

УДК 352:336.14

Н. Г. ГВАЗАВА

## **РОЛЬ ДЕРЖАВИ У ФОРМУВАННІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

*Проведено аналіз формування місцевих бюджетів в Україні. Висвітлено наявні проблеми, внесено пропозиції щодо вдосконалення формування місцевих бюджетів та взаємовідносин між державним і місцевим бюджетами.*

**Ключові слова:** місцевий бюджет, державний бюджет, реформа міжбюджетних відносин, місцеве самоврядування.

*The analysis of forming of local budgets has been carried out in Ukraine. Present problems have been reported, suggestions of forming of local budgets and mutual relations between the state and local budget have been introduced.*

**Key words:** a local budget, the state budget, reform of interbudgetary relations, local government.

Однією зі складових бюджетної системи України є місцеві бюджети. Відповідно до Конституції України, до них належать: обласні, міські, районні, районні в містах, селищні і сільські бюджети. За допомогою місцевих бюджетів щорічно перерозподіляється близько 15 % валового внутрішнього продукту, в них зосереджується майже 35 % бюджетних ресурсів [3].

Місцеві бюджети виконують особливу роль у кожній унітарній країні тому, що вони є фінансовою базою існування місцевого самоврядування.

На сьогодні можна виділити такі актуальні проблеми формування місцевих бюджетів в Україні:

- існування істотних протиріч у нормативно-законодавчій базі, що регулює формування і використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів, а саме: діють протилежні за змістом законодавчі норми, кожна з яких використовується урядом залежно від завдань, що постають у новому бюджетному році; існують неузгодженості в термінології;

- надмірна централізація управління місцевими бюджетами та відсутність чіткого розподілу компетенцій щодо вирішення конкретних завдань між центральними органами влади і органами регіонального та місцевого самоврядування;

- нестабільність джерел формування доходів місцевих бюджетів і відсутність ефективного механізму міжрегіонального перерозподілу державних доходів;

- недосконалість міжбюджетних відносин, що зумовлена їх невідповідністю швидким змінам, що відбуваються.

Мета статті – розглянути роль держави у формуванні місцевих бюджетів.

Для поставленої мети необхідно вирішити таке завдання: проаналізувати хід реформування українського законодавства відповідно до Європейської хартії про місцеве самоврядування, що ратифікована Верховною Радою України, та їх виконання [6].

У Харгії зазначено, що саме органи місцевого самоврядування забезпечують ефективно і близьке до громадянина управління та безпосередню участь людини в державних справах, що є одним з головних демократичних принципів.

За радянських часів інститут місцевого самоврядування не визнавав, що гальмувало розвиток місцевих фінансів взагалі і місцевих бюджетів зокрема. Учені ототожнювали місцеві фінанси з місцевими бюджетами, функціонування яких досліджували у складі єдиного державного бюджету СРСР. Проте дискутувалася проблема розподілу видатків і джерел доходів держави та місцевих органів влади. Представники радянського напрямку розвитку теорії місцевих фінансів – М. Васильєва, Л. Ходській, А. Свірщевський, В. Твердохлебов, Н. Цитович [2].

Представники західної фінансової науки (А. Сміт, Л. Штейн, Р. Гнейст, Девід Гаймен, Дж. Е. Стігліц, Масгрейв, А. Вагнер, К. Фріштак, Ш. Бланкарт) вперше визнали необхідність самостійних досліджень місцевих фінансів поряд із фінансами держави. Західні вчені досліджують проблеми визначення функцій і завдань місцевих органів влади, їх розмежування між державним і місцевим господарством, достатність фінансового забезпечення місцевих органів влади та акцентують увагу на автономії місцевого самоврядування в усіх сферах, включно з фінансовою. У складі місцевих фінансів вони розглядають самостійні місцеві бюджети з достатнім обсягом фінансових ресурсів для виконання покладених на місцеві органи влади завдань і функцій. Вони вважають поштовхом зародження місцевих фінансів становлення місцевого самоврядування.

Ураховуючи трансформаційні зміни економіки в колишньому Радянському Союзі на початку 1990-х рр., у пострадянських країнах відбувається розбудова громадянського суспільства та відроджується інститут місцевого самоврядування, переоцінюються теоретичні основи місцевих фінансів і переглядається система управління на місцях. Пострадянська школа намагається адаптуватися до реалій ринкових відносин, ураховуючи надбання сучасної західної школи, розв'язуючи проблеми, що безпосередньо стосуються місцевих фінансів, міжбюджетних відносин, фінансового вирівнювання і стають предметом дискусій українських економістів (В. Кравченко, О. Василик, Ц. Огонь, С. Буковинський, О. Кириленко, І. Луніна, Д. Полозенко, В. Федосов, І. Чугунов).

