

ЗРУШЕННЯ У СТРУКТУРНИХ РЕФОРМАХ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ НА ПІДВИЩЕННЯ РОЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Досліджено актуальність проблеми нестачі фінансових ресурсів в органах місцевого самоврядування та нестабільність їхніх доходних джерел. Визначено взаємозв'язок між місцевими бюджетами різних рівнів, а також між цими бюджетами і державним бюджетом, а також фінансові відносини з приводу перерозподілу фінансових ресурсів для забезпечення ефективного функціонування кожного бюджету. Розглянуто основні новації прийнятого Бюджетного кодексу України щодо посилення фінансової основи місцевих бюджетів. Запропоновано заходи щодо збільшення в місцевих бюджетах частки власних доходів, зменшення залежності від фінансової допомоги, досягнення збалансованості бюджетів, підвищення ефективності управління місцевими фінансами

Ключові слова: фінансові ресурси, місцевий бюджет, Бюджетний Кодекс, державний бюджет, фінансові відносини, власні доходи, управління

Викладення основного матеріалу. У сучасних умовах важливого значення набуває питання використання місцевих бюджетів як найдієвішого інструменту управління економікою і важливої основи фінансового забезпечення повноважень державних та місцевих органів влади. Так, як економіка в Україні під час фінансової кризи стала нестабільною, тому місцеві бюджети повинні стати дієвим інструментом розвитку держави. Саме від місцевих бюджетів, як найменших структурних одиниць бюджетної системи держави залежить фінансовий стан України в цілому.

Останніми роками в Україні набула великої актуальності проблема нестачі фінансових ресурсів в органів місцевого самоврядування та нестабільність їхніх доходних джерел. За таких умов серйозним чинником стабілізації економічної ситуації в країні має стати ефективне формування місцевих фінансів, здатне перетворити територіальні громади із дотаційних на суб'єкти, які самостійно, за рахунок власних доходів спроможні розв'язувати будь-які соціально-економічні проблеми. У розвинених країнах світу територіальні громади, котрі спираються на власні фінанси, є стабілізатором соціально-політичного ладу та фінансово-економічної ситуації у державі.

Проте це питання й досі не втратило актуальності і потребує подальшого дослідження, адже саме фінансова самостійність є передумовою здійснення функцій і завдань, що покладені на місцеве самоврядування. До того ж, самостійність регіонів завжди буде формальною, якщо існуватиме фінансова залежність від центральної влади.

Активний вплив місцевого самоврядування на формування нових суспільних відносин можливий лише в тому разі, якщо воно матиме в своєму розпорядженні достатню кількість фінансових ресурсів. Відповідно з передовим світовим досвідом більша частина функцій місцевих органів влади має фінансуватись за рахунок місцевих бюджетів.

Економічна сутність та зміст місцевих бюджетів виявляється у формуванні грошових фондів, призначених для забезпечення діяльності місцевих органів влади та самоврядування. Від наповненості місцевих бюджетів залежить стан місцевого господарства, місцева економіка та соціальна інфраструктура, стан освіти, охорони здоров'я та рівень життя населення регіону в цілому.

Місцеві бюджети є також найбільш чисельною ланкою бюджетної системи країни, вони відіграють важливу роль у перерозподілі валового національного продукту, фінансуванні державних видатків, перш за все, соціальної спрямованості. Через місцеві бюджети складаються певні фінансові взаємовідносини органів самоврядування практично з усіма підприємствами, установами, що розташовані на їхній території, і населенням даної території у зв'язку з мобілізацією й витрачанням коштів цих бюджетів. Між місцевими бюджетами різних рівнів, а також між цими бюджетами і державним бюджетом виникають фінансові відносини з приводу перерозподілу фінансових ресурсів для забезпечення ефективного функціонування кожного бюджету [1].

Частка місцевих бюджетів у перерозподілі валового внутрішнього продукту, а також у зведеному бюджеті поряд з економічним і соціальним має важливе політичне значення. Вона свідчить про участь місцевого самоврядування у розв'язанні актуальних проблем розвитку держави, певну обмеженість функцій

центральної влади. У цьому зв'язку необхідно враховувати, що однією із важливих передумов побудови демократичної держави є самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування [2].

Складна структура місцевих бюджетів України, а також необхідність встановлення раціонального взаємозв'язку між державним і місцевими бюджетами висуває завдання визначення принципів і умов оптимального розподілу доходів між різними ланками бюджетної системи.

