

УДК 336.14

Костовська В.А.

ФУНКЦІОНУВАННЯ БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті розглянуто особливості функціонування бюджетів місцевого самоврядування в умовах бюджетного регулювання. Визначено необхідність збалансованості доходів та видатків місцевих бюджетів та роль міжбюджетних трансфертів у цьому процесі.

Ключові слова: *бюджети місцевого самоврядування, збалансованість бюджету, бюджетне регулювання, доходи бюджету, видатки бюджету, фінансове забезпечення, бюджетні ресурси, міжбюджетні трансферти, дотація вирівнювання, субвенції, фінансове вирівнювання.*

Постановка проблеми. В умовах розвитку демократичного суспільства зростає роль бюджетів місцевого самоврядування як основи фінансового забезпечення розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Сучасні підходи до визначення ролі та місця даних бюджетів зумовлені значимістю місцевого самоврядування як складової громадянського суспільства, що спрямоване на оптимізацію функціонування і реалізацію програм перспективного розвитку територіальних громад та зростання реального добробуту населення, що проживає на їх територіях.

На сучасному етапі розвитку досить гостро постала проблема ефективного функціонування бюджетів місцевого самоврядування, оскільки в більшості даних бюджетів існує невідповідність між видатковими потребами та наявними джерелами їх покриття. Процес формування бюджетів місцевого самоврядування базового рівня є недосконалим, оскільки місцеве самоврядування і досі не одержало сталих бюджетоформуючих джерел доходів, що зумовлює їх дотаційність та майже повну фінансову залежність від розподілу та перерозподілу бюджетних ресурсів з центру.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемам функціонування бюджетів місцевого самоврядування та організації міжбюджетних відносин присвячено численні праці вітчизняних вчених, таких як: С. Буковинський, А. Буряченко, О. Василик, З. Варналій, О. Дацій, В. Дем'янишин, О. Кириленко, В. Кравченко, В. Зайчикова, О. Лилик, І. Луніна, Ц. Огонь, К. Павлюк, Ю. Пасічник, Ю. Петленко, С. Слухай, Л. Тарангул, С. Юрій та інші. Слід зауважити, що в науковій літературі увага вчених приділялась переважно дослідженню економічної природи місцевих бюджетів, питанням формування та використання бюджетних коштів, дії механізму системи міжбюджетних відносин. Однак, не зважаючи на великий спектр тематичних наукових досліджень та враховуючи важливість результатів останніх, необхідно зазначити, що і досі недостатньо вивченими залишаються теоретичні та практичні проблеми функціонування бюджетів місцевого самоврядування в умовах бюджетного регулювання.

Мета статті. Виокремлення науково визначених підходів до

реформування взаємовідносин між державним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування і економічно обґрунтований, законодавчо закріплений розподіл бюджетних повноважень та бюджетних ресурсів дадуть можливість вирішити поточні бюджетні проблеми, розв'язати суперечності між суб'єктами державної влади та органів місцевого самоврядування щодо доцільності та ефективності фінансування надання суспільних послуг, забезпечить децентралізацію бюджетних ресурсів. У підсумку це призведе до формування ефективного, самодостатнього, фінансово самостійного місцевого самоврядування і сприятиме соціально-економічному розвитку міст, сіл та селищ.

Виклад основного матеріалу. В умовах ринкових відносин зростає роль місцевих бюджетів як фінансової основи розвитку територіальних громад. Матеріальною основою бюджетних відносин, що виникають на місцевому рівні, є бюджетні ресурси, які являють собою частину фінансових ресурсів цільового призначення, що виражає фінансовий результат розподілу та перерозподілу валової доданої вартості, акумулюється в бюджетному фонді органів місцевого самоврядування і використовується для забезпечення виконання покладених на них власних та делегованих повноважень з метою забезпечення соціально-економічного розвитку відповідних територіальних громад. Обсяг бюджетних ресурсів кількісно та якісно характеризує фінансові можливості органів місцевого самоврядування в забезпеченні виконання як власних, так і делегованих повноважень. Відповідно, бюджети місцевого самоврядування – це фонди бюджетних ресурсів органів місцевого самоврядування як первинного (сіл, селищ, міст, районів у містах), так і вторинного рівнів (районів, областей), що формуються внаслідок перерозподільних процесів і призначені для виконання власних функцій та делегованих їм повноважень з метою забезпечення потреб та інтересів місцевого населення, а також розвитку місцевої інфраструктури.

