

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.12.2014 № 1528)

**Ефективна
ЕКОНОМІКА**

Дніпропетровський державний
аграрно-економічний університет



№ 5, 2015 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 336.1

Ю. Б. Кашубіна,

*к. е. н., в. о. декана факультету економіки та управління бізнесом,
ДВНЗ «Криворізький національний університет», м. Кривий Ріг*

А. Я. Царенко,

*магістрант кафедри фінансів суб'єктів господарювання та інноваційного розвитку,
ДВНЗ «Криворізький національний університет», м. Кривий Ріг*

ФІНАНСОВІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Yu. B. Kashubina,

*Candidate of Sciences in Economics, acting dean of faculty of economics and business management
State higher education establishment "Kryvyi Rih national university", Kryvyi Rih city*

A. Ya. Tsarenko,

*Graduate student of the Department of Finance of economic entities and innovative development
State higher education establishment "Kryvyi Rih national university", Kryvyi Rih city*

FINANCIAL ASPECTS OF THE FUNCTIONING OF LOCAL SELF-GOVERNING AUTHORITIES

У статті досліджено принципи фінансового забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування, які закріплені Європейською хартією місцевого самоврядування. Розглянуто основні характеристики принципів правової, організаційної та фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Визначено рівень відповідності системи органів місцевого самоврядування України принципам Хартії. Обґрунтовано необхідність та визначено проблеми впровадження програмно-цільового методу планування доходів та видатків місцевих бюджетів для забезпечення фінансової незалежності територіальних громад.

The article explores the principles of financial support of the functioning of local self-governing authorities that are enshrined by the European Charter of Local Self-Government. The basic characteristics of principles of legal, organizational and financial autonomy of local self-governing authorities are researched. The conformity level of system of local self-governing authorities to the principles of the Charter is determined. The necessity and the problems of implementation of special-purpose programme of revenues and expenditures planning for local budgets to ensure financial independence of territorial communities are explained.

Ключові слова: *принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, місцеві бюджети, автономія органів місцевого самоврядування, фінансова автономія місцевого самоврядування, програмно-цільовий метод.*

Key words: *principles of European Charter of Local Self-Government, local budgets, autonomy of local self-governing authorities, financial autonomy of local self-government, special-purpose programme.*

Постановка проблеми. Сучасний стан бюджетної системи України характеризується посиленням ролі органів місцевого самоврядування в забезпеченні розвитку окремих територій та їх об'єднань. Це вимагає удосконалення системи фінансування місцевих органів для виконання ними уповноважених функцій. Важливим аспектом забезпечення виконання поставлених на місцевому рівні завдань є ефективне формування та використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Процес децентралізації влади потребує удосконалення та реформування системи фінансування діяльності територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням функціонування та фінансування органів місцевого самоврядування присвячено багато праць зарубіжних та вітчизняних науковців і практиків, таких як Р. Кауфман, Р. Масгрейв, У. Оутс, О.П. Кириленко, К.В. Павлюк, О.Д. Василик, В.М. Федосов та ін. Основним принципом ефективного функціонування місцевих органів влади науковці вважають фінансову автономію, яка є запорукою успішного розвитку територій. Проте актуальними залишаються питання забезпечення такої фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

Формулювання цілей статті. Метою статті є поглиблення дослідження фінансових аспектів функціонування органів місцевого самоврядування та розробка пропозицій щодо підвищення ефективності формування та використання фінансових ресурсів місцевих органів влади.

Вклад основного матеріалу дослідження. Виконання соціальних зобов'язань перед громадянами країни є більш повним та ефективним, якщо соціальні гарантії та розвиток відповідних територій забезпечуються місцевими органами влади. Слід зазначити, що органами місцевого самоврядування забезпечується також виконання певних функцій центральних органів влади через фінансування органів місцевого державного управління, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, культури і мистецтва, фізичної культури і спорту, місцевої міліції, розвитку житлово-комунального господарства і благоустрою

населених пунктів, місцевого транспорту і дорожнього господарства, управління комунальним майном, природоохоронних програм і збереження пам'яток архітектури місцевого значення та ін. Тому фінансова автономність органів місцевого самоврядування є запорукою успішного розвитку та забезпечення соціального захисту територіальних громад – жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільного об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [2].

Сутність фінансового забезпечення місцевих органів влади являє собою сукупність заходів щодо формування, розподілу та використання фінансових ресурсів з метою створення умов, що сприяють нормальному здійсненню економічних процесів на відповідній території, реалізації запланованих соціальних програм, проектів, та запобіганню і усуненню порушень при використанні фінансових ресурсів. Основними джерелами фінансування виконання функцій органів місцевого самоврядування є: доходи місцевого бюджету, позики, фінансові ресурси комунальних підприємств, фінансові ресурси населення, інвестиції, цільове фінансування регіональних програм з державного бюджету, позабюджетні фонди і міжбюджетні трансферти.

