

ЗМІЦНЕННЯ МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В статті досліджено сучасний стан формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів з урахуванням внесених змін до бюджетного та податкового кодексу. Досліджено джерела формування I та II кошика місцевих бюджетів відповідно до покладених та делегованих повноважень. В роботі запропоновано шляхи забезпечення делегованих повноважень органами місцевого самоврядування. За результатами проведеного дослідження сформовано джерела доходів місцевих бюджетів та запропоновано шляхи зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація, власні повноваження, делеговані повноваження, матеріальні ресурси, фінансові ресурси, місцевий бюджет, доходи місцевих бюджетів, місцеві податки і збори, органи місцевого самоврядування.

V. E. KUDELSKYI
Khmelnytsky National University

STRENGTHENING FINANCIAL MATERIAL BASIS OF LOCAL GOVERNMENT

In the article the current state of financial resources of local budgets, taking into account changes to the budget and tax code. Investigated sources of the first and second basket according to local budgets assigned and delegated authority. The paper presents ways of providing delegated powers by local authorities. The results of the study formed the sources of income of local budgets and the ways of enhancing the material and financial basis of local government.

Keywords: local government, decentralization, own powers delegated authority, material resources, financial resources, local budget, local budget revenues, local taxes and fees local governments.

Актуальність теми. Однією з найбільш важливих передумов демократичної держави є самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування. Фінансовою основою місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів. Як економічна категорія, доходи місцевих бюджетів відображають відносини з приводу формування і використання фінансових ресурсів на регіональному рівні, призначених для реалізації функцій місцевих органів влади. Особливості формування доходів місцевих бюджетів полягають у розмежуванні повноважень між центральними і місцевими органами влади, що останнім часом набуло особливої актуальності.

Однією із важливих проблем формування матеріально-фінансової основи місцевих бюджетів є забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та формування міжбюджетних відносин, з метою підвищення рівня фінансової самодостатності шляхом посилення бюджетної децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичними та методологічними проблемами формування і використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів у вітчизняній фінансовій науці присвячені праці вчених-економістів С. Буковинського, О. Василика, А. Даниленка, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луїної, І. Лютого, В. Опаріна, К. Павлюк, О. Романенко, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та ін.

Значний внесок в осмислення нагальних проблем місцевого самоврядування та дослідження шляхів їх вирішення зробили сучасні фахівці галузі державного управління та місцевого самоврядування: О. Батанова, В. Борденюк, О. Дробота, М. Корнієнко, О. Лазор, П. Любченко та інші. В цілому сучасний стан місцевого самоврядування характеризується відсутністю належного матеріального та фінансового, кадрового та іншого ресурсного забезпечення необхідного для виконання завдань і повноважень органів місцевого самоврядування.

Питаннями функціональної достатності органу місцевого самоврядування цікавляться сучасні вчені. Так, В. Куйбіда аналізує принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування, Ю. Шаров – питання стратегічного планування у муніципальному менеджменті, В. Анфілатов з колегами здійснює системний аналіз в управлінні, Г. Парсаданов – питання планування та прогнозування соціально-економічної системи, С. Янг – проблеми системного управління організацією.

Проте, незважаючи на велику кількість досліджень, питання формування матеріально-фінансових ресурсів місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів та змін сьогодення є малодослідженим та потребують проведення подальших досліджень у зв'язку з внесенням змін до податкового та бюджетного законодавства.

Метою написання статті є проведення аналізу сучасного стану забезпечення фінансовими ресурсами місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів та відповідність їх внесеним змінам до бюджетного та податкового законодавства, спрямованого на збільшення доходів місцевих

бюджетів, а також запропонувати шляхи зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Згідно з чинним законодавством сфери діяльності і завдання органів місцевого самоврядування поділяються на власні і делеговані. З метою виконання власних повноважень органи місцевого самоврядування самостійно визначають мінімальний обсяг фінансових ресурсів.

Між ланками бюджетної системи різних рівнів, доходи розподіляються відповідно до загальнодержавних законів, а всередині ланки – відповідно до рішень місцевих органів влади.

