

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

Визначено основні напрями реформування місцевих бюджетів в Україні: зміцнення прибуткової бази місцевих бюджетів; посилення стимулювальних чинників у роботі органів місцевого самоврядування щодо наповнюваності доходів бюджету; впорядкування основних витратних повноважень між рівнями бюджетів на основі принципу субсидіарності; підвищення ефективності управління засобами місцевих бюджетів.

Basic directions of reformation of local budgets are certain in Ukraine: strengthening of profitable base of local budgets; strengthening of stimulants factors in work of organs of local self-government in relation to filled of profits of budget; organization of basic expenses plenary powers between the levels of budgets on the basis of principle of subsidiary; increase of efficiency of management by facilities of local budgets.

Сучасна структура місцевих фінансів України сформувалася під впливом певних обставин. В Україні створено систему місцевого самоврядування, що визначена Конституцією України [1] і Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2]. Принципи бюджетної системи України, її структура, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин, відповідальність за порушення бюджетного законодавства визначені Бюджетним кодексом України від 21 червня 2001 р., що набув чинності в повному обсязі 1 січня 2002 р. [6]. Пізніше, 1 січня 2004 р. набув чинності Господарський кодекс України, який врегулював господарські відносини [3]. Приймаючи кодекс, парламент намагався забезпечити зростання ділової активності суб’єктів підприємницької діяльності і головним чином затвердити суспільний господарський порядок в економічній системі України. Але досягти гармонійного розвитку місцевих фінансів поки що не вдалося.

Місцеві фінанси являють собою систему формування, розподілу і використання грошових і інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань як власних, так і делегованих [11]. В Україні така система знаходиться на стадії становлення. Як явище складне і багатогранне, вона потребує ґносеологічного аналізу, переосмислення і узагальненого тлумачення.

Проблеми функціонування місцевих фінансів досліджували німецькі економісти Д. Рау, Л. Штейн, А. Вагнер та ін. Представники вітчизняних

шкіл: О. Близнюк, Т. Бондарчук, О. Бутенко, Т. Бутурлакіна, Т. Гринько, А. Зюнькін, Л. Калашнікова, І. Карпухно, П. Качур, Л. Коваленко, С. Ковальчук, В. Кравченко, І. Луніна, Г. Машко, С. Міщенко, С. Науменкова, А. Нечай, Г. Придатко, І. Сазонець, В. Стоян, І. Федів, Е. Фишко, Т. Черничко по-різному бачать перспективи розвитку місцевих фінансів в Україні.

Метою даної роботи є визначення основних напрямків удосконалення фінансової основи місцевого самоврядування в Україні – місцевих бюджетів.

Місцеві фінанси – це економічні відносини, пов'язані із формуванням централізованих і децентралізованих фондів коштів та використанням їх на забезпечення соціальних потреб і соціально-економічного розвитку територій [13, с. 10]. Суть місцевих фінансів проявляється в економічних відносинах, а їх структура представляє собою сукупність бюджетів місцевого самоврядування, спеціальних бюджетних фондів цільового призначення; позабюджетних фондів органів місцевого самоврядування; фондів грошових коштів комунальних банків, якщо їх статутний капітал утворюється за рахунок коштів місцевого самоврядування; фондів комунальних підприємств, установ і організацій; кредит.

Центральною ланкою місцевих фінансових ресурсів є місцеві бюджети, які, у свою чергу, підрозділяються на два рівні. Перший рівень складають бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, районів у містах. Другий рівень – Бюджет АРК, обласні бюджети, бюджети міст Києва і Севастополя, районні бюджети. Характерною особливістю системи місцевих бюджетів, що склалася в Україні, є те, що вони формуються і використовуються, згідно з Бюджетним кодексом України, за принципом самостійності. Проте незавершеність процесу становлення системи місцевого самоврядування, єдність дохідних джерел усіх рівнів місцевих бюджетів, а також державного, зумовлює необхідність проведення повноцінної реформи, що гарантує фінансову самостійність і відповідальність територіальних громад.

Основні цілі державної регіональної фінансової політики України певною мірою визначаються Конституцією. Так, згідно зі ст. 95, бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Згідно зі ст. 142 Конституції України, держава фінансово підтримує місцеве самоврядування [1].

Ці положення Конституції України є підґрунтям для розробки конкретних заходів державної регіональної фінансової політики. Серед них слід виділити такі: зближення рівнів соціально-економічного розвитку окремих регіонів, надання фінансової допомоги територіям, які не мають достатніх ресурсів для виконання покладених на них функцій і обов'язків, створення умов для надання громадських послуг за єдиними стандартами

на всій території країни; забезпечення комплексного економічного й соціального розвитку територіальних одиниць та ін.

