

УДК 631.152

*М.Г. Семенишен, кандидат с.-г. наук, доцент,**С.Є. Балєв, асистент,**І.С. Яжук, аспірант ПДАТУ*

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ПЕРСПЕКТИВИ

*Розглядаються питання децентралізації бюджетної системи України, незалежності та життєздатності органів місцевої влади.*

*Ключові слова: фінансова децентралізація, органи регіонального та місцевого самоврядування, фінансування.*

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Сьогодні питання децентралізації бюджетної системи України виходять на перший план, адже фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами і уподобаннями.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Реалізація законодавчо закріпленого права кожного адміністративно-територіального утворення на економічну самостійність неможлива без наявності у кожного органу влади власного бюджету і права його складання, затвердження і виконання без втручання ззовні. А це означає, що кожен орган влади повинен володіти своїми фінансовими джерелами, достатніми для організації управління економікою і соціальною сферою на своїй території. Одночасно з цим він повинен володіти відносною самостійністю в управлінні податками та іншими обов'язковими платежами, що надходять до відповідного бюджету.

Тому саме місцевим бюджетам, як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування, належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави. Важлива роль відводиться місцевим бюджетам і у соціально-економічному розвитку території, адже саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення, засобів масової інформації; також фінансуються різноманітні молодіжні програми, видатки по упорядкуванню населених пунктів. Саме з місцевих бюджетів здійснюються видатки на соціальний захист та соціальне населення.

На жаль, в цій ланці бюджетної системи зберігається безнадійно застарілий механізм централізованого регулювання вищестоящими органами доходів місцевих бюджетів. Це позбавляє місцеві органи влади фінансової самостійності, на довгі роки закріплює залежність розвитку місцевої економіки.

**Основною метою статті є** вивчення питань децентралізації бюджетної системи України, збільшення можливості участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території, узгодження видатків органів влади з місцевими потребами і уподобаннями.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У результаті проведеного дослідження виявлено, що місцеві бюджети – це не просто балансові розрахунки доходів і витрат, які мобілізуються і витрачаються на відповідній території, а й важлива фінансова категорія, основу якої становить система фінансових відносин, що складається між місцевими та державним бюджетами, а також усередині сукупності місцевих бюджетів. Місцеві бюджети є головним каналом доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва, спрямованих на суспільне споживання. Саме через них суспільні фонди споживання розподіляються в територіальному розрізах, тобто між окремими адміністративно-територіальними одиницями і соціальними групами населення. Крім того, саме з місцевих бюджетів фінансується розвиток галузей виробничої сфери, в першу чергу місцевої промисловості і комунального господарства.

Водночас саме в цій найчисельнішій ланці бюджетної системи існує чи не найбільше проблем, пов'язаних із їх формуванням та виконанням, що потребують свого негайного вирішення.

Практичне дослідження процесу формування місцевих бюджетів довело, що на сьогоднішній день місцеві органи влади не володіють достатніми фінансовими ресурсами для

організації управління економікою і соціальною сферою на своєму рівні. Це обумовлено цілою низкою обставин:

- високими рівнем концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення задач;
- домінуючою роллю регулюючих доходів у структурі надходжень коштів до місцевого бюджету і низькою часткою закріплених за територіями податкових платежів (частка дотації та сум загальнодержавних регулюючих податків і зборів);
- нині діючою практикою формування місцевих бюджетів, при якій збережений поки що в своїй основі механізм централізованого встановлення нормативів відрахувань від регулюючих доходів, хоча вони й знаходяться у протиріччі з принципами бюджетної децентралізації;
- тенденцією встановлення видатків униз по бюджетній системі без відповідного підкріплення дохідними джерелами, що призводить до дотаційності багатьох раніше збалансованих місцевих бюджетів.

Принципи ж побудови і механізм функціонування нинішньої бюджетної системи склались ще в 30-ті роки і повністю відповідали характеру і методам адміністративно-командної системи управління народним господарством країни. Принципи єдності і так званого „демократичного”, а в дійсності жорстокого централізму обумовили наступні характерні риси бюджетної системи України:

- стягування значної частки фінансових ресурсів до державного бюджету;
- поділ усіх доходних джерел на власні та закріплені, що передаються у відання середнього та низового рівнів державної влади, і регулюючі, обсягом яких розпоряджався вищестоящий орган влади;
- широкі масштаби перерозподілу фінансових ресурсів між ланками бюджетної системи, що призвело до постійного зростання частки регулюючих доходів у місцевих бюджетах (в середньому 70-75%);
- суб'єктивізм при вирішенні питання про обсяг коштів, що передаються до конкретного нижчестоящого бюджету;
- орієнтована на видатки методологія формування місцевих бюджетів, що виховала у нижчестоящих управлінських структур утриманство і тверду впевненість в тому, що за все в кінцевому рахунку відповідає держава, центральні органи влади;
- щорічний перегляд нормативів відрахувань від регулюючих доходів, що давало необмежені можливості тримати в залежності нижчестоящі органи влади, впливаючи таким чином на формування дохідної частини відповідних бюджетів;
- численність форм міжбюджетного перерозподілу фінансових ресурсів, що дозволяла у всіх випадках застосовувати суб'єктивний „індивідуальний” підхід при вирішенні питання про надання фінансової допомоги нижчестоящого бюджету.

