

УДК 336.14(477)(072)

Кулай А. В.,*кандидат економічних наук, доцент кафедри менеджменту, податкової і бюджетної політики Волинського національного університету імені Лесі Українки*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ РЕФОРМИ

В умовах демократизації суспільства обов'язковим в організації державного управління є забезпечення органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами для виконання їх повноважень, що неможливо здійснити без децентралізації бюджетних коштів.

Ключові слова: державне регулювання, місцеве самоврядування, бюджетний процес, міжбюджетні відносини.

В условиях демократизации общества обязательным условием организации государственного управления есть обеспечение органов местного самоуправления необходимыми финансовыми ресурсами для исполнения их полномочий, что невозможно осуществить без децентрализации бюджетных средств.

Ключевые слова: государственное регулирование, местное самоуправление, бюджетный процесс, межбюджетные отношения.

In circumstances of the democratization of the society, for organisation of the governing, it is obligatory the providing of the local authorities with necessary financial resources for the execution of their duties what results impossible without the decentralization of the budget means.

Key words: state control/regulation, self-government, budgetary process, inter-budgetary relations.

Постановка проблеми. Розвиток державності України в умовах проведення бюджетної реформи потребує збалансування загальнодержавних і місцевих повноважень влади, становлення місцевого самоврядування та формування їх власної фінансової бази, яка б створювала необхідні умови соціально-економічного розвитку. Діючі механізми міжбюджетного регулювання посилюють вплив централізації бюджетних коштів у Державному бюджеті України, у зв'язку з чим органи місцевого самоврядування з кожним роком втрачають фінансову самостійність.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Стан фінансового забезпечення територіальних громад та реформування бюджетної системи досліджували вітчизняні науковці А. Є. Буряченко, С. А. Буковинський, О. І. Демків, І. В. Запатріна, Т. Г. Затонацька, О. П. Кириленко, В. І. Кравченко, М. І. Карлін, І. О. Луніна, Ц. Г. Огонь, К. В. Павлюк, В. М. Федосов, І. Я. Чугунов, С. І. Юрій та інші. З часу становлення в Україні науки про місцеві фінанси, з врахуванням досвіду організації місцевого самоврядування економічно розвинутих країн та норм міжнародного законодавства вносяться пропозиції необхідності реформування бюджетної системи, основою якої є надання органам місцевого самоврядування фінансової самостійності з питань виконання їх повноважень. Науковці доводять, що реально фінансову самостійність місцевих органів влади можна забезпечити шляхом децентралізації частини коштів Державного бюджету України.

Мета і завдання дослідження. Обґрунтувати рівень забезпеченості місцевого самоврядування матеріальними і фінансовими ресурсами та внести пропозиції щодо можливих шляхів децентралізації фінансових ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Основні положення функціонування місцевого самоврядування в Україні законодавчо врегульовані Конституцією України, в якій місцеве самоврядування визначено як право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України, яке має забезпечуватися необхідними фінансовими і матеріальними ресурсами.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" дає визначення місцевого самоврядування дещо відмінне від конституційного в частині того, що місцеве самоврядування є не тільки гарантоване державою право, але і реальна здатність територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, що повною мірою відповідає положенням Європейської хартії місцевого самоврядування.

Саме наявність фінансових ресурсів місцевого самоврядування дають відповідь на питання гарантованого державою права забезпечення наданих Конституцією і законами України повноважень щодо вирішення питань, віднесених до компетенції територіальних органів місцевого управління. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування "... органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень" [5].

Реально виконувати повноваження місцевого самоврядування можливо тільки при наявності в розпорядженні територіальних громад матеріальних і фінансових ресурсів, які в сукупності становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Конституцією України (стаття 142) визначено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування.

