

# НАПРЯМИ РОЗБУДОВИ СИСТЕМИ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

**Валентина Макогон**  
к.е.н., старший науковий співробітник відділу бюджетної системи Науково-дослідного фінансового інституту КНТЕУ

*Обґрунтовано необхідність реформування місцевих фінансів як важливої складової процесу економічних трансформацій в Україні. Визначено, що серед основних чинників зменшення рівня диференціації розвитку адміністративно-територіальних одиниць зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування є впровадження ефективних механізмів інноваційної політики та розробка методології щодо кількісних та якісних показників оцінки ефективності управління коштами місцевих бюджетів. Розкрито основні напрями розбудови системи місцевих фінансів.*

До закономірностей розвитку суспільства слід віднести об'єктивний процес економічних трансформацій, який доводить, що ефективна організація бюджетної системи, незалежно від її моделі має ґрунтуватися на: фінансових інститутах, які здійснюють чітко визначені функції, взаємодіючи між собою в процесі прийняття оптимальних бюджетних рішень; законодавчо встановлених, чітких, деталізованих процедурах, нормах та принципах організації бюджетного процесу.

Важливою складовою процесу економічних трансформацій в Україні є реформування місцевого самоврядування, що є вагомим фінансовим інститутом забезпечення демократичного розвитку країни. Інститут місцевого самоврядування надає можливість раціонально децентралізувати та деконцентрувати певні функції органів державної влади, відповідно забезпечити стимулювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню теоретичних і практичних аспектів організації системи місцевого самоврядування, місцевих фінансів, функціонування місцевих бюджетів присвячені праці таких зарубіжних вчених, як Дж.Б'юкенен [1], Дж.Стігліц [2], В.Парето [3], І.Янжула [4]; вітчизняних вчених: В.Василик [5], Кравченко [6], І.Чугунов [7], С. Юрій [8] та інші.

**Метою статті** є розкриття напрямів розбудови системи місцевих фінансів.

## **Основні результати дослідження.**

Процес становлення сучасної моделі організації місцевих фінансів розпочався в XVIII столітті на основі визнання теорії природних прав, що базується на ідеях свободи інститутів суспільства по відношенню до держави, природного права, що враховує реальні процеси розвитку прав людини разом з розвитком суспільства, який зумовив дослідження питань про роль та взаємовідносини особистості і держави, місцевих і центральних органів влади, відповідно виникнення теорій місцевого самоврядування: вільної громади; громадівської, державницької, муніципального дуалізму, соціального обслуговування; локалістської; суспільного вибору; дуалістичної держави тощо.

Розвиток теорій місцевого самоврядування визначив основоположний принцип розподілу повноважень між органами влади різних рівнів, який полягає в організації суспільних інститутів, виходячи із можливостей забезпечення оптимального рівня якості та ступеня наближення надання суспільних послуг до безпосереднього споживача. Основою забезпечення якісного рівня місцевого управління виступає принцип самостійності, який передбачає наявність прав та ресурсів, які надають можливість здійснювати вибір шляхів реалізації завдань соціально-економічного розвитку територій, розробки стратегії та тактики їх вирішення.

У сучасних умовах фінансово-економічні чинники здійснюють вагомий вплив на правове регулювання систе-

ми місцевих фінансів. Зокрема, не тільки обмежують можливості вибору і використання фінансових інструментів при формуванні місцевих бюджетів, а й зумовлюють напрями бюджетної політики у сфері місцевих фінансів. У концептуальному і практичному плані зазначене зумовлює невідповідність між економічною доцільністю та конституційними принципами організації системи місцевих фінансів. Посилюється бюджетний детермінізм повноважень органів місцевого самоврядування. Відповідно поглиблюється проблема дотаційності місцевих бюджетів та меж впливу фінансово-економічних факторів на організацію системи місцевих фінансів. Частка офіційних трансфертів від органів державного управління в дохідній частині місцевих бюджетів за три останні роки в середньому на 12,0

відсоткових пунктів перевищує їх податкові надходження (табл.1) [9].

При збільшенні питомої ваги податкових надходжень місцевих бюджетів у валовому внутрішньому продукті на один відсотковий пункт за період 2005-2012 роки приріст реального валового внутрішнього продукту зростає на 0,49 відсоткових пунктів, неподаткових надходжень на 4,22 відсоткові пункти, доходів від операцій з капіталом на 7,74 відсоткові пункти, цільових фондів на 14,62 відсоткові пункти, офіційних трансфертів від органів державного управління на 0,68 відсоткових пунктів.

