

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 336.1:352

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ

Мамонова В. В.,

д. держ. упр., проф.,

професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ, м. Харків

Горбатенко О. С.,

*головний спеціаліст відділу економічного аналізу та прогнозу розвитку міста
управління економіки Рубіжанської міської ради Луганської обл., м. Рубіжне*

Проаналізовано вплив реформи міжбюджетних відносин на дохідну частину міського бюджету. Обґрунтовано шляхи вдосконалення управління фінансовими фінансами в місті – розширення дохідної бази місцевого бюджету, залучення додаткових джерел фінансування, запровадження сучасних методів фінансового планування.

Ключові слова: місцеві фінанси, децентралізація влади, місцевий бюджет, бюджетна політика, доходи місцевого бюджету, управління.

Mamonova V. V.,

Doctor in Public Administration, Professor,

Professor of Regional Development and Local Government Department, KRI NAPA, Kharkiv

Horbatenko O. S.,

*Chief Specialist of Economic Analysis and City Development Forecast Department
of Economy Board of Rubizhne City Council Luhansk region, Rubizhne*

LOCAL FINANCE IN TERMS OF POWER DECENTRALIZATION, WAYS TO IMPROVE GOVERNANCE

Analyzed the influence of the reform of interbudgetary relations at the revenues of the city budget. Grounded the ways of improving financial management in finance – expansion of the revenue base of local budgets, raising additional funding sources, the introduction of modern methods of financial planning.

Key words: local finance, decentralization of power, local budget, fiscal policy, incomes of local budgets, management.

Розпочатий в Україні процес децентралізації влади, що здійснюється шляхом розподілу повноважень між центральними і регіональними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, охоплює перш за все питання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах реформи міжбюджетних відносин, адже саме на них покладається велика відповідальність щодо створення умов для розвитку господарської, соціальної та культурної діяльності, підвищення життєвого рівня територіальних громад, що можливе за наявності міцної фінансової бази місцевих органів та здатності ефективно управляти нею. Разом з тим однією з найважливіших проблем залишається низька фінансова спроможність не лише сільських, а й міських територіальних громад.

Питанням організації місцевих фінансів, використання фінансового потенціалу території присвячено чимало праць вітчизняних вчених та фахівців. Місцеві фінанси є предметом дослідження вчених – фахівців з державного управління, представників

© Мамонова В. В., Горбатенко О. С., 2016

економічної науки та науки фінансового права, серед яких С. Біла, К. Бліщук, О. Василик, О. Заверуха, В. Кравченко, М. Кульчинський, В. Тарнай та ін. Одними з них приділена увага теорії та практиці фінансів місцевих органів влади, іншими – формуванню та/або виконанню місцевих бюджетів, місцевому оподаткуванню, міжбюджетним відносинам, місцевим позикам, аналізу зарубіжного досвіду. Однак усе ще залишаються проблеми недостатності фінансового забезпечення місцевого самоврядування, невідпрацьованості механізмів залучення додаткових ресурсів до фінансування розвитку міст тощо.

Метою статті є аналіз впливу реформи міжбюджетних відносин на дохідну частину бюджету міста обласного значення та обґрунтування шляхів удосконалення управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади в Україні задля посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування.

Останнім часом у країні розпочався процес децентралізації влади, що ґрунтується на Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, проекту змін до Конституції України, законах України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII, “Про добровільне об’єднання територіальних громад” від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII та ін. При цьому передбачається проведення докорінної реформи управління в державі, основні імперативи якої визначають перерозподіл завдань, повноважень і ресурсів між органами влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях, зокрема передачу ширших повноважень, функцій і ресурсів від держави органам місцевого самоврядування з одночасним наданням їм справжньої бюджетної автономії та фінансової самостійності, зміцненням матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування.

Як відомо, у системі місцевих фінансів центральне місце належить місцевим бюджетам, які, з одного боку, є документальним носієм місцевих фінансів, а з іншого – являють собою план утворення й використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення виконання завдань органів місцевого самоврядування. Їх самостійність гарантується власними та закріпленими за ними загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів.

Як уже зазначалося вище, першим кроком на шляху фінансової децентралізації було формування дохідної частини місцевих бюджетів на 2015 р. на новій основі. Наприклад, доходи міського бюджету м. Рубіжного Луганської області з урахуванням трансфертів з державного бюджету в цілому у 2015 р. порівняно з 2014 р. збільшилися на 21,02 %, у першу чергу за рахунок зростання доходів загального фонду бюджету без урахування трансфертів (на 17,44 %), а також трансфертів з державного бюджету (на 26,46 %), що відображено в табл. 1.

