховується при розрахунку трансфертів; закріплення 50% від перевищення прогнозованого обсягу надходжень першого кошика у переліку дохідних статей місцевих бюджетів, що не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів.

2. Вжиття принципів заходів щодо зменшення фінансової залежності від державного бюджету за рахунок коригування механізму надання трансфертів та перерозподілу дохідних джерел на користь спеціального фонду та широкого запровадження програмно-цільового методу бюджетування: оптимізація нормативів урахування регіональної специфіки при обчисленні обсягу міжбюджетних трансфертів; удосконалення методики врахування видаткових потреб при складанні формули вирівнювання з метою подальшого нівелювання рівнів бюджетних видатків на одну особу у рівних регіонах; поши-

рення запровадження інвестиційних субвенцій на виконання програм (проектів); удосконалення механізму визначення і розподілу субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) через встановлення критеріїв їхнього розподілу на підставі формалізованих параметрів, запровадження стандартних процедур конкурсного відбору інвестиційних програм (проектів); інвентаризація цільових програм, що фінансуються з місцевих бюджетів, відповідно до наявних ресурсів; передання частки надходжень від податку з доходів фізичних осіб і частки плати за землю до бюджету розвитку з метою створення фінансових можливостей для довгострокового інвестування; концентрація витрачання фінансових ресурсів на тих напрямках перетворень, що визначені у регіональних стратегіях як пріоритетні; поступове розширення числа місцевих бюджетів, що використовують програмно-цільовий метод бюджетування, поширення позитивного досвіду цього методу на всі регіони, застосування методу, в першу чергу, до бюджетів регіонів; запровадження переходу на середньострокове планування місцевих бюджетів, у першу чергу, бюджету розвитку, оскільки саме з них здійснюються капітальні видатки.

3. Перегляд механізмів перерозподілу загальнонаціональних податків – доцільним є формування єдиного фонду надходжень податку з доходів фізичних осіб і перерозподіл його через застосування формульного підходу, який має спиратися на кількість офіційно зареєстрованих жителів на відповідній території.

4. Підвищення ефективності витрачання коштів місцевих бюджетів: запровадження програмно-цільового методу планування і використання бюджетних коштів, перехід на середньострокове бюджетне планування; усунення неправових шляхів мінімізації податкових зобов'язань та ухилення від сплати податків, у першу чергу, протидія тінізації доходів громадян та відповідного ухилення від сплати податку; виявлення та ліквідація шляхів мінімізації податкових зобов'язань, викриття схем ухилення від сплати платежів до бюджету; повне використання фіскальних можливостей туристичного збору та збору за впровадження деяких видів підприємницької діяльності [15, 39–41].

Враховуючи зарубіжний та вітчизняний досвід формування місцевих бюджетів, напрями реформування фінансового забезпечення місцевого самоврядування можна систематизувати у 8 груп. Для реалізації цих напрямів доцільним є розробка та впровадження низки заходів:

1. Внесення змін та доповнень до законодавчої та нормативно-правової бази, яка регулює питання фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

2. Прогнозування показників доходів і видатків місцевих бюджетів з використанням сучасних інформаційних технологій, економіко-математичних методів і спеціального програмного забезпечення.

3. Згідно із Стратегією модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки, яку було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2007 р. № 34, серед напрямів реалізації Стратегії визначено такі, як вдосконалення системи стратегічного бюджетного планування на середньостроковий та довгостроковий періоди, а також створення уніфікованої організаційної та інформаційної облікової системи з метою забезпечення обміну інформацією між Мінфіном, органами Державного казначейства та суб'єктами державного сектора на основі використанням баз даних та інформаційних систем [16].

Здійснення середньострокового планування місцевих бюджетів на основі впровадження програмно-цільового методу [17]:

3.1. Врегулювання процедур використання показників середньострокового плану при підготовці проекту бюджету.

3.2. Розробка теоретико-методологічних положень з обліку соціальних стандартів надання послуг населенню та програмного підходу до розвитку галузей соціально-культурної сфери при формуванні місцевих бюджетів.

4. Аналіз показників доходів і видатків місцевих бюджетів та розробка методичних рекомендацій щодо вдосконалення їхнього розрахунку.

5. Удосконалення фінансової основи місцевого самоврядування в контексті нового податкового законодавства:

5.1. Вдосконалення податкового законодавства України відповідно до напрямів реформування податкової системи, у тому числі системи місцевих податків і зборів.

