

Людмила ЛІСОВСЬКА

ФІНАНСОВЕ ПІДґРУНТЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Розглянуто джерела формування фінансового підґрунтя місцевого самоврядування. Виявлено причини недостатнього обсягу фінансових ресурсів місцевих бюджетів та окреслено проблеми формування власної дохідної бази місцевих бюджетів. Обґрунтовано перспективи вирішення завдань щодо зміцнення фінансового підґрунтя місцевого самоврядування.

Становлення інституту місцевого самоврядування в Україні передбачає розподіл між центральними та місцевими органами влади як функціональних, так і видаткових повноважень. Для виконання покладених на місцеві органи влади функцій та завдань, вони повинні бути забезпечені достатніми фінансовими ресурсами.

Формування доходів місцевих бюджетів відбувається здебільшого за рахунок закріплених і регулюючих доходів, що свідчить про виконання місцевою владою переважно делегованих повноважень і високу ступінь її залежності від центральної влади. Частка власних доходів місцевих бюджетів, обсяги яких залежать від рішень, які ухвалюють органи місцевого самоврядування, вкрай незначна, що призводить до скорочення власних повноважень і неможливості вирішення питань місцевого значення. Разом з цим зарубіжний досвід свідчить, що незалежність джерел фінансування означає й незалежність у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування у розвинених західноєвропейських країнах розглядається як одна з найважливіших основ існування та розвитку демократії, захисту і

гарантування прав людини. Питанням розширення фінансової автономії місцевого самоврядування присвячені праці як зарубіжних, так і вітчизняних науковців, серед яких варто згадати О. Богачова, С. Буковинського, Б. Гамернікова, Л. Дробозіну, А. Ігудіна, О. Кириленко, В. Кравченка, Р. Кочинські, І. Луніну, Ю. Немеца, В. Опаріна, Ц. Огня, К. Павлюк, В. Панскова, Г. Петері, Д. Полозенка, С. Слухая, В. Федосова та інших.

В умовах трансформації бюджетної системи виникає низка питань, вирішення яких потребує узагальнення як вітчизняного, так і зарубіжного досвіду з метою пошуку нових підходів, методів і принципів формування фінансової бази місцевого самоврядування, вивчення можливостей впровадження їх у практику.

Метою роботи є аналіз сучасного стану фінансової бази органів місцевого самоврядування, удосконалення й оптимізація джерел її формування.

Соціально-політична ефективність інституту місцевого самоврядування обумовлена відповідною економічною та матеріально-фінансовою базою, необхідною для виконання покладених на нього

повноважень. Сучасна практика свідчить, що вирішальне значення для формування фінансового підґрунтя місцевого самоврядування мають доходи місцевих бюджетів. Проте дослідження процесу формування місцевих бюджетів доводить, що вони, як правило, не володіють достатніми фінансовими ресурсами для вирішення питань економічного і соціального значення. Це пояснюється наступними причинами:

- дублюванням у розподілі повноважень між різними рівнями влади;
- високим рівнем централізації фінансових ресурсів у державному бюджеті, що знижує значення місцевих бюджетів і сприяє зростанню їх залежності від рішень центральної влади;
- незадовільним забезпеченням делегованих повноважень відповідними закріпленими доходами;
- невиконанням державною зобов'язань щодо відшкодування втрат місцевих бюджетів, що призводить до неналежного виконання власних повноважень;
- домінуючою роллю загальнодержавних податків, що не стимулює місцеві органи влади до здійснення виваженої фінансової політики.

У Конституції України закріплено існування місцевого самоврядування, яке визначається і гарантується державою. Уперше суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, а не адміністративна одиниця, як це було встановлено в Законі РСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування”. А саме, в ст. 140 Конституції України визначено, що місцеве самоврядування – це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ і міст – самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України [1].

Однак, на жаль, в Конституції України фундаментальні положення і функції органів місцевого самоврядування не були чітко сформульовані, як це мало місце у більшості розвинених країн. Також не знайшли відображення і основні положення Європейської хартії про місцеве самоврядування, відповідно до якої у ст. 9 передбачені такі основні положення щодо формування та розвитку місцевих фінансів [2]:

- органи місцевого та регіонального самоврядування мають право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень;
- обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, які передбачені Конституцією або законом;
- принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, на встановлення розміру яких вони мають затверджені законом повноваження;
- передача повноважень місцевим і регіональним органам влади повинна супроводжуватися передачею їм фінансових ресурсів, необхідних для виконання цих повноважень.