Доходи між основними ланками бюджетної системи України розподіляються у відповідності із загальнодержавним законодавством, всередині ланки – у відповідності з рішеннями місцевих органів влади. Головною передумовою розподілу доходів бюджету слугує єдність його доходної бази, яка дозволяє регулювати бюджетні ресурси таким чином, щоб в необхідних випадках надавалась допомога бюджетам, котрі її потребують, і разом з цим здійснювались заходи загальнодержавного значення [3].

Фінансово-економічні відносини органів місцевого самоврядування, що виникають у результаті акумулювання коштів до місцевих бюджетів та надання суспільних послуг громадянам, потребують ретельного дослідження з метою забезпечення сталого розвитку територіальних громад.

Органи місцевого самоврядування в Україні виступають самостійними суб'єктами, які наділені повноваженнями щодо самостійного визначення джерел наповнення та їх автономного залучення до місцевих бюджетів.

Систему формування доходів місцевих бюджетів в Україні на даному етапі характеризує низький рівень фіскальної спроможності місцевих податків і зборів; низький рівень їх питомої ваги у валовому внутрішньому продукті й у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів; низький рівень податкових надходжень, пов'язаних із політикою органів місцевого самоврядування (плата за надання певних послуг органами місцевого самоврядування) тощо.

Розподіл та цілеспрямоване використання фінансових ресурсів, які формуються в усіх підрозділах суспільного сектору, є важливим джерелом розширення виробництва, зростання матеріального та культурного рівня життя народу. Від обсягів і заходів, на які спрямовуються фінансові ресурси залежить технічний рівень виробництва, зростання його масштабів.

Сучасний соціально-економічний розвиток регіонів України характеризується зрушеннями у структурних реформах бюджетної системи, спрямованими на підвищення ролі місцевого самоврядування. Жодна країна світу не може претендувати на повноцінний розвиток, якщо життєвий рівень населення буде підтримуватись лише завдяки зусиллям представників державної виконавчої влади.

Нинішній стан економіки України характеризується поступовим збільшенням диференціації рівнів економічного і соціального розвитку регіонів та обсягів податкових і неподаткових доходів, які надходять до їх бюджетів. Для вирішення економічних та пов'язаних з ними соціальних питань необхідні подальші перетворення, а саме реформування міжбюджетних відносин, яке в країні здійснюється значно повільніше, ніж реформування усєї економіки в цілому, що може стати серйозною загрозою для започаткованого економічного зростання. Тому, проблеми удосконалення системи організації міжбюджетних відносин у

країні, зокрема в частині формування фінансових ресурсів регіонів, залишаються вкрай актуальними.

Прийняття Бюджетного кодексу України стало першим кроком до реформування бюджетної системи відповідно до стандартів законодавства Європейського Союзу, започаткувало проведення реформ у бюджетній сфері, спрямованих на формування нових, прогресивних, відносин в управлінні бюджетними ресурсами, реалізацію бюджетної політики в напрямі зміцнення фінансової основи самоврядування територіальних громад і держави.

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. Це дасть змогу значно скоротити кількість дотаційних місцевих бюджетів за рахунок підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування в розвитку власного податкового потенціалу на території відповідних регіонів.

Як переконує досвід розвинених країн, фінансові проблеми регіонів розв'язуються через надання місцевим органам влади стабільно закріплених дохідних джерел, розширення сфери місцевого оподаткування та реформування всієї системи міжбюджетних відносин у країні. Адже, нестабільність доходів місцевих бюджетів, відсутність ефективного механізму міжрегіонального розподілу державних доходів негативно позначаються на розвитку регіонів.

Розподіл доходів між окремими видами бюджетів повинен забезпечити бюджет кожного рівня величиною доходів, достатніх для фінансування закріплених за цим рівнем видаткових зобов'язань (так звана затратна система).

В процесі формування стабільно зростаючої економічної системи важливим аспектом являється рівень державного впливу на економічні процеси. Для найбільш ефективного функціонування економіки країни необхідно, щоб був чіткий розподіл між завданнями, правами та обов'язками державної та місцевої влад. Найкращим варіантом такого розподілу вважається максимально можлива передача державних повноважень органам місцевого самоврядування, що передбачає забезпечення можливості формування достатніх обсягів фінансових ресурсів. Фінансам України притаманна одна особливість – більшість загальнодержавних фінансових ресурсів концентруються в "руках" органів центральної влади, що відображає незбалансованість фінансової системи та необхідність реформування відносин у сфері місцевих фінансів.