5.2. Прийняття законопроекту про оподаткування нерухомого майна (з включенням податку до місцевого бюджету).

5.3. Включення до складу джерел формування доходів місцевого бюджету, які не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів: 5% податку з доходів фізичних осіб за обласним і районним бюджетами; 10% податку на прибуток підприємств приватної форми власності; 25% плати за землю для обласного бюджету і 15% плати для районного; надходження від продажу земельних ділянок відповідно до нормативів відрахування плати за землю за рівнями місцевих бюджетів.

5.4. Включення до складу доходів місцевих бюджетів платежів за спецводокористування, користування надрами та отримання ліцензій.

5.5. Розробка комплексу заходів щодо залучення додаткових джерел надходжень до місцевого бюджету (одержання кредитів і позик, коригування системи місцевих податків і зборів).

5.6. Розробка рекомендацій щодо вдосконалення антикризових програм, які сприяють запобіганню неплатоспроможності органів місцевого самоврядування та скороченню видаткової частини місцевого бюджету.

6. Зміцнення інвестиційної складової місцевих бюджетів:

6.1. Надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів на засадах фінансової участі місцевого бюджету з урахуванням відповідних критеріїв.

6.2. Створення місцевих фондів розвитку з метою надання фінансової допомоги на розвиток соціальної інфраструктури, комунального господарства.

6.3. Удосконалення процедур здійснення місцевих запозичень та надання місцевих гарантій.

7. Підвищення ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні для надання соціальних послуг населенню, децентралізація державного управління фінансовими ресурсами:

7.1. Уточнення видаткових повноважень за галузями бюджетної сфери та відповідний розподіл витрат між тими, які враховуються та не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

7.2. Децентралізація управління державними фінансовими ресурсами.

7.3. Підготовка міністерствами та відомствами соціально-культурної сфери проектів нормативно-правових актів щодо функціонування бюджетних установ у межах обсягів фінансових ресурсів, переданих місцевим бюджетам, з урахуванням норм державних соціальних стандартів.

7.4. Перехід до нових методів формування місцевих бюджетів.

8. Удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин:

8.1. Посилення стимулюючої складової міжбюджетного регулювання для підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні дохідної частини.

8.2. Удосконалення методичних підходів для розрахунку видаткової частини місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

8.3. Розробка та реалізація моделі формування місцевих бюджетів шляхом переходу на добровільній основі адміністративно-територіальних одиниць, у яких частина дотацій перевищує 70% у структурі доходів бюджету, до бюджетного планування на рівні району.

Реалізація вищевказаних заходів дозволить забезпечити зміцнення фінансової основи розвитку територій, розширити повноваження органів місцевого самоврядування та підвищити рівень проживання громадян.

Висновки. Таким чином, систематизація напрямів реформування фінансового забезпечення місцевого самоврядування в контексті податкового та бюджетного законодавства України свідчить про актуальність подальших наукових досліджень з проблем реформування фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

У Програмі економічних реформ України на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» у рамках етапу 2 (до кінця 2012 р.) серед напрямів удосконалення фінансової основи місцевих бюджетів передбачено: впровадження програм розвитку регіонів на середньострокову перспективу; прийняття методичної бази для програмно-цільового методу та середньострокового планування на рівні місцевих бюджетів; зміну законодавства для забезпечення фінансово-організаційної кооперації на місцевому рівні; прийняття законодавства для впровадження зовнішнього аудиту місцевих бюджетів. У рамках етапу 3 (до кінця 2014 р.) визначено запровадження середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні [6, 21].

В інформаційних матеріалах підсумкової прес-конференції прем'єр-міністра України М.Я. Азарова (20 січня 2012 р., м. Київ) до основних завдань на 2012 р. включено створення ефективної системи стратегічного планування регіонального розвитку та забезпечення подолання існуючих диспропорцій на рівні регіонів [18].

У 2012 р. плануються впровадження заходів на основі застосування програмно-цільового методу: затвердження бюджетних програм відповідними місцевими радами пілотних регіонів; моніторинг виконання затверджених бюджетних програм та показників їхнього розрахунку; внесення змін до програмного забезпечення в частині обслуговування місцевих бюджетів; розширення кола учасників експерименту – проведення навчання представників фінансових управлінь, головних розпорядників та одержувачів коштів місцевих бюджетів, працівників територіальних органів казначейської служби.