Але жодне з цих положень виконано не було.

Сьогодні місцеве самоврядування в Україні не має реальних важелів впливу на збільшення власних доходів місцевих бюджетів. Найбільшу питому вагу у складі доходів місцевих бюджетів складають загальнодержавні податки. Розглянемо склад і структуру доходів місцевих бюджетів за 2002–2010 рр. (табл. 1)

Дані, наведені у табл. 1, свідчать, що спостерігається стала тенденція скорочення частки всіх доходів, окрім бюджетних трансфертів. Податкові надходження скоротилися за 2002–2010 рр. з 59,1% до 42,4%, в тому числі податок з доходів фі-

Таблиця 1

Склад і структура доходів місцевих бюджетів України за 2002–2010 рр. (%) [3]

Показники	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Податкові надходження, з них:	59,1	58,3	54,2	46,2	44,0	43,4	43,4	43,9	42,4
– податок з доходів фіз. осіб	35,1	38,3	39,4	31,8	30,7	31,2	33,8	33,4	32,0
– податок з власників транспортних засобів	2,2	2,1	1,7	1,7	1,6	1,7	1,3	1,14	1,2
– плата за землю	6,5	6,4	5,9	5,8	5,1	5,3	3,8	6,21	6,0
– акцизний збір з вироблених в Україні товарів	1,1	0,8	0,9	0,1	0,1	0,1	0,4	–	–
– плата за ліцензії на певні види господарської діяльності	0,1	0,5	0,6	0,8	0,8	0,9	1,1	–	–
– плата за торговий патент	1,2	1,1	1,1	1,3	1,2	1,3	0,8	–	–
– місцеві податки та збори	2,1	1,9	1,7	1,4	1,1	1,2	0,7	0,6	0,5
– єдиний податок з суб'єктів малого бізнесу	1,8	2,3	2,6	2,6	2,6	1,8	1,5	1,3	1,2
2. Неподаткові надходження	8,7	7,3	7,1	5,5	6,6	5,7	6,2	5,7	5,5
3. Доходи від операцій з капіталом	0,4	2,2	3,0	4,3	3,9	3,0	4,5	1,9	1,6
4. Державні цільові фонди	2,7	1,0	1,5	1,5	2,1	1,8	2,6	1,3	1,0
5. Офіційні трансферти	29,0	31,2	34,3	42,5	43,5	46,1	43,3	47,2	49,5
Всього доходів	100	100	100	100	100	100	100	100	100

зичних осіб – з 35,1 до 32%, плата за землю – з 6,5 до 6,0%, податок з власників транспортних засобів – з 2,2 до 1,2%. У складі податкових надходжень до власних доходів, за визначенням науковців, можна віднести тільки місцеві податки і збори, які також зменшилися за цей період з 2,1 до 0,5%, або майже в 4 рази. Всі інші доходи належать до загальнодержавних податків, обсяг яких не залежить від рішень місцевої влади, тобто вона не має на них впливу. Одночасно за ті ж роки зменшилась питома вага неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом, цільових фондів.

Науковці С. Слухай і О. Гончаренко слушно вказують, що реалізація конституційних гарантій самостійності органів місцевого самоврядування залежить від законодавчого закріплення достатніх та стабільних власних джерел доходів місцевих бюджетів, оскільки тільки стосовно

власних доходів органи місцевого самоврядування мають реальні повноваження щодо їх запровадження та збирання [4, 67].

Проте протягом останніх років спостерігалася протилежна тенденція. А саме – стало зростання бюджетних трансфертів з 29,0 до 49,5% поряд із незначними місцевими податками і зборами (0,5%), що свідчить про неможливість виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень.

Ситуація, що склалася, не відповідає принципу самостійності місцевих бюджетів, не створює умови для розвитку податкової ініціативи місцевих органів влади, породжує утриманські настрої. Провідну роль у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів відіграють міжбюджетні трансферти, що сприяє зростанню залежності органів місцевого самоврядування від центральної влади, не стимулює місцеву владу до

збільшення надходжень на своїй території, пошуку нових джерел доходів.

