

М. В. Корягін,
к. е. н., доцент кафедри бухгалтерського обліку, Львівська комерційна академія
С. В. Корягіна,
к. е. н., доцент кафедри маркетингу, Львівська комерційна академія

САМОСТІЙНІСТЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЯК ЗАСІБ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ

Вивчено проблему самостійності місцевих бюджетів, які є первинною передумовою проведення ефективною політики формування та використання фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Досліджено повноваження органів місцевого самоврядування щодо формування бюджетної політики.

We research the problem of independence of local budgets, which is a primary prerequisite for effective policy formulation and use financial resources of local governments. The power of local governments to form the budgetary policy are studied.

Ключові слова: місцеві бюджети, фінансові ресурси, бюджетна політика, бюджетні рішення, місцеві доходи та видатки, бюджетні правовідносини, органи місцевого самоврядування.

Key words: local budgets, financial resources, budgetary policy, budgetary decisions, local revenues and expenditures, budgetary relationship, local governments.

ВСТУП

Бюджетна політика відіграє важливу роль у системі заходів фінансової політики країни. На місцевому рівні вона вирішує комплекс задач, направлених на розв'язання як поточних проблем місцевої громади, так і на її подальший соціально-економічний розвиток, джерелом якого є державні та приватні капіталовкладення. Дослідженню механізмів здійснення бюджетної політики, самостійності місцевих бюджетів постійно приділяють увагу відомі науковці, у тому числі Булгакова С.О., Василенко Л.І., Єрмоленко Л.В., Кириленко О.П., Кравченко В.І., Масленнікова Т.О., Огонь У.Г., Усгуліна О.О. та ін. Однак, незважаючи на сталий інтерес до цієї проблеми, безліч її аспектів залишається недостатньо вивченими та потребують подальшого опрацювання.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Метою статті є дослідження практики проведення бюджетної політики в сучасних умовах господарювання.

РЕЗУЛЬТАТИ

Ефективність бюджетної політики органів місцевого самоврядування визначається, насамперед, повнотою реалізації функцій місцевих бюджетів. Водночас необхідно констатувати, що вирішальний вплив на якість конкретних бюджетних рішень у сфері місцевих доходів і видатків справляє суб'єктивний чинник — наявність відповідних повноважень і компетенції місцевої влади.

Отже, проблема самостійності місцевих бюджетів є первинною передумовою проведення ефективною політики формування та використання фінансових ресурсів місцевого самоврядування, запорукою досягнення фінансових пріоритетів територіальних громад.

З удосконаленням форм і методів державного управління змінюються критерії локалізації бюджетних правовідносин. Запорукою самостійності місцевих бюджетів є їх реальна фінансова незалежність від бюджету центрального уряду в площині фінансування програм соціально-економічного розвитку територій, реалізації права фіскальної ініціативи, здійснення низки інших конституційних повноважень у галузі управління і розпорядження ресурсним потенціалом території. На думку О. Кириленко, "... територіально-фінансова самостійність є необхідною умовою втілення всіх інших принципів місцевого самоврядування. Від фінансових можливостей залежить виконання реальних владних функцій органами місцевого самоврядування. Самостійність буде завжди лише формальною, якщо залишатиметься фінансова залежність" [1, с. 138]. Чинним законодавством фінансова незалежність органів місцевого самоврядування визначається як незалежність останніх від загальнодержавних органів влади у прийнятті певних рішень щодо місцевих проблем і забезпечення для їх вирішення відповідними коштами [2].

Конституцією України визначено матеріальну й фінансову основу органів місцевого самоврядування:

- рухоме й нерухоме майно, що перебуває у комунальній власності;
- доходи місцевих бюджетів;
- позабюджетні фонди (у тому числі валютні)¹;
- інші кошти;
- земля та інші природні ресурси, що є в комунальній власності;
- об'єкти спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. окреслена фінансова компетенція місцевого самоврядування:

- самостійна розробка, розгляд, затвердження і виконання місцевих бюджетів, внесення змін до місцевих бюджетів;
- встановлення місцевих податків і зборів та рівня їх ставок у межах чинного податкового законодавства;
- надання пільг зі сплати місцевих податків і зборів;
- випуск місцевих позик, лотерей, інших цінних паперів;
- отримання позик від інших місцевих бюджетів та з інших джерел;
- передача коштів з одного місцевого бюджету до інших місцевих бюджетів;
- розміщення належних органам місцевого самоврядування коштів у банках, отримання відсотків від їх доходів із зарахуванням до їх доходів
- місцевих бюджетів;
- формування цільових фондів органів місцевого самоврядування;
- розпорядження, володіння, управління комунальним майном;
- встановлення цін і тарифів на комунальні послуги в межах наданих повноважень;
- право на створення комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ.