З метою підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів продовжено процес проведення бюджетної децентралізації. Тому, внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів, а в подальшому планується внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) та ще до цілого ряду законів [1].

Метою бюджетної децентралізації повинно стати зміцнення та збільшення частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті.

Основними завданнями, які будуть реалізовані в рамках бюджетної децентралізації є: перегляд та визначення переліку власних та делегованих повноважень; розширення фінансової бази органів місцевого самоврядування; перехід до системи цільових трансфертів, спрямованих на компенсацію видатків органів місцевого самоврядування в результаті реалізації ними делегованих функцій; запровадження розрахунку на основі формули перерозподілу національних податків, закріплених за місцевими бюджетами; запровадження максимального рівня прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування [2].

Децентралізація бюджетних фінансових ресурсів передбачає:

- зміну системи оподаткування, при якій змінюються питомі надходження на користь місцевих бюджетів;

- зміну трансфертної політики, яка не зможе будуватись на радянському принципі «від кожного по можливостям – кожному по необхідності»;

- надання органами місцевого самоврядування більших повноважень в напрямку розробки та реалізації різноманітних програм соціально – економічного розвитку [3].

Проведення бюджетної децентралізації в Україні у формі збільшення повноважень та забезпеченості матеріально-фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування триває з року в рік та щороку декларується в Основних напрямках бюджетної політики.

Для оцінки ступеня бюджетно-фінансової децентралізації використовують показник частки місцевих рівнів управління у доходах і видатках консолідованого бюджету [4]. Показником високого рівня децентралізації є частка місцевих видатків на рівні більш як 45 % загальнодержавних видатків, середнього рівня – 30–45%, а низького рівня – менш як 30 %.

Протягом 2011–2013 рр. рівень бюджетної централізації зменшився з 78,3 % до 76,2 %, і відповідно рівень децентралізації бюджетних ресурсів збільшується з 21,7 до 22,2 %. У 2014 році відбулося незначне збільшення частки у доходах зведеного бюджету – 77,8 %, при цьому відбулося зменшення частки місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету – 22,2 % (таблиця 1).

Таблиця 1

Доходи зведеного, державного та місцевих бюджетів України за 2013–2014 роки [2, с. 27]

Показники	2013 рік	2014 рік	2014 рік проти 2013 року	
			Абсолютний приріст, млрд грн.	Темп приросту, %
Зведений бюджет, млрд грн., у т.ч.:	442,8	455,9	13,1	3,0
загальний фонд	75,0	388,9	13,9	3,7
спеціальний фонд	67,8	67,0	-0,8	-1,2
Державний бюджет (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн., у т.ч.:	337,6	354,8	17,2	5,1
частка у доходах зведеного бюджету, %	76,2	77,8	x	x
загальний фонд	290,1	308,7	18,6	6,4
спеціальний фонд	47,5	46,1	-1,4	-3,0
Місцеві бюджети (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн., у т.ч.:	105,2	101,1	-4,1	-3,9
частка у доходах зведеного бюджету, %	23,8	22,2	x	x
загальний фонд	84,9	80,2	-4,7	-5,5
спеціальний фонд	20,3	20,9	0,6	3,0

Як видно з таблиці 1 структура доходів місцевих бюджетів свідчить про зростання частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів та негативним наслідком бюджетно-фінансової децентралізації в Україні.

Одночасно збільшується обсяг міжбюджетних трансфертів, що надходять з Державного бюджету України до місцевого бюджету. В 2014 році до місцевого бюджету спрямовано 130492,3 тис. грн, або 75,1 %, що свідчить про зниження ступеня централізованості бюджету та підвищення рівня ще більшої залежності надходжень місцевого бюджету від Державного бюджету України.

Значна залежність місцевих бюджетів від державного бюджету свідчить про недосконалість розподілу доходно-видаткових повноважень між рівнями управління і системи міжбюджетних відносин, а також про проблеми з нарощуванням доходної частини місцевих бюджетів через слабку економічну розвиненість окремих територій [5].

Відповідно до Бюджетного кодексу, відбулись значні зміни до підходів у формуванні видаткових повноважень, які делегуються виключно на рівень міста обласного значення, районний рівень та рівень територіальних громад, які будуть об'єднані.