Разом з тим зростання офіційних трансфертів відбувається вищими темпами, ніж доходів місцевих бюджетів (рис.1.).

За 2006-2012 роки в середньому темп зростання міжбюджетних трансфертів перевищив темп зростання доходів

Таблиця 1

Структура доходів місцевих бюджетів у 2005-2012 рр., %

Показники	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Податкові надходження	43,9	40,7	41,6	43,1	44,0	42,4	40,3	38,1
Неподаткові надходження	6,5	6,3	6,0	5,6	5,8	5,5	6,0	5,6
Доходи від операцій з капіталом	3,9	3,6	4,3	3,3	1,9	1,6	1,0	0,8
Цільові фонди	2,0	2,0	2,5	1,7	1,1	1,0	0,4	0,3
Офіційні трансферти від органів державного управління	43,7	44,9	41,9	43,0	46,2	48,8	52,3	55,2
Кошти, що передаються до бюджету розвитку	0,0	2,5	3,7	3,3	1,0	0,7	-	0,0

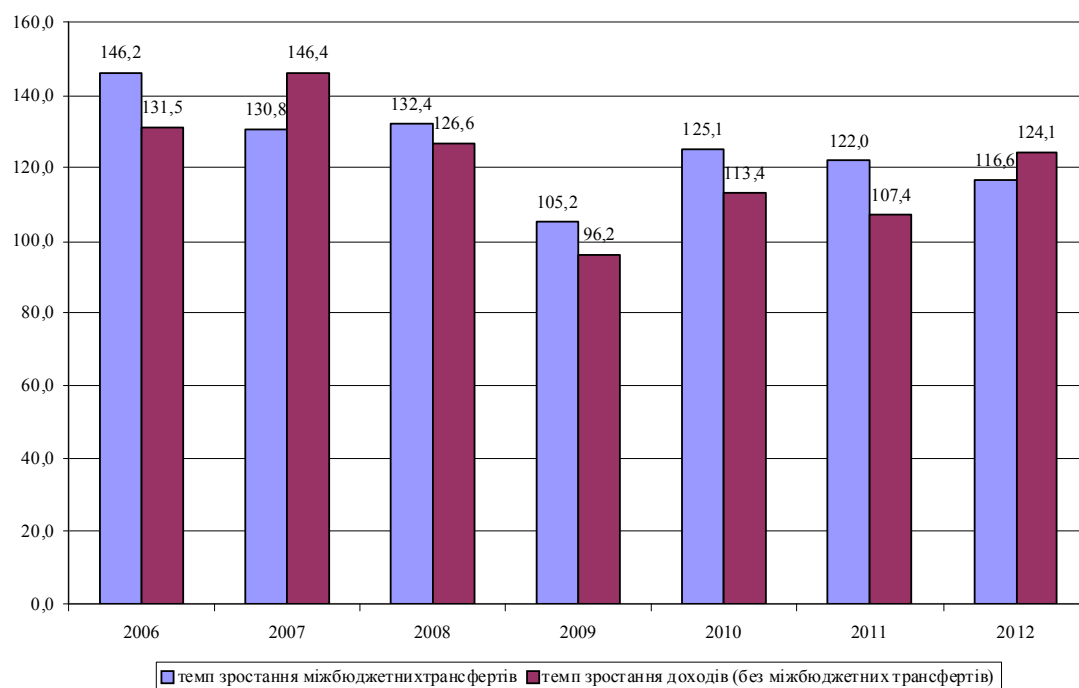


Рис. 1. Темпи зростання міжбюджетних трансфертів та доходів місцевих бюджетів за 2006-2012 роки, %

місцевих бюджетів на 4,7 відсоткових пунктів. При цьому за 2010-2012 роки відповідний показник склав 6,2 відсоткові пункти, тоді як за

2007-2009 роки темп зростання доходів місцевих бюджетів на 0,3 відсоткові пункти перевищив темп зростання міжбюджетних трансфертів.