У процесі реалізації повноважень місцевого самоврядування необхідно дотримуватися наступних принципів:

- народовладдя;
- законність;
- гласність;
- колегіальність;
- поєднання державних та місцевих інтересів;
- виборність;
- правова організаційна, матеріально-фінансова самостійність у межах, визначених чинним законодавством;
- підзвітність і відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- державна підтримка та гарантії місцевому самоврядуванню;
- судовий захист прав місцевого самоврядування.

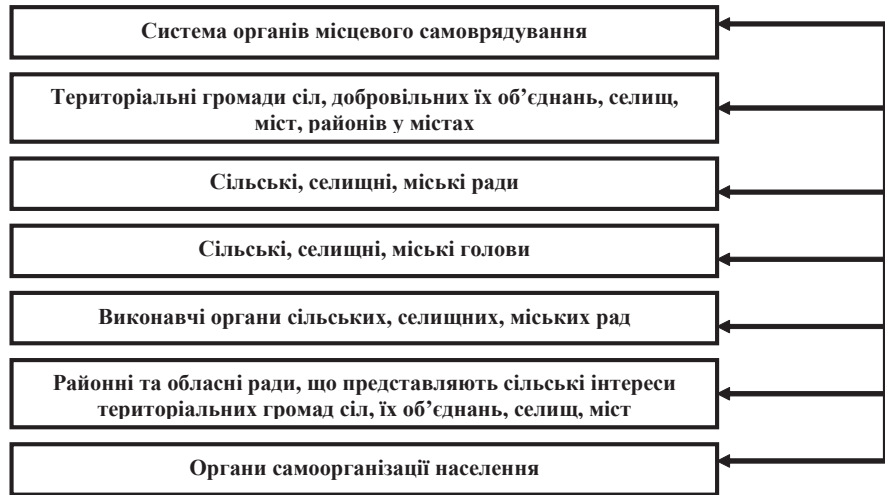


Рис. 1. Система та органи місцевого самоврядування в Україні

Чинним законодавством також визначено ієрархічну систему органів місцевого самоврядування (рис. 1), на які покладено функціонально-правові обов'язки забезпечення життєдіяльності територіальних колективів.

Таким чином, органи місцевої влади і місцевого самоврядування формально поділені необхідною ресурсною базою, володіють низкою повноважень в частині розпорядження наявними коштами, земельними ділянками, іншими об'єктами комунальної власності. Проте це жодним чином не вирішує проблему фінансової незалежності територій. Водночас фінансові можливості територіальних громад є істотно обмеженими, не відповідають встановленим нормам забезпечення соціальних гарантій, зумовлюють значні касові розриви при виконанні місцевих бюджетів. При цьому найвагомим джерелом фінансових ресурсів місцевого самоврядування й надалі залишаються доходи місцевих бюджетів. Структурний поділ останніх на власні та закріплені, хоча і є безальтернативним у контексті організації бюджетного процесу, проте жодним чином не вирішує проблему фінансової незалежності територій. Адже і власні, і закріплені бюджетні надходження є наслідком прямої дії державного законодавства, яким регламентуються механізми нарахування й сплати окремих податкових платежів. Природно, що органи представницької влади не мають навіть опосередкованого впливу на формування фіскальної політики держави, за винятком хіба що місцевих податків і зборів (і то лише в допустимих державною межах).

Крім того, нерівномірність розподілу податкової бази в територіальному розрізі викликає територіальні фіскальні дисбаланси, вирівнювання яких за допомогою міжбюджетних трансфертів суттєво централізує процедури бюджетування, перетворюючи їх у складний, бюрократичний, непрозорий, перерозподільчий процес. Особливої гостроти проблема недофінансування видаткових бюджетних призначень місцевих бюджетів набуває у періоди економічних спадів, коли суттєво скорочуються обсяги та величина податкової бази внаслідок зменшення виробництва ВВП, насамперед його новоствореної вартості — національного доходу.

¹ Зазначене положення Закону втратило чинність з огляду на прийняття 21.06.2001 р. Бюджетного кодексу України. Не знайшло воно відображення і в першій редакції Бюджетного кодексу від 08.07.2010.

Традиційно незначну частку у структурі доходів бюджетів місцевого самоврядування посідають неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, цільові фонди. В більшості місцевих бюджетів практично відсутні місцеві запозичення. Все це зумовлено дією низки чинників.

По-перше, об'єкти комунальної власності, а також об'єкти, що перебувають у спільному використанні обласних і районних рад, у своїй переважній більшості є неприбутковими або ж безпосередньо фінансуються за рахунок бюджетних джерел. Як наслідок, фіскально-дохідна віддача вказаного різновиду неподаткових надходжень є мінімальною, а в багатьох випадках і є бюджетно-збитковою (за умови зростання бюджетних джерел фінансових ресурсів у структурі капіталу таких установ).