Завдяки запровадженню нової моделі фінансового забезпечення місцеві бюджети отримають додатковий ресурс до загального фонду в сумі понад 22 млрд грн. А загалом, враховуючи сальдо міжбюджетних трансфертів, – понад 40 млрд грн в цьому році [6].

Крім позитивних зрушень за наслідками проведення бюджетної децентралізації на сьогодні існує ряд проблемних питань, які виникли в ході практичного застосування нових норм бюджетного законодавства, що потребують вирішення на законодавчому рівні.

Однак, доходи місцевих бюджетів мають відповідну законодавчу базу – Конституція України, Бюджетний кодекс, Закони України «Про податкову систему України», «Про місцеве самоврядування в Україні» та інші нормативні акти.

Доходи бюджету формуються за рахунок податкових надходжень, неподаткових надходжень, доходів від операцій із капіталом та трансфертів.

Перелік доходів, що закріплюються за місцевими бюджетами, визначено у статтях 64, 66, 68, 69 Бюджетного кодексу України за видами бюджетів та видами податків і зборів, що зараховуються до цих бюджетів [7].

Згідно з положеннями Бюджетного кодексу, дохідна частина місцевих бюджетів складається з доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, та доходів, що не враховуються. У Бюджетному кодексі вводиться поняття «кошика доходів місцевого самоврядування» для бюджетів територіальних громад (сіл, селищ, міст та їх об'єднань).

Виділяють два кошики. Кошик №1 спрямовується на фінансування повноважень, делегованих державою місцевим бюджетам. Кошик № 2 – це той кошик, що витрачається на виконання власних повноважень (таблиця 2).

В результаті зміни системи вирівнювання змінено механізм фінансування делегованих повноважень установ охорони здоров'я та освіти. В умовах попередньої системи вирівнювання, видатки на фінансування комунальних установ охорони здоров'я та освіти були віднесені до видатків, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетного трансферту місцевим бюджетам з державного бюджету (1-й кошик), оскільки ці повноваження є делегованими державою. На даний час фінансовий ресурс на зазначені видатки передбачається у вигляді галузевих субвенцій, які мають чітко зазначену ціль: медична, освітянська, на підготовку кадрів, що забезпечує виключення випадків перерозподілу зазначених коштів на інші видатки. Таким чином, місцеві органи отримали конкретні цільові кошти, які не можуть змінювати, тоді як попередня система вирівнювання дозволяла такий перерозподіл.

Таблиця 2

Доходи місцевих бюджетів

Кошик доходів № 1	Кошик доходів №2
Доходи, що враховуються за умови визначення обсягу міжбюджетних трансфертів	Доходи, що не враховуються за умови визначення обсягу міжбюджетних трансфертів
Доходи, закріплені державою за місцевим бюджетом для забезпечення фінансування видатків, що обраховуються за фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості. Якщо сума вказаних доходів менша за суму видатків, переданих державою і обрахованих за формулою, то на різницю даному місцевому бюджету надається трансферт (дотація вирівнювання).	Доходи, що повністю залишаються в розпорядженні відповідного бюджету та не враховуються у розрахунках обсягів дотації вирівнювання або обсягів вилучення. Ці доходи призначено для забезпечення видатків, які в межах чинного законодавства повністю передані на розгляд місцевих органів влади.

Склад доходів так званого «першого та другого кошика» згідно Бюджетного кодексу України відображено в таблиці 3.