Державна регіональна фінансова політика в Україні формується з урахуванням європейських тенденцій бюджетного реформування. Так, К. Павлюк і І. Іголкін дослідили етапи реформування фінансової системи нових членів ЄС, проаналізували певні проблеми, що виникають у процесі реформування державних фінансів і визначили перспективні заходи реформування. До них відноситься зниження податкових ставок і розширення податкових баз; реформування системи соціального забезпечення, спрямоване на створення більш життєздатної щодо фінансів і функціональної структури; раціоналізація державного управління; перерозподіл державних ресурсів від заробітної плати і трансфертів до науково-дослідних і дослідно-конструкторських розробок, освіти й інфраструктури [12, с. 55].

Реформування бюджетної системи, міжбюджетних відносин в Україні триває вже декілька років, і щороку визначає свої пріоритети. Іще в 1999 р. В. Кравченко наголошував на необхідності "...здійснення заходів із зближення рівнів соціально-економічного розвитку в різних регіонах та територіях країни, забезпечення єдиних стандартів якості життя в усій державі" [8, с. 338]. Але поки що вони залишаються міражем у нашому суспільстві.

У 2007 р. Уряд офіційно проголосив у Бюджетній декларації на 2008 р. заходи щодо стимулювання комплексного та динамічного регіонального розвитку [5]. Дана Бюджетна декларація стала підґрунтям бюджетної політики поточного року, але можна зробити прогноз стосовно того, що динамічного регіонального розвитку цього року досягти не вдасться. Причин дуже багато – як політичного, так і економічного характеру.

На сьогодні є необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи і фінансової децентралізації в Україні, що вимагатиме пошук шляхів зміцнення власних доходів бюджетів органів місцевого самоврядування в Україні. Це зумовлено необхідністю створення інституційних і правових принципів місцевого соціально-економічного розвитку, забезпечення місцевих бюджетів реальними фінансовими ресурсами з метою ефективного здійснення повноважень органів місцевого самоврядування. І абсолютно правомірно Г. Машко звертає особливу увагу на необхідність "...чіткого розмежування функцій гілок місцевої влади – державної адміністрації і органів місцевого самоврядування" [10, с. 7].

Необхідність проведення реформи у сфері місцевих бюджетів обумовлена також широким переліком задекларованих державою соціальних зобов'язань; нерівномірністю темпів соціально-економічного розвитку регіонів; високим рівнем дотаційності місцевих бюджетів.

Система міжбюджетних відносин України потребує подальшого вдосконалення з метою забезпечення ефективності діяльності муніципальних утворень в рішенні питань місцевого значення і підвищення якості послуг, що надаються юридичним і фізичним особам органами місцевого самоврядування.

Реформування місцевих бюджетів не може проводитися хаотично. Дана державно-управлінська діяльність являє собою складний процес, який має відповідати певній послідовності. Основними етапами реформування вважаємо:

1) створення правової база для реалізації цілей державної регіональної фінансової політики (основне завдання – забезпечення єдиних стандартів якості життя на всій території країни);

2) проведення адміністративно-територіальної реформи;

3) розробка організаційних механізмів досягнення цілей державної регіональної фінансової політики (територіальне планування, програми соціально-економічного розвитку регіонів, створення міжнародних регіонів економічного співробітництва);

4) законодавче закріплення оновленої бюджетної системи, принципів її формування та учасників бюджетного процесу;

5) запровадження і використання арсеналу фінансових інструментів досягнення її цілей (спеціальні бюджетні режими для місцевої влади, податкові пільги, створення сприятливих умов для розвитку дрібного бізнесу тощо).

Кабінет Міністрів України на своєму засіданні 23 травня 2007 р. схвалив Концепцію реформування місцевих бюджетів, розроблену Міністерством фінансів України [4]. Цей документ направлений на проведення в період до 2011 р. реформи у сфері місцевих бюджетів відповідно до стратегічного завдання регіональної політики – створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх стійкого розвитку, високої продуктивності виробництва і зайнятості населення. Проте наявність значної кількості проектів законодавчих актів, які передбачають зміну політичного, адміністративного і бюджетного устрою підсилює вірогідність виникнення ризиків у бюджетній сфері. Тому представляється необхідним з метою поглиблення процесу децентралізації влади, запропонувати основні напрями реформування бюджетної системи на місцевому рівні.

По-перше, необхідно укріпити дохідну базу місцевих бюджетів. Уряд України пропонує підвищити рівень самодостатності місцевих бюджетів шляхом удосконалення податкового законодавства відповідно до напрямів реформування податкової системи, зокрема системи місцевих податків і зборів, механізму здійснення зарахування податку з доходів фізичних осіб [4]. Дане рішення є своєчасним і необхідним. Проте успіх залежатиме від правильності обраних заходів та інструментарій.