При підготовці Бюджетного кодексу важливим завданням було забезпечення реалізації вимог Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” щодо розширення самостійності органів місцевого самоврядування у сфері формування та виконання місцевих бюджетів, а також запровадження нової моделі міжбюджетних відносин.

У Бюджетному кодексі визначено основні принципи організації місцевих фінансів, джерела формування і напрями використання фінансових ресурсів органів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також фінансові права цих органів. Поєднання в одному документі положень, які регламентують бюджетний процес у цілому та впроваджують реформу міжбюджетних відносин, сприятиме гармонізації українського бюджетного законодавства з нормами та стандартами відповідного європейського законодавства [4].

У перші два роки після запуску бюджетної реформи місцеві бюджети відчували деяке полегшення. Зросли обсяги бюджету, що дозволило сподіватися на подальше поглиблення реформи.

Починаючи з 2000 р., склалася тенденція зростання частки трансфертів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів. Обсяги доходів, що закріплені за місцевими бюджетами, залишаються практично на одному рівні, а обсяг міжбюджетних трансфертів збільшився майже вдвічі. Збільшення обсягу трансфертів відбулося за рахунок субвенцій з державного бюджету на надання населенню соціальних послуг, що відповідає вимогам Бюджетного кодексу.

Бюджетна реформа стає недовірною. Підтвердження тому – додаткові дотації місцевим бюджетам на підвищення заробітної плати. У витратах місцевих бюджетів видатки на заробітну плату складають приблизно 80 %, але суми витрат тільки на багаторазово збільшену зарплату перевищують закладені в розрахунках Міністерства фінансів. Міністерство фінансів запропонувало своє бачення бюджетної політики щодо місцевих бюджетів: ніяких вільностей, тотальний контроль і голодний пайок. Розрахунок доходів було зведено до традиційної схеми “від досягнутого”, для цього було запропоновано кілометрову формулу, більшість параметрів якої не відіграють ніякої ролі, оскільки в процесі розрахунку скорочуються. У видатковій частині було закладено тільки заробітну плату.

Політичну відповідальність за недоліки у плануванні місцевих бюджетів покладено на місцеве керівництво. Міністерство фінансів для гарантії повного контролю над місцевими бюджетами залучило до управління місцевими бюджетами Казначейство.

Надходження дотації здійснюється на регулярній основі за рахунок коштів державного бюджету з акумульованих на відповідній території.

Як показує досвід, до самоврядування варто відноситися як до партнера. У цьому випадку фінансова стабільність самоврядування є гарантією забезпечення владних типів: найбільш соціально активна частина суспільства – чиновники, вчителі і лікарі – принаймні, не будуть супротивниками влади.

Рівень централізації фінансових ресурсів у Державному бюджеті залежить від конкретних умов господарювання і завдань, які необхідно вирішувати на конкретному етапі розвитку. Державний бюджет нашої країни характеризується високим ступенем централізації фінансових ресурсів. Нині бюджет України становить 55 % від валового внутрішнього продукту. Така централізація грошових коштів має забезпечити своєчасне фінансування загальнодержавних програм, а також додаткові заходи, пов'язані з підвищенням заробітної плати та інших соціальних виплат.

Питання вдосконалення відносин між ланками бюджетної системи завжди є актуальними. Чинний бюджетний механізм, при якому Ради вищого рівня встановлюють нормативи відрхувань для низів, призводить до паралічу органів місцевого самоврядування. Тому необхідно розподілити сфери Державного бюджету і бюджетів місцевих органів. На державному рівні доцільно фінансувати податки, які мають вирішальне значення для фінансування економіки України. На рівні місцевих органів влади слід залишити видатки, спрямовані на вирішення соціальних питань і підтримку їхнього економічного розрахунку в частині комунальної власності.

У 2010 р. було прийнято зміни податкового законодавства у сфері грального та малого бізнесу в середині бюджетного періоду, які вплинули на виконання доходної та видаткової частини бюджету.

З 1 листопада 2011 р. набрав чинності Закон України “Про судовий збір”. Відповідно до Закону, за подання позовних заяв, скарг до суду, а також за видачу судами документів справляється судовий збір, який сплачується за місцем розгляду справи та зараховується до спеціального фонду Державного бюджету України. Це призвело до незапланованих втрат місцевих бюджетів.