Ю. Радіонов звертає увагу на те, що практика використання коштів міжбюджетних трансфертів свідчить, що збільшення їхньої частки в загальному обсязі доходів місцевих бюджетів не відображається істотно на вирішенні нагальних проблем, на якості послуг і добробуті громадян. Натомість, необґрунтоване планування, відсутність належної системи внутрішнього контролю, невчасні або некваліфіковані управлінські рішення, прийняті без відповідного прогнозування і планування, призводять до незаконного та неефективного використання грошових призначень [5, с.59].

Не краще склалася ситуація і з виконанням делегованих державних повноважень. Постійне недотримання державою зобов'язань щодо відшкодування втрат місцевих бюджетів спричиняє у більшості випадків невиконання власних повноважень. За підрахунками фахівців, на виконання делегованих державних повноважень щорічно спрямовується майже третина обсягу кошика власних доходів місцевих бюджетів (які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів). Постійне відволікання власних доходів призвело до вкрай незадовільного стану фінансування житлово-комунального господарства, благоустрою, ремонту комунальних доріг, інших місцевих програм [6, 58].

У багатьох країнах світу основу власних доходів місцевих бюджетів становлять місцеві податки і збори. До них, зокрема, належать: податок на прибуток підприємств, податок на доходи громадян, місцеві акцизи. В загальній сумі доходів місцевих бюджетів розвинених країн місцеві податки становлять значну частину: у Швеції – 61%, США – 65%, Данії – 51%, Норвегії – 43%, Франції – 60%, Великобританії – 36%, ФРН – 45% [7, 14].

Проте, оскільки в Україні незначна частка власних доходів, а також місцевих податків і зборів, можна говорити про фіскальну централізацію. Більшість авторів із цього приводу зазначають, що тільки децентралізація управління бюджетними коштами може перетворити місцеві бюджети на ефективний інструмент соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Збільшення власних доходів місцевих бюджетів має відбуватися за рахунок місцевих податків і зборів, адже лише стосовно цих податків органи місцевого самоврядування мають реальні повноваження щодо їх збирання та запровадження. Їхня частка у доходах місцевих бюджетів вказує на рівень доходів, обсяги яких залежать від рішень місцевої влади. Незначна частка цих податків означає, що місцеві органи влади практично не мають інструментів для приведення видатків місцевих бюджетів у відповідність з реальними можливостями їх фінансування.

Н. Старостенко зауважує, що у більшості країн із розвинутою ринковою економікою місцеві видатки значною мірою фінансуються за рахунок доходів від місцевих податків, які різноманітніші за складом, об'єктами оподаткування, способами нарахування та стягнення, ніж податки, що надходять до центрального бюджету [8].

Вплив місцевих органів влади на рівень місцевого оподаткування дуже обмежений: вони можуть вибирати місцеві податки зі встановленого переліку і не можуть запроваджувати своїх податків; у межах затверджених граничних ставок можуть диференціювати свої ставки.

З прийняттям у 2010 р. Податкового кодексу перелік місцевих податків і зборів значно скоротився. Замість 14 місцевих податків і зборів запроваджено п'ять, а саме: податок на нерухоме майно, збір за

місця для паркування транспортних засобів, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, єдиний податок з суб'єктів підприємницької діяльності [9].

Варто зазначити, що до цього часу не запроваджений податок на нерухоме майно, а єдиний податок зараховується до фонду розвитку місцевих бюджетів. Інші місцеві податки і збори не мають вагомого впливу на формування власної дохідної бази місцевих бюджетів. Крім того, більшість сільських, селищних та міських (районного значення) бюджетів (понад 11 тисяч) не мають бази оподаткування місцевими податками і зборами. Навіть запровадження податку на нерухоме майно не зможе забезпечити вирішення усіх місцевих проблем.