Науково обґрунтовані заходи зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів викладені Г. Машко. Вони полягають у такому: упровадження механізму бюджетування; створення центрів фінансового обліку та центрів фінансової звітності; створення механізму балансування територіального бюджету; стратегічне управління фінансами території [10, с.16].

Необхідним є ділення податків і зборів (обов'язкових платежів) між Державним і місцевими бюджетами. Існуюча система не забезпечує стабільний дохід до місцевих бюджетів. Пропонується передати в повному обсязі окремі джерела поповнення бюджетів у доходи місцевим бюджетам.

Пропозиція Українського уряду про впровадження податку на нерухоме майно (нерухомість) направлена на досягнення соціальної справедливості. Ставки цього податку повинні затверджуватися на регіональному рівні (у межах, що встановлені законом про такий податок), а надходження в повному обсязі прямуватимуть до місцевих бюджетів.

Досвід країн Центральної Європи, які ввели податок на нерухоме майно, переважно на рівні місцевих органів державного управління, може бути використаний при реформуванні вітчизняної податкової системи. Цей податок як додаткове джерело доходів не призводить до викривлень, а також сприяє справедливості [12, с. 49]. Проте таке рішення містить у собі немало суперечностей і проблем.

Фіскальна політика місцевих органів влади є важливим інструментом впливу на економіку і соціальну сферу. Місцеві органи влади мають право в рамках, визначених законодавством, встановлювати місцеві податки і збори. Вони можуть також надавати пільги зі сплати податків, які поступають до місцевих бюджетів. А цей факт є надзвичайно суперечливим, особливо сьогодні.

З одного боку, створюючи особливі або пільгові режими оподаткування, місцева влада привертає додаткові інвестиції, сприяє новому будівництву, розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, формуванню спеціальних (вільних) економічних зон (у першу чергу зон промислового будівництва і територій пріоритетного розвитку). А з іншого – це можливість для певних осіб, що має вплив на державних службовців, одержати пільги, не маючи на те законних підстав. Тому є обов'язковою умовою реформування місцевих бюджетів формування бази Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги. Такий реєстр дасть можливість одержати детальну інформацію про осіб (зокрема членів їх сімей), які мають право на пільги. Прозорість процесу надання пільг зможе запобігти махінації представників влади.

Висновок Г. Машко має бути врахований при розробці концепції реформування податкової системи. Зокрема, автором зазначено, що Україні “потрібен особливий підхід до надання пільг окремим платникам, що доведе економічну “розумність” місцевих податків і зборів та дозволить сполучати як інтереси платників, так і інтереси місцевого

бюджету” [10, с. 17].

По-друге, необхідно підсилити стимулюючі фактори в роботі органів місцевого самоврядування щодо наповнюваності доходів бюджету.

Фінанси місцевих органів влади є інструментом забезпечення суспільних послуг. Місцеве самоврядування, як і держава, є інститутом, що надає послуги населенню. Держава і місцеве самоврядування розподіляють між собою завдання і відповідальність за надання громадянам країни суспільних послуг.

Ефективність і масштаби діяльності місцевих органів влади у сфері надання суспільних послуг залежать, головним чином, від достатнього розміру місцевих фінансових ресурсів. Тому, усвідомлюючи даний факт, службовці органів місцевого самоврядування повинні розробляти конкретні механізми стимулювання збільшення обсягів виробництва, ВВП, обсягу інвестицій і рівня доходів населення відповідно до інноваційного напрямку економічного розвитку з урахуванням соціально-економічних особливостей території.

Якщо збільшення обсягів виробництва буде позитивно відобразитися на доходах місцевих бюджетів, то з'явиться і зацікавленість у розробці нових методів управління територією. Приймаючи програми і концепції, Уряд повинен не диктувати шляхи вирішення управлінських завдань, а надавати можливість для розробки власних програм розвитку регіонів.

По-третє, потрібне впорядкування основних витратних повноважень між рівнями бюджетів на основі принципу субсидіарності.

Принцип субсидіарності має католицькі витоки і розроблений у католицькій соціальній доктрині, але зараз він набуває загальноєвропейського визнання у вигляді правової і державної ідеї Європейського Союзу, що знайшло вираз у Маастріхтському “Договорі про Європейський Союз” (1992).

У Словнику термінів і понять з державного управління значення принципу “субсидіарність” зводиться до надання державних (адміністративних) послуг на максимально наближеному до населення територіальному рівні, на якому є належні організаційні, матеріальні та фінансові ресурси, що забезпечують їх обсяг і якість відповідно до загальнодержавних стандартів. Реалізація цього принципу дає можливість максимально наблизити процес прийняття управлінських рішень до громадян.

Правове значення субсидіарності полягає в тому, що цей принцип встановлює права окремих суб'єктів на самостійність і ініціативу в певній державі, їх права на необхідну допомогу в соціальній, економічній, культурній, політичній і правовій сферах.