Чинне законодавство не виділяє окремо матеріальну і фінансову частини основи місцевого самоврядування. Аналізуючи конституційне визначення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування, її матеріальну складову становить майно комунальної власності, природні ресурси місцевого значення, об'єкти спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Зважаючи на те, що до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить право об'єднання на договірних засадах коштів відповідних місцевих бюджетів та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів, а відповідно мати у власності акції, частки (паї) у господарських товариствах та підприємствах і організаціях спільної власності місцевих рад, які і є окремим сегментом матеріальних ресурсів місцевого самоврядування. Фінансову основу місцевого самоврядування становить доходи місцевих бюджетів (податки, збори, цільові фонди органів місцевого самоврядування) та залучені кошти (комунальний кредит), включаючи запозичення (рис. 1).



Рис. 1. Фінансові ресурси місцевого самоврядування

Ключове місце в системі фінансового забезпечення місцевого самоврядування займають доходи бюджетів територіальних громад, які за джерелами їх формування можна згрупувати на територіальні і централізовані (рис. 2).



Рис. 2. Схема структури доходів бюджетів територіальних громад

Територіальні надходження включають закріплені за місцевими бюджетами і власні доходи. Закріплені загальнодержавні податки і збори призначені для фінансування делегованих державних повноважень і підлягають централізованому регулюванню. Водночас власні доходи, до яких належать окремі податки і збори, цільові фонди місцевого самоврядування та фінансові ресурси комунальної власності, не підлягають державному регулюванню на стадіях їх формування і використання. Вони забезпечують фінансування місцевих програм. До надходжень із централізованих джерел належать дотації вирівнювання, субвенції та позички, які з допомогою методів бюджетного вирівнювання в основному застосовуються для збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів.

Проте фінансові ресурси, необхідні для гарантування виконання власних повноважень місцевого самоврядування, є недостатніми. По-перше, в переважній більшості вони займають незначну питому вагу у загальній структурі місцевих бюджетів. По-друге, значна частина фінансових ресурсів, що забезпечують фінансування делегованих державних повноважень, піддається постійному регулюванню органами державної виконавчої влади. По-третє, органи місцевого самоврядування не мають достатніх прав на самостійне регулювання частини податкових надходжень до місцевих бюджетів. Сучасна практика місцевого фінансового господарювання підтверджує, що територіальні громади в Україні через недостатність власних фінансових ресурсів для забезпечення їх діяльності не можуть самостійно здійснювати конституційні повноваження щодо вирішення питань соціально-економічного розвитку місцевого значення.

Діючі механізми міжбюджетного регулювання посилюють вплив централізації бюджетних коштів в державному бюджеті, у зв'язку з чим органи місцевого самоврядування з кожним роком втрачають фінансову самостійність. Підтвердженням цього є те, що частка дотаційних місцевих бюджетів, які мають безпосередні міжбюджетні відносини з державним бюджетом і питома вага міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів постійно зростають.

І. Луїна і Н. Фролова зазначають, що, згідно з висновками фінансової теорії, необхідність децентралізації бюджетних систем зумовлюється, насамперед, тим, що місцеві органи влади можуть краще забезпечити надання суспільних благ відповідно до місцевих потреб та уподобань населення. Але це можливо зробити лише при виконанні певних умов:

- місцеві органи влади знають, які доходи необхідні для надання суспільних благ з урахуванням інтересів місцевих жителів;

- місцеві органи влади можуть впливати на рівень доходів відповідного місцевого бюджету [6].

Незважаючи на конституційне закріплення територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування та встановлення їх прав і повноважень, реального утвердження місцевих громад в якості суспільних самоврядних інститутів не відбулося.

Підтвердженням цього є прийняття в 2010 році зміненої редакції Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу, які частково реформують взаємини Державного бюджету України та місцевих бюджетів на користь місцевого самоврядування в питаннях розширення їх дохідної бази, часткової зміни повноважень та джерел фінансування для їх здійснення. Разом з тим запроваджені зміни суттєво не посилюють фінансову самостійність територіальних громад, надалі їх місцеві бюджети продовжують залишатися в переважній більшості залежними від Державного бюджету України, а тому система фінансового забезпечення місцевого самоврядування вимагатиме подальшого реформування з метою його наближення до європейських стандартів.

У статті 9 частини 3 Європейської хартії місцевого самоврядування зазначається, що "...принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має формуватися за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону".