Основним документом, який визначає принципи функціонування місцевих органів влади є міжнародний документ Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнятий Радою Європи у 1985 році. Для збалансування системи місцевого самоврядування парламент України ратифікував Хартію у 1997 році. Однак знадобилося багато часу, щоб наблизити систему органів місцевого самоврядування України до принципів функціонування, зазначених в Європейській хартії місцевого самоврядування.

Основними принципами місцевої самоврядності є принципи правової, організаційної та фінансової автономії. Саме відповідність повноважень органів місцевого самоврядування зазначеним принципам є умовою успішного розвитку як інституту місцевого самоврядування в цілому, так і належних їм територій, а отже і країни в цілому.

Принцип правової автономії передбачає, що органи місцевого самоврядування повинні мати власні, тільки їм притаманні повноваження, що визначаються Конституцією та відповідними законами. Крім того, органи місцевої влади мають бути вільними у прийнятті на себе виконання делегованих повноважень, враховуючи місцеву специфіку.

Принцип організаційної автономії передбачає, що органи місцевого самоврядування мають бути вільними щодо визначення своєї власної структури для того, щоб ефективно виконувати свої функції під власну відповідальність. Так, органи місцевого самоврядування різних адміністративно-територіальних одиниць можуть бути різні структурні підрозділи та кількість працівників, що забезпечують якісний захист населення та ефективне управління довіреною територією.

Принцип фінансової автономії органів місцевого самоврядування передбачає, що зазначені органи мають право збирати та розподіляти їх власні фінансові ресурси самостійно. Цих ресурсів має бути достатньо для того, щоб орган місцевого самоврядування міг якісно здійснювати свої функції та повноваження.

Основні принципи формування та використання фінансових ресурсів місцевих органів влади визначені статтею 9 Європейської хартії місцевого самоврядування. Так, документом регламентується право місцевих органів влади на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Обсяг таких фінансових ресурсів повинен відповідати виконуваним функціям. [1]

Хартією передбачається формування принаймні частини фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону.

Однією з основних вимог Європейської хартії місцевого самоврядування є захист більш слабких у фінансовому відношенні місцевих властей, який забезпечується запровадженням процедур усунення фінансових диспропорцій з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягара, який вони повинні нести. [1]

Захист більш фінансово слабких місцевих органів самоврядування зумовлює надання дотацій. Слід зазначити, що наявність дотацій у фінансуванні місцевих бюджетів не означає обмеження свободи місцевих органів самоврядування щодо управління діяльністю та розвитком адміністративно-територіальних одиниць в межах уповноважених завдань.

Європейські стандарти місцевого самоврядування передбачають прозорість інформування про порядок виділення територіальним громадам перерозподілених фінансових ресурсів. Також повинен забезпечуватися вільний доступ до національного ринку капіталу для отримання позик або здійснення інвестування відповідно до діючого в країні законодавства.

Слід зазначити, що на сьогодні бюджетна система України не достатньо забезпечує відповідність принципу фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Так, вплив органів місцевого самоврядування на формування своїх фінансових ресурсів за рахунок місцевих податків і зборів є дуже обмеженим [4].

Слід наголосити, що делеговані повноваження органів місцевого самоврядування не забезпечені фінансовими ресурсами необхідними для їх виконання, що знижує якість публічних послуг. Останні чотири роки держава на 20% не додає коштів місцевого самоврядування на передані йому повноваження. В багатьох випадках місцевих фінансових ресурсів не вистачає навіть для реалізації власних повноважень. Частка видатків місцевих бюджетів на реалізацію власних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні становить 9,2%, тоді як у Польщі – 26,6%, Угорщині – 27,2%, Словаччині – 31,6%, Латвії – 34,2%. Тобто частка видатків на виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування в нашій країні найменша серед країн Європи, тоді як частка видатків на виконання делегованих повноважень найвища – 85,5% (для порівняння: в середньому в інших країнах Європи – до 55%) [6].

Така ситуація погіршується тим, що, як правило, місцевим органам не вистачає перерозподілених з Держбюджету фінансових ресурсів для виконання делегованих їм повноважень, що зумовлює необхідність використання для цього місцевих джерел отримання доходів.

Зауважимо, що частка трансфертів з Державного бюджету України у доходах місцевих бюджетів останні чотири роки перевищує 50% [6].

Порушення принципу фінансової незалежності органів місцевого самоврядування посилюється неможливістю вільно розпоряджатися своїми коштами через блокування їх в системі Державного казначейства України.

Всі перераховані фактори засвідчують неповноту дотримання Україною принципу фінансової автономії як європейського нормативу функціонування органів місцевого самоврядування. Проте слід зазначити, що введення з 2015 року змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, які зазнали неабиякої критики з боку науковців та практиків, є кроком до посилення фінансової автономії органів місцевого самоврядування через децентралізацію влади, ефективність якого можна буде оцінити після закінчення поточного бюджетного року.