Бюджетним кодексом запроваджено поділ усіх надходжень і видатків на такі, що враховуються, і такі, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. На практиці створюється два окремих кошика.

Величину першого кошика контролює вищий орган влади. Державне мито входить до першого кошика. На сьогодні ж існує дуже низький рівень забезпеченості делегованих державою повноважень відповідними фінансовими ресурсами.

Видатки на заробітну плату та енергоносії забезпечено не в повному обсязі, практично не залишається коштів на господарське утримання, капітальний ремонт приміщень і придбання обладнання та інвентарю по установах та закладах бюджетної сфери.

Кошти другого кошика є власністю відповідної громади, отже, вилученню не підлягають і використовуються на визначені даною громадою цілі. Зрозуміло, що розмір видатків з другого кошика обмежується сумою одержаних ним доходів. Чим більше коштів збере місцева влада до цього кошика, то більше різних програм зможе профінансувати в інтересах жителів відповідної території.

На сьогодні, як доводить аналіз складу доходів зазначених кошиків, більш вагомі доходи, – зокрема податок з доходів фізичних осіб, єдиний податок, – включено до першого кошика, а також і державне мито. Натомість частка другого кошика в дохідній частині місцевих бюджетів є досить незначною, а отже, обмежено й кошти, якими бюджети можуть вільно розпоряджатися.

На місцях не вистачає грошей – це приводить до необхідності оптимізації мережі. Щоб цілком знищити яку-небудь бюджетну самостійність, починаючи із середини 2004 р., додаткові субвенції на підвищення зарплати йдуть через обласний бюджет, що вже і розподіляє їх між районами і містами. Це викликало протистояння між обласним і місцевим керівниками.

У зв’язку з цим місцева влада змушена вживати заходи щодо недопущення заборгованості, у першу чергу, із заробітної плати, за рахунок пошуку власних додаткових фінансових ресурсів і резервів.

Виходячи з вищевикладеного, необхідно законодавчо, а може, навіть і в Конституції України передбачити норму, яка обмежувала б внесення змін до Державного бюджету України на відповідний рік після його прийняття.

Таким чином, сьогоднішній стан місцевих бюджетів України характеризується низькою часткою дохідних джерел, які не враховуються при розрахунку обсягів трансфертів і якими місцеві органи влади можуть розпоряджатися самостійно, виходячи з пріоритетів розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

Інакше кажучи, необхідно якнайшвидше чітко розподілити компетенцію між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування і законодавче закріпити її за ними. Законодавство вже заклало принципи самостійності у складання бюджетів усіх рівнів, але вони ще не зміцнені економічним механізмом, а тому не працюють.

Ще в XVIII ст. Монтеск'є писав про те, що домінуюча роль належить законодавчій владі. І до сьогоднішнього дня, на жаль, нічого не змінилося. Поки пріоритетне положення належить Верховній Раді, місцеві органи влади завжди будуть залежати від центру (рисунок) [1].



Рисунок. Вплив держави на діяльність територіальної громади

У зв'язку з цим для створення чіткої системи формування бюджетів усіх рівнів необхідно чітко розподілити доходи між усіма ланками бюджетної системи, тобто мати визначену законом дохідну базу, а відносини між державним і місцевими бюджетами будувати з урахуванням умов соціально-економічного розвитку регіонів.

Проблема бюджетного вирівнювання останнім часом вийшла за межі теорії. Тепер вона нерозривно пов'язана із практичними заходами щодо реалізації в Україні принципу "відносної" самостійності бюджетів усіх рівнів із міжбюджетним перерозподілом фінансових ресурсів. Без нього неможливо обійтися, оскільки фінансові ресурси деяких місцевих органів влади в силу історичних та інших причин не можуть забезпечити реалізацію цими органами владних повноважень. Вийти з цього становища можна, надавши цим регіонам необхідної допомоги через перерозподіл коштів, виробивши для цього раціональні основи і механізми.