Джерела доходів I та II кошика

Сучасний стан	Очікуваний результат від децентралізації
Податок на доходи фізичних осіб	
50% до Державного бюджету України	25% до Державного бюджету України
50% до бюджету Києва (I кошик)	50% I кошик/ 25% II кошик до бюджету м. Києва
75% до бюджетів міст обласного значення (I кошик)	50% I кошик/ 25% II кошик до бюджетів міст обласного значення
25% до бюджетів сіл, селищ, міст районного значення (I кошик)	15% I кошик/ 10% II кошик до бюджетів сіл, селищ, міст районного значення
25% до обласних бюджетів (I кошик)	25% до обласних бюджетів (I кошик)
50% до районних бюджетів (I кошик)	35% I кошик/ 15% II кошик до районних бюджетів
Податок на прибуток підприємств	
100% до Державного бюджету України.	75% до Державного бюджету України. або 90% до Державного бюджету України 1) 25% до бюджетів місцевого самоврядування (окрім м. Київ); або 2) 25% до бюджетів місцевого самоврядування (Київ); або 3) 10% з яких: 5% до обласного бюджету та 5% до бюджетів місцевого самоврядування (окрім м. Київ); або 4) 10% з яких: 5% до обласного бюджету та 5% до бюджетів місцевого самоврядування (Київ).
Екологічний податок	
100% до бюджету розвитку місцевих бюджетів	100% до загального фонду II кошику місцевих бюджетів
65% до Державного бюджету України	30% до Державного бюджету України
35% до місцевих бюджетів у тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів – 25%, обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим – 10%, бюджетів міст Києва та Севастополя – 35%.	70% до місцевих бюджетів у тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів – 50%, обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим – 20%, бюджетів міст Києва та Севастополя – 70%.
Єдиний податок	
100% до бюджету розвитку місцевих бюджетів	100% до загального фонду II кошику місцевих бюджетів
Місцеві податки і збори	
1. Плата за землю – загальнодержавний податок.	1. Плата за землю – місцевий податок.
2. Оподаткування податком на нерухоме майно: 2.1) загальної площі житлової будівлі приватної форми власності; 2.2) великі пільги в залежності від площі об'єкту; 2.3) ставки від 1% до 2,7% від мінімальної заробітної плати за 1 кв. м; 2.4) відсутні будь-які коефіцієнти.	2. Оподаткування податком на нерухоме майно: 2.1) загальної площі житлової будівлі приватної форми власності; 2.2) відсутність пільг в залежності від площі об'єкту; 2.3) ставки від 0,1% до 0,2% від мінімальної заробітної плати за 1 кв. м; 2.4) застосування зональних коефіцієнтів від 1–3.
	3. Ринковий збір.
	4. Податок з власників транспортних засобів ставка 20% від мінімальної заробітної плати за кожні 1000 куб. см. об'єму двигуна сплачується за рік.
	5. Адміністративні штрафи: 5.1) за порушення податкового законодавства щодо податків і зборів, які зараховуються до II кошику місцевих бюджетів. 5.2) 100 % адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху (бюджетів районів та міст обласного значення).

Отже, делеговані повноваження органам місцевого самоврядування будуть забезпечені шляхом:

- затвердження у натуральному та вартісному виразі переліку соціальних стандартів та нормативів надання послуг закладами бюджетної сфери;
- приведення у відповідність фінансових нормативів бюджетної забезпеченості до попередньо розроблених стандартів;
- реформування системи соціального захисту – перерозподіл повноважень між виконавчою владою та органами місцевого самоврядування.

Разом з тим, механізм розрахунків обсягу коштів на зазначені цілі та бюджетне планування мають визначатися виходячи з обсягу видатків з державного бюджету на виконання делегованих повноважень, а органи місцевого самоврядування не можуть впливати на обсяг виділених державою коштів (таблиця 4).

Слід зазначити, що органи місцевого самоврядування мають право за рахунок власних коштів збільшувати видатки на фінансування соціальної сфери за наявності ресурсу, якого може не вистачати.

Зазначену проблему може вирішити тільки запровадження в галузі освіти – соціальних стандартів, а в галузі охорони здоров'я – страхової медицини.