Обмеженість фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування вимагає правильного їх планування, яке повинно забезпечити збалансованість потреб у фінансуванні з обсягами наявних ресурсів. Неякісне бюджетне планування призводить до формування значного дефіциту місцевих бюджетів та погіршення якості публічних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування. З метою покращення процесу планування видатків та доходів місцевих бюджетів на зміну постатейного (традиційного) методу впроваджується програмно-цільовий метод планування. Суть програмно-цільового методу полягає у плануванні бюджету органу місцевого самоврядування на основі розробки, аналізу, впровадження програм розподілу фінансових ресурсів, так званих бюджетних програм. Бюджетна програма – це систематизований перелік заходів, які направлені на досягнення загальної мети у відповідності із поставленими завданнями, виконання яких

передбачає здійснення фінансування із місцевого чи Державного бюджету. Суть бюджетної програми розкривається через її характеристики, які відображені в бюджетній документації, зокрема бюджетному запиті, паспорті бюджетної програми, звіті про виконання паспорта бюджетної програми.

Основною метою запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Особливими складовими програмно-цільового методу у бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм.

Програмно-цільовий метод передбачає планування не лише на поточний рік, а й на середньострокову перспективу на 3-5 років. У зв'язку з цим у органів місцевої влади виникають проблеми, пов'язані з відсутністю досвіду та навичок стратегічного управління, оскільки традиційно було прийнято вирішувати поточні завдання протягом бюджетного року в розрізі визначених бюджетних функцій, а не бюджетних програм.

Основною проблемою на шляху впровадження програмно-цільового методу бюджетування є недостатня забезпеченість автономності органів місцевого самоврядування. Наведені вище дані про частки видатків на виконання власних та делегованих повноважень свідчать, що більшість рішень при плануванні діяльності спрямовані на виконання делегованих державою повноважень, оскільки своїх власних функцій місцеві ради мають недостатньо. В таких умовах складно маневрувати власними фінансовими ресурсами.

Висновки. Місцеве самоврядування є однією з найефективніших форм місцевого управління та розвитку територій. Забезпечення автономності органів місцевого самоврядування сприяє активізації соціально-економічного розвитку окремих територій та країни в цілому. Для зміцнення фінансової автономії органів місцевого самоврядування необхідне подальше реформування бюджетної та податкової системи, основними напрямками якого повинні стати:

- формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в основному за рахунок місцевих податків і зборів, а також закріпленої частини державних податків з відповідних територій, що б забезпечувало не лише виконання покладених функцій в повному обсязі, а й розвиток територіальної громади;
- можливість переведення власних ресурсів органів місцевого самоврядування з казначейської на банківську форму обслуговування, що дозволить більш вільно, своєчасно та ефективно здійснювати необхідні видатки;
- спрощення доступу органів місцевого самоврядування до кредитних ресурсів;
- посилення державної підтримки впровадження програмно-цільового методу планування бюджетів органів місцевого самоврядування шляхом проведення навчальних тренінгів для відповідних працівників.

Література.

1. Європейська хартія місцевого самоврядування Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 № 280/97- ВР. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С.170.
3. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування Верховна Рада України; Закон від 15.07.1997 № 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – С.249.
4. Ровинська К.І. Місцева автономія як загальний принцип організації місцевого самоврядування / К.І. Ровинська // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. - Вип. 1. - С. 170-176.
5. Ровинська К.І. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування як основа формування місцевого самоврядування в Україні. / К.І. Ровинська. // Державне будівництво. – 2013. – № 1. [Електронне фахове видання]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2013-1/doc/5/02.pdf>
6. Слобожан О. Зміни до бюджетного та податкового законодавства щодо бюджетної децентралізації. / О. Слобожан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.oda.ck.ua/docs/2014/decentralizacia/2.ppt

References.

1. Council of Europe (1985), The European Treaty “European Charter of Local Self-Government”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua>. (Accessed 25 April 2015).
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine “About Local Self -Government in Ukraine”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua>. (Accessed 25 April 2015).
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine “On ratification of the European Charter of Local Self-Government”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua>. (Accessed 25 April 2015).
4. Rovyn'ska K.I. (2013), “The local autonomy as a universal principle of local self-government”, *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, vol. 1, pp. 170 – 176.
5. Rovyn'ska K.I. (2013), “Principles of the Charter of Local Self-Government as a basis for the formation of local government in Ukraine”, *Derzhavne budivnytstvo*, Vol. 1, available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2013-1/doc/5/02.pdf>.
6. Official site of the Association Cities of Ukraine (2014), “Changes to the budget and tax legislation on fiscal decentralization”, available at: www.oda.ck.ua/docs/2014/decentralizacia/2.ppt (Accessed 25 April 2015).

Стаття надійшла до редакції 19.05.2015 р.