Сучасна система розподілу бюджетних коштів між різними рівнями управління має орієнтуватися на вирішення обопільного завдання – досягнення збалансованості бюджетів і “по вертикалі”, і “по горизонталі”. По “вертикалі” треба усунути невідповідності між видатками місцевих бюджетів і надходженнями, закріпленими за даним бюджетним рівнем. Таку незбалансованість повністю подолати без зовнішньої корекції нереально: абсолютно податковий потенціал і об’єктивні потреби даної території практично не збігаються. Тому органи державної влади, маючи більші можливості економічного регулювання й обсяг податкових надходжень, можуть і повинні компенсувати дисбаланс місцевих бюджетів, спрямовуючи на доходи якусь частину коштів, що акумулюються на рівні Державного бюджету. Однак і тоді, коли податкових надходжень і субсидій досить для фінансування спільних видатків місцевих бюджетів, лишається завдання збалансування “по горизонталі”. Справа в тому, що в межах самих місцевих бюджетів можуть бути неоднакові бюджетні можливості адміністративних одиниць, які охоплюють значний регіон (переважно східні області України). Інакше кажучи, в його межах також є свої багаті і бідні території, у зв’язку з чим і на цьому рівні (горизонтальному) необхідна фінансова допомога “згори”.

Як наслідок існування таких проблем, у першу чергу, зумовлюють виникнення дисбалансу в самих місцевих бюджетах, а саме: виникає дефіцит бюджетних коштів; не вирішуються важливі життєві проблеми людей, відбувається занепад всього місцевого господарства.

Виходячи з цього, для вирішення проблем, що виникають при формуванні місцевих бюджетів в Україні, доцільно запропонувати такі шляхи їх вирішення:

- удосконалити існуючу нормативно-законодавчу базу або розробити нову, яка б могла чітко регулювати та визначати процес формування і використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів;

- здійснити поступовий перехід до децентралізації управління місцевими бюджетами, що надасть можливість місцевим фінансам стати більш самостійним інститутом;

- реформувати місцеве оподаткування, а саме: переведення деяких податків з розряду загальнодержавних у місцеві для того, щоб збільшити надходження до місцевих бюджетів, установити більш справедливий міжрегіональний розподіл частки податків;

- удосконалити формули розподілу міжбюджетних трансфертів у розрахунку обсягів видатків за окремими галузями, що враховуються при визначенні дотації, призначеної для вирівнювання диспропорцій між місцевими бюджетами;

- чітко дотримуватись бюджетної дисципліни, що має відбитися в доцільному використанні бюджетних засобів;

- застосувати режим жорсткої економії бюджетних коштів;

- залучати іноземні інвестиції та кредити;

- упровадити здійснення контролю за формуванням і використанням місцевих бюджетів громадою.

Таким чином, застосувавши запропоновані заходи, можливо досягнути успішного вирішення існуючих проблем.

Сьогодні необхідно більш оперативно проводити реформування системи управління державою та територіального устрою з метою надання реальної можливості для людини отримати максимальну кількість послуг від органів влади на кожному рівні управління. Саме людина та задоволення її потреб повинні опинитися в центрі уваги влади, яка для ефективної реалізації покладених на неї функцій отримає необхідні повноваження і, у той же час, буде нести всю повноту відповідальності за втілення в життя цих функцій.

Незважаючи на передбачені Конституцією України та законами України права місцевих громад на самоврядування та відповідні повноваження, на практиці місцеві ради не виконують покладені на них функції, а їх реалізація перекладається на місцеві державні адміністрації, які априорі не здатні повною мірою представляти інтереси місцевих громад, тобто фактично порушується право громадян на самоврядність.

Окрім цього наближення влади безпосередньо до громадян спільно із запровадженням механізмів бюджетної автономії самоврядних одиниць дозволить на практиці реалізувати одне з основних завдань адміністративно-територіальної реформи – забезпечити отримання громадянами максимально можливої кількості якісних суспільних послуг.

Утілення адміністративно-територіальної реформи поставить у центр уваги людину, її інтереси та потреби; забезпечить демократизацію та прозорість процесу державного управління; розподіл повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Одним з найважливіших моментів при проведенні адміністративно-територіальної реформи має стати чіткий розподіл повноважень між рівнями місцевого самоврядування. Це означає, що за кожним рівнем місцевого самоврядування закріплюватиметься відповідний перелік послуг, за надання яких відповідатимуть органи саме цього рівня [5].

#### Література:

1. *Азаркин Н. М.* Монтеסקьє / Н. М. Азаркин. – М. : Юрид. л-ра, 1988. – 128 с.
2. *Біленчук П. Д.* Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : навч. посіб. / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2001. – 304 с.
3. Бюджетний кодекс України // ВВР України. – 2010. – № 50 – 51. – Ст. 572.
4. Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – К. : НДФІ при Мінфіні України, 2001. – 346 с.
5. Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування. – Страсбург : Рада Європи, 1990.

*Надійшла до редколегії 20.01.2012 р.*