В сучасних умовах господарювання місцевому самоврядуванню притаманна обмеженість бюджетних ресурсів, а відтак неспроможність забезпечувати покриття видаткових потреб. У результаті виникає необхідність бюджетного регулювання, тобто перерозподілу бюджетних ресурсів між рівнями бюджетної системи. Як наслідок перерозподільних процесів у бюджетній сфері виникають специфічні відносини між державною владою та органами місцевого самоврядування, що дістали назву «міжбюджетні відносини». Вони виникають з приводу закріплення за рівнями держави видатків та доходів і реалізуються через широкий спектр інструментів, який включає прямі вказівки центру іншим рівням сектору державного управління щодо здійснення певних видатків, стимули для їх виконання, бюджетне вирівнювання за допомогою податкових розщеплень та прямих трансфертів [167, с. 11].

Розглянувши діючий механізм організації міжбюджетних відносин в Україні та концептуальні засади побудови міжбюджетних відносин, що використовуються в світовій практиці, зазначимо, що найбільш прийнятною

для України є така модель організації міжбюджетних відносин, за якої забезпечується максимально допустимий рівень незалежності місцевого самоврядування із одночасним збереженням принципу бюджетного унітаризму, який передбачає єдність правової бази організації бюджетного процесу, бюджетної класифікації, ведення бухгалтерського обліку, складання звітності, єдність соціальних стандартів. Слід зазначити, що під час організації міжбюджетних відносин важливу роль відіграє бюджетне регулювання. Взагалі, поняття «регулювання» (походить від лат. *regulo* – привожу до порядку) – функція управління, що забезпечує функціонування керованих процесів у рамках заданих параметрів [38, с. 449].

Доречно зауважити, що в літературних джерелах нерідко як однозначні використовуються вислови «регулювання міжбюджетних відносин» і «міжбюджетне регулювання». Тому з'ясуємо, чи різняться за суттю дані поняття, так як правильне визначення їх змісту відіграє важливу роль при поглибленому дослідженні функціонування бюджетів місцевого самоврядування в умовах реформування міжбюджетних відносин. Розділяючи думку С.А. Буковинського стосовно того, що поодинокі вживання понять «міжбюджетне регулювання» і «регулювання міжбюджетних відносин» дає право вважати їх рівноправними. Проте у літературних джерелах частіше вживається саме термін «регулювання міжбюджетних відносин», що використовується для характеристики певних заходів і процесів у бюджетній системі країни [16, с. 84].

Фінансова самостійність органів місцевого самоврядування передбачає права та можливості їх самостійно вирішувати питання, пов'язані з фінансовим забезпеченням економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць, за рахунок власних фінансових ресурсів. Однак, фінансова самостійність даних органів певною мірою є тільки декларативною, оскільки більшість їхніх бюджетів є дотаційними та більш як на 50% залежними від коштів, отриманих у процесі перерозподілу бюджетних ресурсів та величини фінансової допомоги з державного бюджету.

Дослідження діючої практики функціонування бюджетів місцевого самоврядування на прикладі областей Карпатського регіону доли можливість відзначити про наявність щорічного зростання їх абсолютного значення в розрізі всіх видів бюджетів, однак, темпи їх приросту неоднозначні. Основу формування їх фактичних надходжень на рівні бюджетів територіальних громад (міст, сіл та селищ) складають трансфертні надходження, що становлять понад 50%, при цьому формування доходів (без врахування трансфертів) в основному забезпечуються податковими надходженнями, зокрема, за рахунок податку з доходів фізичних осіб та плати за землю. Крім того, дані бюджети характеризуються: низьким рівнем власної дохідної бази, зумовленої законодавчою не закріпленістю за ними джерел надходжень, що мають високий рівень бюджетної ефективності та нераціональним розподілом доходів між рівнями бюджетної системи.