По-друге, надходження від продажу основного капіталу, землі, нематеріальних активів не можуть відігравати відповідної фінансово-стабілізуючої функції, оскільки:

- земля, угіддя, лісовий і водний фонд, інші природні ресурси, що знаходяться на території самоврядної адміністративної одиниці, згідно з чинним законодавством не вважаються об'єктами комунальної власності, а тому лише формально можуть зарахуватися до носіїв матеріальної бази органів місцевого самоврядування;

- невизначеність та непослідовність юридичних норм щодо набуття власності на землю чи інші природні ресурси фактично нівелюють юрисдикцію територіальних громад як власників чи розпорядників іпотеки;

- разові доходи у вигляді приватизації комунального майна, а також постійні, що надходять у вигляді орендної плати, є не лише нестабільними з огляду на юридично-фінансові процедури їх мобілізації, але й надто обмеженими через їх екстенсивне походження.

По-третє, місцеве самоврядування наділене повноваженнями формувати у складі спеціального фонду місцевого бюджету цільові фонди за рахунок власних доходів. Однак, як свідчить практичний досвід, зреалізувати зазначене право на місцевому рівні досить складно, тому що власних доходів не вистачає навіть на фінансування тих бюджетних призначень, які випливають з діяльності територіального колективу і не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. З іншого боку, частина цільових фондів формується та використовується за чітко визначеною схемою, встановленою державним законодавством: наприклад, фонд фінансування робіт з будівництва, ремонту, утримання доріг загального користування, джерелом наповнення якого є податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів (з 01.01.2011 р. — збір за першу реєстрацію транспортного засобу), фонд охорони навколишнього природного середовища, що формується за рахунок сплати обов'язкових зборів зі стаціонарних і пересувних джерел забруднення (екологічний податок). Водночас розширити компетенцію місцевих органів, надавши їм право створювати власні позабюджетні та валютні фонди, видається безперспективним

за відсутності правового механізму їх запровадження, функціонування, казначейського обслуговування, а також з огляду на недовершеність адміністративно-територіальної реформи.

По-четверте, практично недієздатним в Україні був і залишається інститут комунального кредиту, що спричинено як відсутністю відповідної інфраструктури для забезпечення випуску і погашення місцевих позик, так і нерозвиненістю фінансового ринку загалом.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи викладене вище, необхідно наголосити, що в унітарних державах, до яких належить і Україна, фінансова автономія місцевого самоврядування завжди має певні обмеження, які є наслідком конституційної доктрини держави. При цьому дуже важливо провести оптимальне розмежування повноважень між центральною та місцевою владою, забезпечивши ефективний перерозподіл бюджетних ресурсів між різними ланками зведеного бюджету.

Крім того, недосконалість правової бази функціонування територіальних колективів базової ланки місцевого самоврядування істотно звужує дієздатність органів управління територіальних громад, обмежує сферу функціональних повноважень останніх. Нестабільність дохідної бази місцевих бюджетів, відсутність ефективного механізму міжтериторіального перерозподілу державних доходів, значні відмінності в рівнях економічного розвитку регіонів з властивими їм умовами проживання потенційно ведуть до соціальних конфліктів і політичної нестабільності. Як наслідок, тягар нагромаджених проблем негативно позначається на розвитку регіонів.

Література:

1. Кириленко О.П. Місцеві фінанси: підручник / О.П. Кириленко. — К.: Знання, 2006. — 677 с.
2. Україна. Закон. Бюджетний кодекс України: від 8 липня 2010 року № 2456-VII // Відомості Верховної ради України. — 2010. — № 50—51.
3. Анвар Шах. Управление на местном уровне в индустриально развитых странах / Шах Анвар [пер. с англ.]. — М.: Весь мир, 2010. — С. 52—58.
4. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: навч. посіб. / О.О. Сунцова. — К.: Центр навчальної літератури, 2005. — 560 с.
5. Штурм Р. Бюджет / Р. Штурм [перевод А.С. Изгоева]. — СПб., 1907. — 600 с.
6. J. Richard Aronson. Management Policies in Local Government Finance / J. Richard Aronson, Eli Schwartz. — [5th edition]. — Municipal Mgmt. Series Hardback, 2004. — 624 pages.
7. David N. Ammons. Budget-Balancing Tactics in Local Government / David N. Ammons, Trevor A. Fleck. — UNC, School of Government, February 2010. — 56 pages.
8. Michal Hogue. Local Government Budgeting / Michal Hogue. — The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe, June 2002. — 16 pages.

Стаття надійшла до редакції 21.09.2011 р.