Таким чином у сучасних умовах в фінансовому просторі актуалізуються питання співставлення правового статусу органів місцевого самоврядування з наявністю необхідних фінансово-економічних ресурсів достатніх для самостійного виконання покладених на них завдань та функцій. Завдяки посиленню заінтересованості органів місцевого самоврядування у підвищенні рівня власних доходів шляхом стимулювання збільшення обсягів виробництва, валової доданої вартості, обсягу інвестицій та рівня доходів населення відповідно до інноваційного напрямку економічного розвитку; щорічне збільшення питомої ваги загального фонду місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України на декілька відсоткових пунктів; підвищення рівня самодостатності місцевих бюджетів шляхом удосконалення податкового законодавства відповідно до напрямів реформування податкової системи, зокрема системи місцевих податків і зборів та механізму здійснення зарахування податку на доходи фізичних осіб; оптимальний розподіл податків між державним та місцевими бюджетами, передача окремих джерел доходів місцевим бюджетам; перерозподіл доходів між місцевими бюджетами та перегляд складу доходів, які враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів [10].

Тривіальними залишаються питання включення до принципів територіальної організації місцевого самоврядування принципу фінансової достатності місцевих бюджетів. Зазначене передбачається здійснити шляхом об'єднання територіальних громад, які є фінансово залежними від вищестоящих бюджетів, що надасть можливість зменшити витрати на утримання апарату управління та підвищити якісний рівень прийняття бюджетних рішень на місцях.

Однак відповідний механізм певною мірою не відповідає конституційній

природі місцевого самоврядування та обов'язку держави щодо забезпечення стійкості створених місцевих бюджетів. Визнаючи місцеве самоврядування, Конституція України виходить з того, що зазначений рівень влади є найбільш наближеним до населення; держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування; витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою [11]. Згідно Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначається, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком; гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб [12].

Таким чином вирішення питань взаємоузгодження та взаємовпливу фінансово-економічних чинників при здійсненні бюджетного регулювання на систему місцевих фінансів потребують подальшої розробки науково-обґрунтованих підходів у напрямі співставлення правового статусу органів місцевого самоврядування з наявністю необхідних фінансово-економічних ресурсів, достатніх для самостійного виконання покладених на них завдань та функцій. Враховуючи трансформаційні процеси розвитку вітчизняної економіки, вирішальним критерієм для вибору організаційної моделі системи місцевих фінансів має стати не рівень фінансового забезпечення, а соціальні цінності і блага, які може забезпечити інститут місцевого самоврядування, виходячи із зазначеного рівня.

На даний час механізм фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування значною мірою детермінований завданнями державного регулювання та виступає ключовим елементом соціально-економічних передумов та пріоритетів реформування місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. Реформування визначаються необхідністю зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування з урахуванням сус-

пільно-політичних та економічних умов із збереженням збалансованості бюджетної системи в цілому. З метою забезпечення зазначеного використовується інструментарій фінансово-економічного регулювання, у тому числі міжбюджетного регулювання.

Динаміка розвитку місцевих фінансів, яка спостерігається останніми роками, свідчить про те, що серед основних чинників зменшення рівня диференціації розвитку адміністративно-територіальних одиниць, зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування визначальним є впровадження ефективних механізмів інноваційної політики. У даний час у більшості країн здійснюється формування та реалізація стратегій інноваційного розвитку, які сприяють формуванню та ефективному використанню інноваційного потенціалу, підвищеною інвестиційної привабливості адміністративно-територіальних одиниць.

До принципів, які характеризують моделі стратегій розвитку адміністративно-територіальних одиниць в зарубіжних країнах в умовах імперативів нарощування інноваційного потенціалу, належать: вдосконалення інституційного середовища інноваційного розвитку, що передбачає розробку та реалізацію комплексу заходів, спрямованих на підвищення якості середовища інноваційного розвитку: забезпечення конкуренції в усіх ланках соціально-економічної системи регіонального господарства; формування соціальної інфраструктури суспільства; подолання у національній економіці та її підсистемах інституційної кризи, що виражається в запозиченні досвіду, що не відповідає вітчизняній специфіці соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць; «координації зусиль органів державної влади, органів місцевого самоврядування, науки і бізнесу», що передбачає формування комунікаційних інструментів активізації зусиль щодо створення перспективних комерційних технологій, нових продуктів та послуг, залучення додаткових ресурсів для проведення досліджень і розробок на основі участі бізнесу, науки, органів державної влади та місцевого самоврядування, вдосконалення нормативно-правової бази щодо науково-технологічного та інно-