Виокремлені тенденції по бюджетах місцевого самоврядування

Карпатського регіону дозволяють зазначити, що видаткові потреби органів місцевого самоврядування в основному покриваються за рахунок обсягів дотації вирівнювання та коштів, переданих з державного бюджету на місцевий рівень у вигляді субвенцій для виконання делегованих повноважень; ряд видатків місцевого значення не мають фінансового покриття, так як обсяги міжбюджетних трансфертів у вигляді дотацій надаються не в розмірі потреби в коштах, а в межах лімітів, що розраховуються за формульною методикою, відтак, видатки бюджетів територіальних громад сіл, селищ спрямовуються на покриття поточних потреб (зарплата та комунальні послуги), в той же час видатки інвестиційного характеру в даних бюджетах практично відсутні, що зумовило повний занепад інфраструктури, фізичне зношення об'єктів соціальної сфери багатьох невеликих міст, сіл та селищ. Сільські та селищні бюджети фінансують досить вузьке коло видатків, при цьому основними донорами фінансування потреб територіальних громад, що входять до складу районів, виступають районні бюджети.

Здійснивши оцінку фінансового стану бюджетів місцевого самоврядування Карпатського регіону за допомогою бюджетних коефіцієнтів очевидним є високий рівень їх залежності (понад 60%) від коштів, отриманих в процесі перерозподілу бюджетних ресурсів та величини фінансової допомоги, отриманої ними з державного бюджету. Це свідчить про нераціональність використання бюджетних коштів через багаточисельність невеликих сіл де складається ситуація коли бюджетні кошти використовуються на утримання приміщень сільських рад, заробітну плату їх працівників (77,4%), в той час як в багатьох селах закриті школи, дитячі садочки, дільничні лікарні, будинки культури, бібліотеки, скорочена сітка фельдшерсько-акушерських пунктів, тому виникає питання доцільності утримання органів місцевого самоврядування в таких територіальних громадах.

При щорічному зростанні видатків на одного жителя Чернівецької області найменш бюджетозабезпеченим залишається сільське та селищне населення. Це відповідно потребує докорінного перерозподілу бюджетних ресурсів на базовий рівень місцевого самоврядування.

Доречно також зауважити, що для фінансового забезпечення діяльності місцевого самоврядування реальна ресурсна спроможність бюджетів місцевого самоврядування дуже далека від потреби. Однією із причин цього є нераціональність організації бюджетних потоків між державним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування, в результаті чого значна частина коштів зібраних на певній території спрямовується до державного бюджету, тоді як місцевим бюджетам відповідно до діючого законодавства залишається незначна їх частка. Це призводить до їх нестачі, а відтак зумовлює високий рівень дотаційності.

На основі дослідження стану бюджетів місцевого самоврядування Карпатського регіону варто відмітити, що найнижчі показники фінансової незалежності характерні для сільських, селищних та районних бюджетів, що

пояснюється майже відсутністю в них власної дохідної бази. Відповідно для цих бюджетів характерний найвищий рівень фінансової залежності від перерозподілу бюджетних ресурсів через трансфертний механізм.

В результаті дослідження практичних матеріалів з'ясовано, що діючий трансфертний механізм має ряд як позитивних, так і негативних моментів. Позитивним є те, що трансфертні надходження, виступаючи вагомою складовою бюджетних ресурсів органів місцевого самоврядування, дають змогу забезпечити виконання їх функцій та фінансування передбачених суспільних послуг. При цьому недоліки дії даного механізму, перш за все, пов'язані з наявністю фактів невиконання державою своїх зобов'язань щодо фінансування делегованих повноважень в повному обсязі потреб. Крім того, встановлення єдиних нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості для соціально-культурних закладів різних адміністративно-територіальних одиниць, без врахування існуючих відмінностей в їх мережі, призводить до нестачі коштів на їх утримання, що змушує органи місцевого самоврядування вишукувати додаткові джерела фінансування.