Таблиця 1

Фактичні доходи бюджету міста Рубіжного за 2012–2015 рр.

<i>Доходи</i>	<i>2012 р.</i>	<i>2013 р.</i>	<i>2014 р.</i>	<i>2015 р.</i>
Доходи загального фонду без урахування трансфертів з державного бюджету, млн грн	71,09	74,05	68,69	80,67
Доходи спеціального фонду без урахування трансфертів з державного бюджету, млн грн	12,63	13,78	12,82	10,40
Офіційні трансферти з державного бюджету, млн грн	142,66	103,77	139,21	176,05
Разом доходи, млн грн	226,39	191,60	220,72	267,12
Питома вага власних доходів у дохідній частині міського бюджету, %	37,0	45,8	36,93	34,1
Питома вага офіційних трансфертів у дохідній частині міського бюджету, %	63,0	54,2	63,07	65,9

Проведений аналіз даних, наведених у табл. 1, свідчить, що питома вага власних доходів у дохідній частині міського бюджету в цілому в останні роки має тенденцію до зменшення, і навіть здійснені заходи фінансової децентралізації поки що не змогли її подолати. Це означає, що бюджет міста, як й раніше, залежить від державної підтримки – питома вага трансфертів з державного бюджету в доходах міського бюджету впродовж останніх 2012–2015 рр. у середньому складала 61,54 %, тобто трансферти забезпечують більше половини всіх доходів бюджету міста, що є негативним.

Головним джерелом наповнення бюджету є податкові надходження, що включають загальнодержавні та місцеві податки і збори. Згідно з Податковим кодексом України (з урахуванням змін, внесених до нього у 2012–2015 рр.) до загальнодержавних податків належать податок на прибуток підприємств, податок на доходи фізичних осіб, податок на додану вартість, акцизний податок, екологічний податок, рентна плата і мито; до місцевих податків належать єдиний податок та податок на майно (місцеві ради встановлюють його в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного податку та плати за землю, яка, у свою чергу, сплачується у вигляді земельного податку та орендної плати); до місцевих зборів – збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір [5].

Основними податковими надходженнями у 2015 р. були: податок та збір на доходи фізичних осіб, який склав 60,6 % у загальному обсязі податкових надходжень міста; акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю піддакцизних товарів (4,2 % податкових надходжень міста); місцеві податки, які є основою самодостатності місцевих бюджетів (34,2 % податкових надходжень міста).

Необхідно зауважити, що до 2015 р., коли в Україні було розпочато реалізацію бюджетної політики в напрямі реформи міжбюджетних відносин, зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, місцеві податки і збори в загальному в обсязі надходжень міста займали малу частку, яка у 2014 р. дорівнювала 9,5 %, а у 2013 р. – 8,4 %. На підвищення питомої ваги місцевих податків і зборів у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів у 2015 р. вплинуло включення до їх складу податку на майно та єдиного податку, які на сьогодні є найвагомими серед місцевих податків і зборів міста. Проте в доходах міського бюджету м. Рубіжного місцеві податки і збори все ще складають незначну частину – 8,46 % за планом 2015 р. із збільшенням до 18,73 % у плані на 2016 р. Для порівняння – місцеві податки становлять у загальній сумі доходів місцевих бюджетів Австрії – 72 %, США – 66 %, Швеції – 61 %, Японії – 55 %, Данії – 51 %, Франції – 48 %, Швейцарії та Німеччині – по 46 %, Норвегії – 43 %, Великої Британії – 37 %, Фінляндії – 34 %, Іспанії – 31 % [1, с. 57].

Найбільшим за обсягом джерелом доходів бюджету м. Рубіжного, як і інших міст обласного значення, є податок на доходи фізичних осіб, проте його надходження в 2015 р. склали 88,1 % до аналогічного показника 2014 р., що відбулося внаслідок законодавчого скорочення з 75 до 60 % нормативів його зарахування до бюджетів міст обласного значення, а також зменшення в місті кількості штатних працівників. Втрачені бюджетом міста 15 % податку на доходи фізичних осіб не компенсують надходження від запроваджених 10 % податку на прибуток підприємств, акцизного податку від реалізації суб'єктами господарювання піддакцизних товарів, збільшення відсотка зарахування екологічного податку та ін. Щобільше, нові закріплені податки не є залежними від дій органів місцевого самоврядування.