ваційного розвитку; «координації державної і регіональної інноваційної політики», що передбачає підвищення ефективності діючих і формування нових інструментів підтримки інноваційного розвитку на рівні адміністративно-територіальних одиниць шляхом «регіональної прив'язки» інноваційних проектів, однак успішність реалізації зазначеного залежить не тільки від ефективності державної системи підтримки, фінансування з боку інститутів розвитку, якості створеної інноваційної інфраструктури, але і від сформованого на рівні конкретного регіону інституційного та бізнес-середовища; «інноваційного підприємництва та навчання інноваційному підприємству», зумовлює зміщення пріоритетів системи освіти та освітніх програм спрямованих на підготовку спеціалістів у сфері інноваційної діяльності; «інтеграції в міжнародне інноваційне середовище», що передбачає використання механізмів спрямованих на активізацію і підвищення ефективності інноваційної діяльності систем мікро, мезо та макrorівня; «мотивації інноваційної активності» для всіх учасників ринку з використанням економічних, фінансових та технологічних механізмів, що сприяють підвищенню конкурентоспроможності інноваційних систем.

Згідно Стратегії інноваційного розвитку України на 2012-2020 роки до пріоритетних завдань інноваційної діяльності належать: адаптація інноваційної системи України до умов глобалізації та підвищення її конкурентоспроможності; переорієнтація системи продукування інновацій на ринковий попит і споживача; створення привабливих умов для творців інновацій, стимулювання інноваційної активності підприємництва; системний підхід в правлінні інноваційним розвитком, інформатизація суспільства [13].

Виходячи із зазначеного в сучасних умовах в Україні реалізація регіональної стратегії, спрямованої на забезпечення розвитку і нарощування інноваційного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць, повинна супроводжуватися координацією зусиль щодо створення інноваційної інфраструктури, розвитку інноваційного підприємництва, поліпшення взаємодії органів місцевого самоврядування з

компонентами інноваційної інфраструктури.

Один з найвагоміших напрямів реформування системи місцевих фінансів пов'язаний з посиленням дієвості управління коштами місцевих бюджетів та контролю і відповідальності за дотримання бюджетного законодавства.

Певні аспекти у сфері відповідальності та заходів впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства визначені згідно Бюджетного кодексу України. Зокрема, визначено повноваження Верховної Ради; Рахункової палати; центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування державної бюджетної політики, реалізують державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів; Верховної Ради АРК, Ради міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій та відповідних місцевих рад; місцевих фінансових органів з контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Врегульовано порядок застосування заходів впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства. У разі прийняття рішення про місцевий бюджет з порушенням вимог Бюджетного кодексу, закону про Державний бюджет України (в тому числі щодо складання бюджету в частині міжбюджетних трансфертів, доходів та видатків місцевих бюджетів, що зараховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів) передбачено зупинення дії рішення та здійснення витрат місцевого бюджету лише на цілі, визначені одночасно у рішеннях на попередній бюджетний період та наступний бюджетний період.

Разом з тим методологія щодо кількісних та якісних показників оцінки ефективності управління коштами місцевих бюджетів нерозроблена. Актуальність вирішення даної науково-практичної проблеми обумовлюється також тим, що в Концепції реформування місцевих бюджетів передбачається запровадження механізму моніторингу та оцінки ефективності здійснення органами місцевого самоврядування їх повноважень, підвищення відповідальності за здійснення таких повноважень, розроблення системи моніторингу результатів роботи органів місцевого самоврядування в умовах реформування місцевих бюджетів.

Запровадження механізму оцінки ефективності здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень надасть змогу зміцнити їх фінансову основу, підвищити ефективність фінансового менеджменту на місцевому рівні та якість управління бюджетним процесом в цілому. При цьому запровадження зазначеного механізму необхідно розпочинати з вироблення критеріїв ефективності, тобто з вибору пріоритетів, які визначаються з урахуванням як цільової спрямованості функціонування системи місцевих фінансів, так і ступеню гостроти тих чи інших проблем формування та виконання місцевих бюджетів.

Зокрема, в рамках посилення бюджетної децентралізації не вдалося забезпечити достатній обсяг доходної частини місцевих бюджетів, удосконалили механізм делегування повноважень, зменшити рівень дотаційності місцевих бюджетів, що негативно впливає на фінансову автономію органів місцевого самоврядування. Частка міжбюджетних трансфертів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів збільшилася з 29,0 % в 2001 році до 55,2 % у 2012 році. У результаті можливості органів місцевого самоврядування з реалізації власної бюджетної політики все більше обмежуються.