Тому ми вважаємо, що необхідно розширити перелік місцевих податків і зборів із встановленням граничних ставок і надати право місцевим органам влади на свій розсуд вибирати ті податки, які забезпечили б надання суспільних послуг на місцевому рівні і відображали політику місцевої влади щодо формування її власної дохідної бази. Розширення переліку місцевих податків і зборів, на нашу думку, можливе за рахунок: податку на землю; податку з реклами; фіксованого податку на доходи фізичних осіб від підприємницької діяльності; ринкового збору; готельного збору; податку на промисел; будівельного збору; збору за вивіз та утилізацію сміття; збору на благоустрій; збору за освітлення; збору на озеленення; збору за використання місцевої символіки; екологічного збору.

Недостатність коштів для фінансування делегованих повноважень доцільно було б забезпечити за рахунок загальнодержавних податків – податку на прибуток та податку на додану вартість – шляхом встановлення відсотка відрахувань від цих податків до місцевих бюджетів. До того ж, І. Луніна та Н. Фролова вважають, що до-

ступ місцевих органів влади до загальнодержавних податків є навіть необхідним у випадках, коли вони відповідають за виконання широкого переліку соціально значущих функцій (наприклад, з надання послуг у сфері освіти та охорони здоров'я) [10, 41]

Відрахування від податку на прибуток необхідно спрямовувати до фонду розвитку місцевих бюджетів і використовувати для вирішення завдань економічного і соціального розвитку територій. При цьому, надання бюджетних трансфертів має залежати від того, які результати отримала місцева влада від використання цих коштів.

Норматив відрахувань від податку на додану вартість повинен забезпечити покриття витрат на утримання закладів освіти й охорони здоров'я. Спільне використання цього податку створить додаткові стимули для місцевої влади щодо розвитку підприємницької діяльності, збільшення обсягу реалізації продукції на відповідній території.

З прийняттям Бюджетного кодексу розрахунок бюджетних трансфертів почав здійснюватися формульним шляхом. Незважаючи на те, що застосування формули зробило механізм надання бюджетних трансфертів більш простим і прозорим, і найголовніше, дозволило відійти від ручного управління бюджетними коштами, чинний порядок визначення бюджетних трансфертів має деякі недоліки.

Так, у цій формулі при визначенні розрахункового обсягу доходів бюджету використовується індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці, який розраховується як відношення середньодушового обсягу доходів певної території до середньодушового обсягу доходів в середньому по Україні. Цей показник характеризує рівень збору доходів на одного жителя території порівняно із середнім рівнем по країні. Чим вищим буде рівень збирання доходів адміністра-

тивно-територіальної одиниці, тим менше трансфертів вона отримує з державного бюджету. Такий підхід не зацікавлює органи місцевого самоврядування у нарощуванні дохідної бази і пошуку альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів.

Недосконалим є також порядок розрахунку загального обсягу видатків бюджету відповідно до фінансового нормативу бюджетної забезпеченості. Цей норматив визначається як частка від ділення загального обсягу фінансових ресурсів, які спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на чисельність жителів або споживачів соціальних послуг. Вказаний норматив не враховує рівень соціально-економічного розвитку відповідної території.

Крім того, науковці та практики звертають увагу й на те, що збільшення частки міжбюджетних трансфертів не сприяє якості надання суспільних послуг. Натомість, необґрунтоване планування, відсутність належної системи внутрішнього контролю, невчасні або некваліфіковані управлінські рішення, прийняті без відповідного прогнозування і планування, призводять до незаконного та неефективного використання грошових призначень.

Децентралізація бюджетної системи передбачає упорядкування системи управління об'єктами комунальної власності і надання суспільних послуг. На нашу думку, місцева влада може виконувати цю функцію на основі взаємодії з підприємницькими структурами, які мають фінансові можливості і бажання освоїти ринок суспільних послуг. При цьому органи місцевого самоврядування можуть залишати за собою функцію контролю за наданням суспільних послуг з точки зору соціальних гарантій, захисту прав споживачів, дотримання основних нормативних вимог.

До ринку суспільних послуг можна віднести послуги житлово-комунального

господарства, пасажирського транспорту, готелів, торгівельних закладів, громадського харчування, ефективність надання яких залежатиме від того, наскільки тісно будуть співпрацювати між собою місцева влада, підприємницькі структури, місцева громада. У практиці багатьох країн реалізуються конкретні проекти на основі партнерства, тобто об'єднання зусиль і ресурсів представників місцевої влади і підприємницьких структур для досягнення будь-якої конкретної мети.