Отже, проведений аналіз дозволив дійти висновків, що все ще присутня значна недостатність фінансових ресурсів місцевого самоврядування та неможливість вирішувати належним чином проблеми територіальних громад, що гальмує розвиток територій, адже левову частку в доходах місцевих бюджетів займають офіційні трансферти з державного бюджету, що свідчить про обмежену самостійність органів місцевого самоврядування, їх фінансову залежність від держави.

У зв'язку з цим варто звернути увагу на можливість збільшення фінансових ресурсів місцевої громади за рахунок збільшення ставки податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, який запроваджений з метою мотивації органів місцевого самоврядування до збільшення власних доходів та компенсації можливих втрат, пов'язаних зі зміною переліку надходжень до місцевих бюджетів. Справа в тому, що Законом України від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України щодо податкової реформи” було визначено, що на 2015 р. ставки податку для об'єктів нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб, не можуть перевищувати 1 % мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного року за 1 м² для об'єктів нежитлової нерухомості [4]. Незважаючи на те, що з 2016 р. верхню межу ставки податку збільшено до 3 % розміру мінімальної заробітної плати, по-перше, згідно з нормами чинного законодавства у 2016 р. зарахування даного податку буде здійснюватися за ставками 2015 р. та з використанням пільг, що застосовувались при розрахунку податку минулого року; по-друге, оскільки встановлено лише верхню межу ставки податку, в органів місцевого самоврядування є “спокуса” затверджувати занижені ставки, що призведе до недоотримання доходів до міських бюджетів.

Для нівелювання суб'єктивної природи таких рішень органів місцевого самоврядування вважаємо за доцільне на законодавчому рівні зафіксувати мінімальну ставку податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

Розширенню дохідної бази місцевого бюджету сприятиме розвиток у містах малого та середнього підприємництва. Корисним у зв'язку з цим вважаємо досвід Франції, де муніципальна влада надає багатосторонню допомогу малому та середньому бізнесу, яка має заохочувальний характер: створення особливого режиму діяльності, встановлення пільгових ставок оподаткування, пряме інвестування, здійснення посередницько-комунікаційних функцій у взаємодії бізнесу з фінансово-кредитними організаціями, міжмуніципальне співробітництво та укладення відповідних угод з регіоном щодо надання допомоги невеликим підприємствам [7].

Крім того, додатковим джерелом фінансування розвитку міста мають стати кошти Державного фонду регіонального розвитку, що створений у складі загального фонду державного бюджету та функціонує з 2012 р. На 2016 р. передбачено збільшення майже у 1,6 разу обсягу цього фонду порівняно з попереднім роком, що спрямовано на активізацію місцевих економічних ініціатив завдяки скерованості коштів на фінансування перспективних інвестиційних програм і проектів місцевих громад. Прозорий відбір інвестиційних проектів регіонального розвитку, які можуть фінансуватися за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку, здійснюється завдяки веб-сайту “Онлайн-платформа ДФРР”, на якій розміщено перелік інвестиційних проектів у розрізі регіонів, районів і окремих міст (<http://dfr.minregion.gov.ua/Projects-list>). Зокрема, фінансування реалізації проектів по м. Рубіжному, а також по м. Харкову, що пройшли конкурсний відбір у 2015 р., на 90 % буде здійснюватися за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку і лише на 10 % – за рахунок видатків відповідного міського бюджету.

Окремим джерелом фінансування місцевого економічного розвитку є грантові кошти – це ресурси, надані для фінансування потреб місцевого економічного розвитку у вигляді міжнародної технічної допомоги, грантів міжнародних організацій-донорів, благодійних внесків та пожертв. Проте для результативної реалізації процесу пошуку додаткових фінансових ресурсів органи місцевого самоврядування мають опанувати інструментарій фандрейзингу (англ. *fundraising* – комплекс заходів, спрямованих на залучення грошових коштів, які орган місцевого самоврядування не може забезпечити самостійно, але які є вельми необхідними для фінансування проектів розвитку

територій) та методологію грантрайтингу (англ. *grantwriting* – майстерність підготовки проектів (написання заявок) для участі в конкурсах на отримання фінансової підтримки від міжнародних донорських організацій для реалізації проектів, що мають суттєве значення для розвитку громад).