У бюджетній сфері визначений вище принцип відобразиться на відносинах державного і місцевих бюджетів. Змінюючи повноваження щодо наповнення місцевих бюджетів, адекватної зміни потребує система повноважень органів місцевого самоврядування щодо використання

бюджетних коштів (більший обсяг прав відображається на збільшені відповідальності). Конкретизуючи витратні повноваження місцевих бюджетів, слід враховувати необхідність розмежування витрат органів місцевого самоврядування на виконання делегованих державою і власних повноважень.

Вимагає також чіткого визначення система витратних повноважень місцевих бюджетів у конкретних галузях бюджетної сфери (окремі витрати на забезпечення функціонування закладів освіти, охорони здоров'я, культури і мистецтва, соціального захисту і здійснення заходів у відповідних сферах).

Кожен регіон повинен концентрувати витрати тільки на головних соціально-економічних програмах, реалізація яких дозволить вирішити найбільш гострі проблеми територіальних громад. Це означає, що необхідно раціоналізувати сукупні витрати, перебудувати їх організацію. Цей напрям вимагає значних підготовчих робіт, оскільки в результаті органи місцевого самоврядування повинні фінансувати тільки ті послуги в соціальній сфері, які неможливо одержати від інших суб'єктів.

По-четверте, доречним є підвищення ефективності управління засобами місцевих бюджетів. Активізація роботи органів місцевого самоврядування направлена на підвищення ефективності використання бюджетних коштів (оптимізація мережі бюджетних установ, застосування дієвих методів економії бюджетних коштів тощо) буде дійсно проведена після впровадження механізму моніторингу і оцінки ефективності здійснення органами місцевого самоврядування їх повноважень.

Сприяття активізації роботи по підвищенню ефективності може забезпечення прозорості процесу формування і виконання місцевих бюджетів. У результаті реалізації даного принципу інформація про порядок складання бюджетів усіх рівнів, фінансовий стан органів місцевого самоврядування вільно розповсюджуватиметься. І публічне обговорення щорічних звітів про виконання місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування стане перешкодою для зловживань представників влади.

Реформування місцевих бюджетів, зокрема зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування і розмежування витратних повноважень органів місцевого самоврядування повинне відбуватися поетапно з урахуванням суспільно-політичних і економічних умов зі збереженням збалансованості бюджетної системи в цілому і у взаємозв'язку з проведенням реформ у галузях бюджетної сфери й інших сферах діяльності.

Вказані напрями вдосконалення місцевих бюджетів знайшли своє загальне відображення в Бюджетній резолюції на 2009 р., в якій визначаються пріоритетні завдання бюджетної політики із забезпечення фінансової самодостатності регіонів [7]. Але успіх їх реалізації багато в чому залежатиме від своєчасності, збалансованості, комплексності і

наукової обґрунтованості заходів, які проводитимуться в рамках бюджетного реформування.

Отже, ефективність запропонованих заходів із реформування місцевих бюджетів (хоча вони жодним чином не є вичерпними і можуть бути модифіковані з урахуванням адміністративно-територіального реформування) підвищила б рівень забезпечення місцевих бюджетів реальними фінансовими ресурсами з метою ефективного здійснення повноважень органів місцевого самоврядування.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.

2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

3. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.

4. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів” від 23 травня 2007 р. № 308-р // www.kmu.gov.ua

5. Бюджетна декларація на 2008 рік / Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2007 р. № 316 // www.kmu.gov.ua

6. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. № 2542-III // ВВР України. – 2001. – № 37-38. – Ст. 189.

7. Декларація цілей та завдань бюджету на 2009 рік (Бюджетна декларація) / Схв. постановою Кабінету Міністрів України від 5 березня 2008 р. № 160 // www.kmu.gov.ua

8. *Кравченко В.М.* Місцеві фінанси України: Навч. посіб. – К.: Т-во “Знання”, КОО, 1999. – 487 с.

9. *Малиновський В.Я.* Словник термінів і понять з державного управління. – 2-ге вид., доп. і виправ. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2001. – 254 с.

10. *Машко Г.В.* Механізми управління місцевими бюджетами (на прикладі міста без районного розділення): Автореф. дис. ... к.держ.упр. – Донецьк, 2004. – 20 с.

11. Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / За ред. М. Пухтинського. – К.: Атіка, 2002. – 368 с.

12. *Павлюк К.В., Голкін І.В.* Досвід реформування державних фінансів у нових країнах – членах Європейського Союзу // Фінанси України. – 2007. – № 2. – С. 44 – 55.

13. *Сазонець І.Л., Гринько Т.В., Придатко Г.Ю.* Управління місцевими фінансами: Навч. посіб. – К.: Центр навч. літ-ри, 2006. – 264 с.

Надійшла до редколегії 21.08.2008 р.