Результати дослідження підтвердили, що використання в регіонах України індивідуальних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків призводить до того, що в кожному з них залишається різна частина зібраних податків, а динаміка доходів у розрахунку на одиницю податкових надходжень по місцевих бюджетах у цілому є досить суперечливою і важко передбачуваною. Так, зокрема, досліджено, що збільшення (або зменшення) питомої ваги доходів відповідних сільських Рад у загальній сумі доходів району не спричиняє відповідного збільшення (або зменшення) доходів їх місцевих бюджетів. Відсутність чіткого взаємозв'язку між обсягами податків, які збираються, і доходами місцевих бюджетів позбавляє місцеві органи влади стимулів до збільшення державних доходів, що, в свою чергу, загострює проблему нестачі коштів не тільки на місцевому, але й на загальнодержавному рівні.

Міжрегіональний перерозподіл державних доходів досі не має ні чітко сформульованого змістовного обґрунтування, ні чітких правил і формул. Необ'єктивність такого перерозподілу призвела до того, що сільські Ради, де рівень податкових надходжень у розрахунку на душу населення є вищим, ніж у середньому по району, опиняються у гіршому становищі з точки зору доходів місцевих бюджетів порівняно з сільськими Радами, де він, відповідно, є нижчим.

Таким чином, аналіз проблем функціонування місцевих бюджетів базового рівня бюджетної системи, а також теорії та практики існування бюджетних систем в країнах з ринковою економікою дає змогу зробити висновки щодо здійснення заходів, спрямованих на покращання умов формування місцевих бюджетів.

**Висновки.** По-перше, необхідно чітко розподілити компетенції щодо розв'язання конкретних завдань між центральними органами влади і органами регіонального та місцевого

самоврядування і поступово здійснювати перехід до децентралізації державних фінансів. Так, на державному рівні (за рахунок коштів державного бюджету) повинні фінансуватися лише ті видатки, котрі пов'язані із забезпеченням загальнодержавних потреб: оборона країни, утримання законодавчої і виконавчої влади, розвиток фундаментальної науки, структурна перебудова економіки. Фінансові ж проблеми місцевого рівня раціонально вирішувати за рахунок коштів відповідних бюджетів.

У зв'язку з цим необхідно розподілити джерела податкових надходжень між центральними і місцевими владами в жорсткій ув'язці з виконуваними ними функціями, що повинно знайти своє відображення у законодавстві про місцеве самоврядування. До місцевих, зокрема, можна було б віднести помайнові податки, податок на землю, податок на промисел, збір за забруднення навколишнього середовища, а можливо і прибутковий податок з громадян. У всякому випадку за рахунок власних податкових джерел місцеві органи влади повинні фінансувати до 60-80% своїх потреб.

По-друге, необхідно вдосконалити механізм міжтериторіального фінансового вирівнювання. Практика показала, що такий метод регулювання місцевих бюджетів як вилучення надлишків бюджетних коштів до бюджету вищого рівня та застосування індивідуальних підходів до встановлення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів має багато недоліків: він не тільки негативно впливає на дохідну базу місцевих бюджетів, а й позбавляє місцеві органи влади стимулів до збільшення своїх доходів. Спираючись на зарубіжний досвід, необхідно створити спеціальні бюджетні фонди фінансового вирівнювання територій. А перерозподіл доходів між бюджетами одного рівня доцільно було б здійснювати з урахуванням податкової сили територій та мінімального рівня, до якого повинні вирівнюватись фінансові можливості цих територій. Тому вже сьогодні назріла необхідність визначення обґрунтованого нормативу бюджетної забезпеченості кожної області, району, міста з урахуванням економічного, соціального, природного й екологічного стану відповідних територій. Існування таких показників дасть змогу визначити реальний розмір фінансових ресурсів для задоволення необхідних потреб регіонів, а також значно вдосконалити процедуру бюджетного планування.

Таким чином, вирішення цих та інших проблем стосовно формування і використання місцевих бюджетів значною мірою визначило б розширення економічної самостійності регіонів країни. Адже те, наскільки вони політично незалежні і фінансово забезпечені, справляє істотний вплив на формування демократичних, ринково орієнтованих систем і підвищує шанси на успіх реформ.

Місцева влада часто постає перед необхідністю робити непростий вибір місцевих податків, цілей, на які будуть спрямовані її видатки, та методів управління і стимулювання процесів економічного розвитку. З цієї причини фінансування і формування бюджету місцевої влади є однією з найважливіших сфер державних фінансів і тому потребує свого подальшого дослідження та пошуку нових підходів до реформування.

#### Список використаних джерел

1. Герчаківський С.Д. Місцеве оподаткування в Україні: традиції, реалії та напрямки удосконалення. // Фінанси України. – 2003. – № 2. – С. 12-18.
2. Кириленко О.П. Зміцнення доходної бази місцевих бюджетів. // Фінанси України. – 2003. – С. 10-13.
3. Луніна І. Формування місцевих бюджетів у контексті завдань адміністративно-територіальної реформи // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 23-32.
4. Ляшенко Ю.І. Місцеве оподаткування в системі фінансової діяльності держави // Фінанси України. – 1998. – № 6. – С. 104-107.
5. Огонь Ц.Г. Доходи місцевих бюджетів та напрями їх реструктуризації // Фінанси України. – 2006. – № 1. – С. 3-13.
6. Павлюк К.В. Фінансові ресурси держави – К.: НІОС, 1998. – 173 с.

*Аннотація.* Рассматриваются вопросы децентрализации бюджетной системы Украины, независимости и жизнеспособности органов местной власти.

*Ключевые слова:* финансовая децентрализация, органы регионального и местного самоуправления, финансирование.

*Annotation.* The issues of decentralization of the budgetary system of Ukraine independence and viability of local governments.

*Keywords:* financial detsentralyzatsyya, authorities with regional and local governments, funding.