Таблиця 4

Бюджетне планування

Сучасний стан	Отримані результати (шляхи зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування)
1. Прогноз зростання доходів місцевих бюджетів здійснюється Мінфіном без прив'язки до прогнозу зростання ВВП.	1. Прогноз зростання доходів місцевих бюджетів здійснюється Мінфіном з прив'язкою до прогнозу зростання ВВП.
2. Заборгованості місцевих бюджетів по середньостроковим позикам, отриманим внаслідок прорахунків Мінфіну у плануванні доходів, погашаються за рахунок місцевих бюджетів.	2. Заборгованості місцевих бюджетів по середньостроковим позикам, отриманим внаслідок прорахунків Мінфіну у плануванні доходів, погашаються за рахунок трансфертів з Державного бюджету.
3. Плани по доходам місцевих бюджетів ДПА не відповідають прогнозам Мінфіну.	3. Плани по доходам місцевих бюджетів ДПА чітко відповідатимуть прогнозам Мінфіну.
4. Місцеві бюджети не можуть використовувати економію фінансових ресурсів від кредитних коштів та лізингового обладнання.	4. Економія фінансових ресурсів місцевих бюджетів від кредитних коштів та лізингового обладнання, обліковується на спеціальних рахунках і використовуватися на погашення відповідних кредитних ресурсів.
5. За рішенням КМУ 50% перевиконання надходжень по податку на прибуток підприємств та акцизного податку зараховуються до місцевих бюджетів.	5. За рішенням обласної ради не менше 50% коштів, які зараховуються до місцевих бюджетів, від перевиконання III кошика, перераховуються до бюджетів територіальних громад.
	6. Розрахунок прогнозних показників III кошика здійснюється за формулою, яка враховує індекси відносної платоспроможності.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. На сучасному етапі становлення економіки зроблено значний крок вперед в проведенні реформи міжбюджетних відносин, прийняті відповідні зміни до законодавства, змінено механізми бюджетного фінансування та вирівнювання. За результатами дослідження проведено аналіз державного та місцевого бюджетів, виділено перелік доходів, що закріплюються за місцевими бюджетами та запропоновано шляхи зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування. Варто відмітити, що за умови вирішення законодавчих, організаційних та соціальних проблем місцеві бюджети, у майбутньому зможуть мати достатній обсяг коштів на виконання делегованих повноважень, а громадяни України отримають нарешті підвищення якості надання медичних, освітніх, соціальних та інших послуг.

Подальші дослідження необхідно спрямувати на впровадження та виконання соціальних програм органами місцевого самоврядування.

Література

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.] ; Центр політико-правових реформ. — К. : Москаленко О. М., 2012. — 212 с.
2. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / [В. І. Антипов та ін. ; заг. ред., передмова Ф. О. Ярошенка]. — К. : Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. — 592 с.
3. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання за 2014 рік [Електронний ресурс] / Ін-т бюджету та соціально-економічних досліджень. — Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua/news/429/130434/>.
4. ВВП України перевищить докризовий рівень до 2019 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://banker.ua/bank_news/govregulations/2015/03/12/1180472847/vvp-ukrainy-prevysit-dokrizisnyj-uroven-k-2019-godu/
5. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи

міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

6. Ворона П. В. Особливості розвитку місцевого самоврядування в період світової глобалізації [Електронний ресурс] / П. В. Ворона // Державне будівництво. — 2011. — № 2. — Режим доступу : www.kbuara.kharkov.ua.

7. Ковальова В. Реформа місцевого самоврядування: замість держадміністрацій створять виконкоми обласних і рай-онних рад [Електронний ресурс] / В. Ковальова // Урядовий кур'єр. — 27 березня 2014 р. — Режим доступу : <http://www.ukurier.gov.ua/uk/articles/reforma-miscevogo-samovryaduvannya-zamist-derzhadm>.

8. Проць Н.В. Формування податкових надходжень місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації / Н.В. Проць // Фінансовий простір. — 2015. — № 1. — С. 221–227.

9. Трачук П. А. Державне будівництво та місцеве самоврядування : навч. посіб. / П. А Трачук. — Чернівці : Наша книга, 2007. — 280 с.

10. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб. / О. О. Сунцова. — К., 2008. — С. 180.

11. Сеньків Т. В. Самостійність місцевих бюджетів: стан, проблеми та шляхи зміцнення / Т. В. Сеньків // Економічний форум. — 2012. — № 1. — С. 8.

12. Ткачук І. Г. Економічна самостійність регіону : моногр. / І. Г. Ткачук — К. : Наук. думка, 2008. — 238 с.

Надійшла 14.09.2015; рецензент: д. е. н. Хрущ Н. А.