Фіскальну децентралізацію підтримують вчені І. Луїна і Н. Фролова, які вважають, що "...місцева влада має найвищий рівень податкової автономії у тих випадках, коли вона може довільно (без будь-яких обмежень) змінювати розмір ставки певних податків (необмежено або у законодавчо встановлених межах) і надавати пільги. Рівень автономії місцевих органів влади залежить також від того, чи можуть вони впливати на нормативи міжбюджетного розподілу загальнодержавних податків" [6].

Постійно зростаючий рівень централізації бюджетних коштів у Державному бюджеті України поступово знижує рівень фінансової самостійності і самодостатності місцевого самоврядування. Незважаючи на стабільні темпи приросту загальних обсягів місцевих бюджетів рівень перерозподілу ВВП постійно скорочується, який у 2010 році становив лише 7,35 відсотка, при одночасному зростанні частки міжбюджетних трансфертів з 46,14 відсотка у 2006 році до 49,14 відсотка у 2010 році. Протягом останніх років має місце постійне зростання кількості дотаційних бюджетів та високий рівень дотаційності окремих місцевих бюджетів – 80-90 і більше відсотків. Тільки за розрахунками Міністерства фінансів України до Державного бюджету України на 2012 рік передбачено скоротити кількість дотаційних бюджетів з 660 у 2010 році до 641 – у поточному. Певною мірою цьому сприятиме передача з бюджетів сіл, селищ і міст районного значення видатків на первинну медико-санітарну допомогу і продовження передачі видатків з фінансування загальноосвітніх шкіл до районних бюджетів. Рівень дотаційності видатків делегованих державних повноважень місцевого самоврядування є невиправдано високим. У значній кількості бюджети територіальних громад покривають видатки, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів закріпленими доходами лише на 10, а то і менше відсотків. При такому рівні забезпеченості делегованих державних повноважень органи місцевого самоврядування у виконанні своїх місцевих бюджетів повністю покладаються на державний бюджет, яким гарантовано отримання дотації вирівнювання. Як стимул для залучення інвестицій, розширення кількості робочих місць доцільно в законодавчому порядку запровадити відрахування до місцевих бюджетів

частини надходжень податку на додану вартість за нормативами, визначеними до обсягів надходження цього податку по кожному із рівнів місцевих бюджетів.

При зміні редакції Бюджетного кодексу України з 2011 року місцевим бюджетам розширено перелік власних доходів, що, своєю чергою, сумарно збільшить їх дохідну базу, але, за нашими попередніми розрахунками, вони не перекриють передбачуваних у бюджеті темпів приросту видатків. Крім того, у частині власних повноважень місцевого самоврядування реальна потреба у коштах є значно більшою від можливих асигнувань. Особливо гострою залишається проблема житлово-комунального господарства, а також інших підприємств комунальної власності, що забезпечують громадян територіальних громад у послугах місцевого значення.

Прийняття Податкового кодексу України і запровадження з липня 2012 року податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, повинні змінити ситуацію на збільшення доходів місцевих бюджетів.

Висновок. Таким чином, досягти ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні можна за умови подальшої децентралізації владних повноважень з одночасним розширенням фінансової автономії та поступової передачі фінансових ресурсів, які формуються у відповідних територіальних громадах, у повне володіння їх органів управління, що вимагатиме комплексного підходу до реформування місцевого самоврядування, яке включає конституційну, адміністративну, територіальну і бюджетну реформи.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. – К. : Міністерство юстиції України. Вид-во, 2006. – 123 с. (Офіційне видання).
2. Бюджетний кодекс України. – К. : "Правова єдність", 2010. – 108 с.
3. Податковий кодекс України. – К., "Інформаційно-видавничий центр ДПА України", 2010. – 336 с.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. – К. : Парламентське видання, 2001. – 67 с.
5. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 трав. 2003 р. Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38-39. – Ст. 288.
6. Луніна І. Бюджетні доходи та податкові повноваження місцевих органів влади / І. Луніна, Н. Фролова // Економіка України. – 2008. – № 6. – С. 37.