Перехід на нову модель використання бюджетних коштів – від утримання комунальних закладів до оплати відповідних послуг – пов’язано також із застосуванням програмно-цільового методу бюджетного планування на місцевому рівні, повсюдне застосування якого передбачене Бюджетним кодексом України (розділ VI “Прикінцеві та перехідні положення”, п. 18): “Установити, що програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, застосовується, починаючи із складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік” (доповнено п. 63 (п.п. 5) Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII) [2; 3]. Головними перевагами програмно-цільового методу є концентрація ресурсів за принципом “мета – ресурси (заходи) – результат”; зосередження не на процесі, а на результатах; забезпечення прозорості бюджетного процесу; посилення відповідальності за витрачання бюджетних коштів; просторова інтеграція за принципом об’єднання зусиль розрізнених суб’єктів. Між тим, незважаючи на початок упровадження цього методу ще в 2003 р., а також наявність відповідних положень у Бюджетному кодексі України та інших нормативно-правових актів, перехід на застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі на місцевому рівні здійснюється занадто повільно, суцільного переходу на середньострокове фінансове планування не відбулося. Сьогодні, на жаль, управління місцевими фінансами здійснюється на короткостроковій основі, що притаманне більшості органів місцевого самоврядування, які розробляють та затверджують річні бюджети, щорічно здійснюють розподіл бюджетних призначень між розпорядниками бюджетних коштів тощо.

В умовах реформи міжбюджетних відносин як елемента місцевих фінансів виникає необхідність посилення контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів, що може бути реалізовано шляхом залучення громадськості до бюджетного процесу та забезпечення його публічності й прозорості, доступності для громадян бюджетної інформації. З цього приводу корисним вважаємо досвід Рубіжанської міської ради Луганської області – бюджетна інформація розміщується на офіційному сайті міської ради в рубриці “Бюджет міста”, що включає в себе сторінку “Про бюджет”, у якій містяться рішення міської ради з додатками про прийняття міського бюджету на відповідний рік, та сторінку “Звіт про виконання бюджету”, яка містить щоквартальні звіти про виконання бюджету міста з додатками, які є невід’ємною його частиною. Слід відзначити, що на сайтах багатьох міських рад є окремі рубрики, присвячені місцевим бюджетам (на сайті Харківської міської ради є вкладка “Бюджет міста. Інфографіка”), проте функціонують вони нестабільно, почасти мають формат подання інформації, незрозумілий для сприйняття громадянами, про що свідчить моніторинг звітів про виконання бюджетів міст – обласних центрів України за 2014 р., а також аналіз сайтів їх міських рад щодо створення й наповнення розділів “Про бюджет”, проведений у 2015 р. Центром політичних студій та аналітики в рамках проекту “Підвищення поінформованості громадськості про місцеві бюджети в Україні” [6].

Отже, необхідно більш ретельно розглядати питання звітування перед громадою міста щодо фінансової діяльності, а саме: наповнювати пояснювальні записки до звітів про виконання бюджету інформацією про причини невиконання або перевиконання планових показників, зазначенням переліків об’єктів, що фінансувались у відповідному періоді, та сум, які на ці об’єкти було витрачено, зазначенням того, що вдалося виконати додатково, за рахунок яких коштів тощо. При цьому інформація має подаватись у доступному та зрозумілому для пересічних громадян форматі, для покращення

розуміння можливо надавати виконання окремих показників в динаміці, що сприятиме підвищенню довіри до влади та вдосконаленню управління фінансовими ресурсами на місцевому рівні в умовах сьогодення.

За результатами проведеного дослідження обґрунтовано рекомендації щодо покращення фінансового забезпечення місцевого самоврядування, перш за все за рахунок розширення дохідної бази місцевого бюджету, залучення додаткових джерел фінансування, запровадження сучасних методів фінансового планування у місті. Реалізація розроблених пропозицій сприятиме удосконаленню управління місцевими фінансами в місті. Напрямами подальших досліджень мають стати обґрунтування механізмів управління проектами як інструментарію фінансування інвестиційного розвитку територій.

Список використаних джерел

1. *Бондарук Т. Г.* Зарубіжний досвід місцевого оподаткування та можливості його застосування в Україні / Т. Г. Бондарук // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2011. – № 1. – С. 56–66.
2. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456 –VI (із змінами). – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
4. Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України щодо податкової реформи” від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.
5. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI (із змінами). – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
6. *Тарнай В. А.* Кращі практики бюджетної прозорості та підзвітності органів місцевого самоврядування / В. А. Тарнай, С. І. Карелін, С. В. Корнилюк. – К. : Центр політичних студій та аналітики, 2015. – 64 с.
7. *Титар А. О.* Зарубіжний досвід планування та прогнозування доходів місцевих бюджетів / О. А. Титар // Управління розвитком. – 2013. – № 16 (156). – С. 14–16.

Надійшла до редколегії 10.02.2016 р.