До форм взаємодії місцевої влади з приватним сектором у розвинених країнах належать наступні [11, 276]:

- спільні підприємства за участю майна територіальної громади (створення спільної юридичної особи чи перетворення діючого підприємства);
- співробітництво за інвестиційними угодами та проектами;
- міські чи регіональні замовлення (закупівля товарів і послуг для потреб міського, зокрема житлово-комунального господарства);
- передача прав на ведення певного виду діяльності (надання окремого виду послуг);
- інші комбіновані форми.

В Україні вже є приклади співробітництва місцевої влади з підприємницькими структурами у сфері надання послуг з вивозу сміття, перевезення пасажирів автомобільним транспортом. Використовується система міських замовлень, за допомогою яких місцева влада залучає підприємницькі структури до виконання необхідних робіт. Поряд з цим багато питань ще залишаються невирішеними.

На основі вищезазначеного можна зробити висновок, що, незважаючи на велику кількість прийнятих законодавчих і нормативних актів, включаючи Бюджетний та Податковий кодекси, більшість проблем

залишилися не тільки не вирішеними, а й ще більш поглибилися. Отже, неефективна політика централізації фінансових ресурсів, тобто відсутність дієвого механізму формування доходів місцевих бюджетів, потребує подальшого вдосконалення за наступними напрямками, а саме:

– чіткого розподілу видаткових повноважень і, відповідно, дохідних джерел між державною і місцевою владою, а також між усіма рівнями місцевої влади;

– зміцнення фінансової самостійності місцевих органів влади за рахунок нарощування власної дохідної бази місцевих бюджетів шляхом розширення переліку місцевих податків і зборів;

– збільшення закріплених доходів місцевих бюджетів, за допомогою встановлення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків – податку на прибуток та податку на додану вартість;

– удосконалення формульного підходу до розрахунку міжбюджетних трансфертів. Так, при розрахунку індексу відносної податкоспроможності треба використовувати не фактично зібрані доходи за три попередні роки, які дають викривлене уявлення про можливий рівень збирання податків, а їх планові показники. Крім того, при плануванні міжбюджетних трансфертів варто брати до уваги рівень економічного і соціального розвитку територій, а також отримані результати від використання раніше наданих трансфертів; формула розрахунку фінансового нормативу бюджетної забезпеченості повинна включати не тільки обсяг ресурсів на виконання бюджетних програм, а й враховувати рівень соціально-економічного розвитку відповідної території;

– ефективного управління комунальним майном у співпраці з підприємницькими структурами з урахуванням зарубіжного досвіду.

Література

1. Конституція України. – К.: Вікар, 1996. – 64 с.
2. Європейська хартія про місцеве самоврядування. – Страсбург: Рада Європи, 1990. – 10 с.
3. Статистичний щорічник України за 2010 рік. – К.: ТОВ “Август Трейд”. – 2011. – 560 с.
4. Слухай С., Гончаренко О. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні // *Фінанси України*. – 2007. – № 8. – С. 63–72.
5. Радіонов Ю. Актуальні проблеми розвитку міжбюджетних відносин // *Економіка України*. – 2011. – № 5. – С. 54–64.
6. Деркач М. І. Сучасна державна політика у сфері подолання статистичного й динамічного дисбалансів місцевих бюджетів // *Фінанси України*. – 2011. – № 4. – С. 55–64.
7. Жемеренко Є. В. Використання коштів місцевих бюджетів України // *Фінанси України*. – 2005. – № 8. – С. 12–18.
8. Старостенко Н. В. Розподіл бюджетних ресурсів між рівнями влади // *Фінанси України*. – 2004. – № 6. – С. 12–18.
9. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.psu.gov.ua
10. Луніна І., Фролова Н. Бюджетні доходи та податкові повноваження місцевих органів влади // *Економіка України*. – 2008. – № 2. – С. 37–47.
11. Соколов О., Сич Н. Партнерство міської влади, недержавного сектору та населення у вирішенні проблем житлово-комунального господарства міста // *Управління сучасним містом*. – 2004. – № 10–12. – С. 272–279.