Таким чином, забезпечення фінансової автономії органів місцевого самоврядування, що формує умови їх самостійності як рівня публічної влади, дає можливість посилити дієвість управління коштами місцевих бюджетів, вибору найбільш ефективних шляхів вирішення питань місцевого значення, формує передумови для комплексного соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, дозволяє створювати стимули щодо нарощування доходів і оптимізації видатків місцевих бюджетів. Забезпечення передачі на місцевий рівень ресурсів, достатніх для вирішення питань місцевого значення з урахуванням об'єктивних відмінностей в потребах населення та особливостей соціально-економічного розвитку територій, дає можливість для найбільш повного задоволення попиту громадян на бюджетні послуги. Використання інструментів вирівнювання фінансових умов діяльності органів місцевого самоврядуван-



ня дозволяє створити передумови для реалізації соціальної справедливості у забезпеченні доступу громадян до бюджетних послуг, сформувавши стимули до оптимізації видаткової частини місцевих бюджетів.

**Висновок.** Таким чином розбудова системи місцевих фінансів передбачає створення стимулів та умов для підвищення конкурентоспроможності адміністративно-територіальних одиниць, покращення інвестиційного та підприємницького клімату, сприяння зростанню доходів населення; бюджетної відповідальності - підвищення законодавчо встановленої взаємної відповідальності органів влади різних рівнів при формуванні та реалізації бюджетно-податкової політики, управління місцевими фінансами в інтересах населення при максимально ефективному використанні фінансових та інших ресурсів відповідних територій з метою надання якісних бюджетних послуг, прозорості та підзвітності бюджетно-податкової політики, збалансованості бюджетного процесу; соціальної справедливості - вирівнювання доступу громадян, незалежно від місця їх проживання, до основних суспільних послуг та соціальних гарантій; політичну консолідацію - досягнення суспільної згоди з питань розподілу дохідних джерел та видаткових повноважень між органами влади різних рівнів, створення умов для ефективного виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій, сприяння розвитку суспільства; територіальну інтеграцію з метою забезпечення єдності бюджетно-податкової системи, запобігання і згладження диспропорцій соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, зміцнення територіальної цілісності країни.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Б'юкенен Дж. Суспільні фінанси і суспільний вибір - два протилежні бачення держави / Б'юкенен, Джеймс М., Масгрейв, Річард, А. [пер. з англ. А.Ю. Іщенко] - К.: Вид.Дім «Києво-Могилянська Академія», 2004. - 176 с. - (Актуальні світові дискусії).
2. Joseph E. Stiglitz Report Reforming the International Monetary and Financial Systems in the Wake of the Global Crisis: пер. с англ. / Д.Ю. Стиглиц; пер. Ю. М. Юмашев. - М.: Международные отношения, 2010. - 328 с.
3. Pareto V. Manuale di economia politica. Milan: Societ? editrice libraria, 1906, - 504 p.
4. Янжула И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах / И.И. Янжула. - 4-е изд., измен. и дополн. - С.-Пб., 1904. - 501 с.
5. Василик Д.О. Теоретичні основи побудови бюджетного механізму / Д. О. Василик // Фінанси України. - 2000. - № 11. - С. 138-140.
6. Кравченко В.В. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку / В.В. Кравченко, Н.В. Кравченко. - К.: Апарат-Центр, 2000. - 206 с.
7. Чугунов І.Я. Теоретичні засади розвитку бюджетних відносин // Вісник КНТЕУ. - 2011. - № 4. - С. 13-22.
8. Юрій С.І. Розвиток бюджетного процесу в умовах економічних перетворень: монографія / С.І. Юрій, В.Г. Дем'янишин, О.П. Кириленко [та ін.]; за ред. С.І. Юрія, В.Г. Дем'янишина. - Тернопіль: Економічна думка, 2012. - 376 с.
9. Сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. - Режим доступу до положення: [www.minfin.gov.ua/?](http://www.minfin.gov.ua/?). - Назва з титул. екрану.
10. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308-р «Про схвалення концепції реформування місцевих бюджетів» [Електронний ресурс]. - Режим доступу до положення: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua). - Назва з титул. екрану.
11. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу до положення: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua). - Назва з титул. екрану.
12. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»: за станом на 15 лют. 2008 р. / Верховна Рада України. - Офіц. вид. - К.: Парламен. вид-во, 2008. - 72 с. - (Серія «Закони України»).
13. Стратегія інноваційного розвитку України на 2012-2020 роки [Електронний ресурс]. - Режим доступу до положення: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua). - Назва з титул. екрану.