Обмеженість бюджетних ресурсів пов'язана з низкою проблем, що притаманні більшості сіл та селищ. В результаті економічних змін в державі в них зруйновано цілісність сільсько-господарських комплексів – найважливіших об'єктів, що забезпечували життєздатність сільського господарства. В результаті втрачено основні бюджетні надходження даних територіальних громад, оскільки вони залишились як без господарської, так і фінансової підтримки. Проблемним для них стало вирішення найпростіших побутових і господарських проблем: надання медичної допомоги сільському і селищному населенню; відсутність в ряду сіл та селищ дитячих дошкільних закладів, загальноосвітніх шкіл; ремонт сільських, селищних доріг, об'єктів комунальної власності; утримання сільської пожежної команди; санітарна очистка населених пунктів, рекультивація сільського сміттєзвалища; надання різних побутових послуг населенню; відсутність фінансових можливостей забезпечення природоохоронних заходів і захисту будинків, присадибних ділянок населення від весняно-літніх повеней та інших стихійних лих.

За результатами дослідження варто зазначити, що в сучасних умовах господарювання зміцнення фінансових основ діяльності самоврядних органів сіл, селищ та не великих міст залежить від багатьох факторів, в першу чергу, від їх спроможності забезпечувати надходження достатнього обсягу власних доходів, а також від відношення держави до ресурсного наповнення повноважень, що делегуються місцевому самоврядуванню.

Висновки. З метою удосконалення функціонування бюджетів місцевого самоврядування на рівні міст, сіл та селищ в умовах міжбюджетного регулювання слід здійснити наступні практичні кроки:

1. Для зміцнення фінансової самостійності місцевого самоврядування базового рівня:

- створити довгострокові стимули, які б заохочували місцеву владу до здійснення структурних реформ, зокрема, через розширення податкової автономії та ін. За досвідом Німеччини залишати в їх розпорядженні майже

всі кошти, що утримуються понад планові розрахунки, а також проценти за несвоєчасне перерахування платниками платежів та різні штрафи;

- підвищити економічну активність суб'єктів господарювання шляхом стимулювання розвитку підприємницької діяльності та залучення інвестицій на територію адміністративно-територіальної одиниці, зокрема, через створення інвестиційних ділянок та комплексів, наприклад за досвідом Польщі, де можна на три роки повністю звільнити від оподаткування новостворені підприємства;

- провести чітке науково обґрунтоване розмежування повноважень між гілками влади, виходячи з критеріїв максимізації ефективності надання суспільних послуг, мінімізації витрат по їх наданню відповідним органом влади з метою забезпечення економії бюджетних ресурсів, раціоналізації зустрічних бюджетних потоків, доцільності перерозподілу частини складу делегованих повноважень в розряд власних, що забезпечить підвищення ефективності надання суспільних послуг населенню відповідних територіальних громад з одночасним скороченням бюджетних витрат; за досвідом розвинутих країн провести адміністративно-територіальну реформу, спрямовану на укрупнення територіальних одиниць базового рівня.