У дорученні Президента України за результатами міжнародних муніципальних слухань «Розвиток належного врядування на місцевому та регіональному рівнях» (1 листопада 2011 р., м. Київ) зазначено про необхідність утворення міжвідомчої робочої групи з питань удосконалення системи органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні; забезпечення підготовки та внесення в установленому порядку проекту Указу Президента України щодо

затвердження плану заходів, спрямованих на реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, передбачивши заходи з проведення експерименту щодо вдосконалення моделі місцевого самоврядування на визначених територіях.

На розширеному засіданні Кабінету Міністрів України (2 листопада 2011 р., м. Київ) Президент України В.Ф. Янукович наголосив на актуальності розробки стратегічних документів розвитку територій на період до 2015 р. [19].

Реалізація заходів щодо реформування місцевих бюджетів в Україні сприятиме зміцненню фінансової бази місцевого самоврядування, посиленню впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток територій та підвищенню рівня надання громадських послуг населенню.

Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України (із змінами та доповненнями станом на 02.12.2010 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>. – Назва з екрана.

2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

3. Концепція реформування місцевих бюджетів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р (із внесенням змін від 21.07.2010 р. № 1465-р) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=308-2007-%F0>. – Назва з екрана.

4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №№ 13–14, 15–16. – Ст. 122.

5. Про Державний бюджет України на 2011 рік: Закон України із змінами, внесеними згідно із Законами від 07.04.2011 р. № 3220-VI, № 3222-VI, від 21.04.2011 р. № 3291-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2857-17>. – Назва з екрана.

6. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава [Текст]: Програма економічних реформ на 2010–2014 роки. – К.: Комітет з економічних реформ при Президентові України, 2010. – 87 с.

7. Шевченко О.В. Зміни бюджетно-податкового регулювання регіонального розвитку [Текст]: перші підсумки: аналітична доповідь / О.В. Шевченко. – К.: Нац. ін-т стратегічних досліджень, 2011. – 10 с.

8. Нова архітектура бюджетної системи України [Текст]: ризики та можливості для економічного зростання: аналітична доповідь / О.О. Молдован, Я.А. Жаліло, О.В. Шевченко; за ред. к.е.н., с.н.с., заслуженого економіста України Я.А. Жаліла. – К.: Нац. ін-т стратегічних досліджень, 2010. – 35 с.

9. Виступ Президента України на міжнародних муніципальних слуханнях «Розвиток належного врядування на місцевому та регіональному рівнях» (1 листопада 2011 р., м. Київ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/21776.html>. – Назва з екрана.

10. Президент України В.Ф. Янукович «Реформа місцевого самоврядування в Україні пов'язана з внесенням змін до Конституції» (1 листопада 2011 р., м. Київ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/21771.html>. – Назва з екрана.

11. Президент України В.Ф. Янукович «Ми зобов'язані розпочати реформу місцевого самоврядування» (1 листопада 2011 р., м. Київ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/21768.html>. – Назва з екрана.

12. Президент України В.Ф. Янукович «Нам потрібна дорожня карта реформи місцевого самоврядування» (1 листопада 2011 р., м. Київ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/21772.html>. – Назва з екрана.

13. Прем'єр-міністр України М.Я. Азаров «Уряд створить умови для повноцінного розвитку територіальних громад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244667419&cat_id=244276429. – Назва з екрана.

14. Модернізація України – наш стратегічний вибір [Текст]: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: Нац. ін-т стратегічних досліджень, 2011. – 416 с.

15. Реформи системи державних фінансів України [Текст]: перші результати та подальші перспективи: доповідь / О.О. Молдован, О.В. Шевченко, О.А. Єго-рова; за ред. к.е.н., с.н.с., заслуженого економіста України Я.А. Жаліла. – К.: Нац. ін-т стратегічних досліджень, 2011. – 50 с.

16. Стратегія модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2007 р. № 34 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/34-2007-%D0%BF>. – Назва з екрана.

17. Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів: Наказ Міністерства фінансів України від 02.08.2010 р. № 805 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=289413. – Назва з екрана.

18. Інформаційні матеріали підсумкової прес-конференції Прем'єр-міністра України М.Я. Азарова. – К.: Кабінет Міністрів України, 2012. – 73 с.

19. Президент України В.Ф. Янукович «Регіони України мають працювати за актуальними стратегіями розвитку» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/21787.html>. – Назва з екрана.