2. Для забезпечення наповненості дохідної частини бюджетів місцевого самоврядування на рівні міст, сіл та селищ:

- завершити інвентаризацію землі, її грошову оцінку та прийняти Закон України «Про Державний земельний кадастр», що дасть можливість врегулювати земельні відносини, а відтак розширити базу оподаткування при справлянні в бюджет плати за землю та забезпечить надходження орендної плати за використання земель місцевого самоврядування;

- забезпечити перерозподіл частки податку з доходів фізичних осіб до бюджетів тих територіальних громад, де проживають, а не працюють громадяни; переглянути порядок закріплення податку на прибуток за бюджетами різних рівнів. Недоцільно залишати надходження до бюджетів місцевого самоврядування податку на прибуток лише підприємств комунальної власності, які майже всі збиткові, а від інших підприємств перераховувати до державного бюджету. Врахувавши досвід зарубіжних країн, необхідно закріпити частину податку на прибуток за бюджетами територіальних громад, оскільки ці підприємства використовують місцеві природні ресурси, місцеву робочу силу, забруднюють природне середовище та інше;

- забезпечити зростання неподаткових надходжень за рахунок розширення переліку наданих платних послуг.

3. Для покращення видаткової частини бюджетів місцевого самоврядування:

- забезпечити стовідсоткове фінансування державою делегованих повноважень та покриття компенсаційних втрат бюджетів місцевого самоврядування внаслідок змін в діючому законодавстві та надання пільг по податкових надходженнях, що належать до складу власних доходів, зокрема від надання державою окремим категоріям громадян пільг по платі за землю;

- забезпечити на всій території держави рівний доступ громадян до основних суспільних послуг і соціальних гарантій скасувавши при цьому відмінності у рівнях бюджетної забезпеченості між сільським та міським населенням;

- з метою вдосконалення механізму розрахунку трансфертних надходжень за більш прозорою та обґрунтованою методикою необхідно переглянути підхід до розрахунків видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, відштовхуючись від розміру мінімальних соціальних стандартів, які слід законодавчо встановити, а також передбачити необхідний перелік соціальних послуг з визначенням їх вартості, що надаються населенню за рахунок бюджетних коштів.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542–III. – К.: Видавничий дім «Скіф», 2007. – 80 с.
2. Бюджетний менеджмент: підручник / [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафанова та ін.]; за заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
3. Буковинський С.А. Удосконалення вирівнювання фінансового забезпечення територіальних громад / С.А. Буковинський // Фінанси України. – 1999. – № 5. – С. 80–84.
4. Генеза ринкової економіки (політекономія, мікроекономіка, макроекономіка, економічний аналіз, економіка підприємства, менеджмент, маркетинг, фінанси, банки, інвестиції, біржова діяльність): Терміни, поняття персоналії / [уклад. В.С. Іфтемічук, В.А. Григор'єв, М.І. Маниліч, Г.Д. Шута]; за наук. ред. Г.І. Башнянина і В.С. Іфтемічука. – К. : «Магнолія плюс», 2004. – 688 с.
5. Слухай С.В. Особливості фінансової підтримки місцевих бюджетів / С.В. Слухай // Фінанси України. – 2002. – № 9. – С. 48–55.

Подано до редакції 27 квітня 2012 року

Костовская В.А.

Функционирование бюджетов местного самоуправления в условиях бюджетного регулирования

В этой научной статье рассматриваются особенности функционирования бюджетов местного самоуправления в условиях бюджетного регулирования. Выделяется необходимость сбалансирования доходов и расходов местных бюджетов и роль межбюджетных трансфертов в этом процессе.

Ключевые слова: *бюджеты местного самоуправления, сбалансированность бюджета, бюджетное регулирование, доходы бюджета, затраты бюджета, финансовое обеспечение, бюджетные ресурсы, межбюджетные трансферты, дотация выравнивания, субвенции, финансовое выравнивание.*

Kostovska V.A.

Functioning of budgets of local government in the conditions of the budgetary regulation

In this scientific article the features of functioning of budgets of local self-government are examined in the conditions of the budgetary adjusting. The necessity of balanced of profits and charges of local budgets and role of interbudgetary transferts is determined for this process.

Keywords: *budgets of local self-government, balanced of budgets, budgetary adjusting, profits of budget, charges of budget, financial providing, budgetary resources, interbudgetary transferts, smoothing grant, subvencii, financial smoothing.*

Костовська Віта Анатоліївна – кандидат економічних наук, в.о. доцента кафедри фінансів Буковинського університету.