Так, однією з головних проблем фінансів місцевих бюджетів України є особливості формування їх доходної частини. Відповідно до чинного законодавства місцеві бюджети мають власні та закріплені джерела надходжень, але в більшості випадків обсяг таких доходів є значно нижчим потенційного їх рівня, а часто – навіть нижчим необхідного. Тобто, навіть якщо певна адміністративна одиниця може сформувати необхідний обсяг фінансових ресурсів, то внаслідок існуючого порядку розподілу коштів, щоб мати можливість виконати свої функції, їй необхідно звертатися за дотаціями з державного бюджету, що можна трактувати як вимагання центральною владою від місцевої щоразу просити дати те, що по праву належить останній. Для того, щоб органи місцевого самоврядування мали можливість повноцінно провадити свою діяльність, щоб принцип самостійності бюджетів був виконаний в реальному житті необхідно забезпечити їм можливість формування необхідного обсягу надходжень, що в тому числі має супроводжуватись оптимізацією здійснюваних видатків відповідних органів влади [4].

Місцеві бюджети, як і державний бюджет України, формуються у вигляді балансу доходів та видатків. Доходи місцевих бюджетів становлять фінансову основу місцевого самоврядування.

Доходи місцевих бюджетів – це економічні відносини, які виникають у процесі формування фінансових ресурсів на регіональному рівні, призначених для реалізації функцій та завдань місцевих органів влади.

Бюджетні відносини матеріалізуються у формі грошових коштів тієї чи іншої території та оформлюються у вигляді плану. Як фінансовий план, місцевий бюджет являє собою систему організованих органами місцевого

самоврядування заходів щодо соціального й економічного розвитку регіону і складається з двох частин – доходів і видатків. Місцеві бюджети є основними фінансовими планами кожної адміністративно-територіальної одиниці, це пов'язано ще й з тим, що через місцеві бюджети перерозподіляється майже п'ята частина валового внутрішнього продукту країни.

Таким чином, грошові кошти бюджетів на локальному рівні, як основне джерело забезпечення функціонування місцевого самоврядування, характеризують їх фінансові можливості у здійсненні видатків із метою виконання поставлених перед ними завдань. Повноцінне виконання функцій органами місцевої влади та створення необхідних умов соціально-економічного зростання держави вимагає стабільних та реальних джерел формування власних доходів місцевих бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування. Одним із вагомих чинників, що впливає на рівень та якість виконання завдань, поставлених саме перед органами місцевого самоврядування, є доходи місцевих бюджетів [5, 6].

Доходи формуються через податкові надходження від підприємств усіх форм власності та від населення. Вони об'єднуються у централізовані фінансові ресурси і зосереджуються у державному бюджеті. Доходи бюджетів утворюються за рахунок сплати фізичними і юридичними особами податків, зборів і інших обов'язкових платежів, надходжень з інших джерел, встановлених законодавством України.

Міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Зокрема, субвенції – міжбюджетний трансферт для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Дотація вирівнювання – міжбюджетний трансферт на вирівнювання доходної спроможності бюджету, який його отримує. Сума дотації вирівнювання щорічно затверджується законом про Державний бюджет кожному регіону (обласному бюджету, бюджетам міст обласного підпорядкування, районів). Обсяг дотації вирівнювання місцевим бюджетам обраховується виключно на основі формули, визначеної Міністерством фінансів України [7].

Найвпливовішим важелем регулювання економіки в галузі фінансів є податки, через які здійснюється зв'язок між державою, з одного боку, та юридичними і фізичними особами з іншого боку, щодо формування, розподілу і використання доходів. У ринковому середовищі податки виступають як джерело доходів бюджету і як елемент фінансового регулювання економіки. Відомо, що потреби у фінансових ресурсах для покриття витрат зростають, але це не повинно негативно відобразитись на господарській діяльності платників податків. Тому, в Україні необхідно проводити таку податкову політику, щоб податки не стримували, а стимулювали ділову активність.

Для збільшення в місцевих бюджетах частки власних доходів, зменшення залежності від фінансової допомоги, досягнення збалансованості бюджетів, підвищення ефективності управління місцевими фінансами необхідно:

- чітке законодавче закріплення бюджетних повноважень і відповідальності влади різних рівнів під час формування доходів;
- наділення органів місцевого самоврядування одним-двома вагомими місцевими податками, ставки та базу яких вони зможуть регулювати самостійно;
- формування дохідної частини місцевих бюджетів на основі об'єктивної оцінки їхнього податкового потенціалу й визначення видаткових зобов'язань регіональної влади;
- застосування стабільних базових нормативів відрахувань від державних податків до місцевих бюджетів;
- посилення контролю за повнотою надходження доходів;
- забезпечення правових гарантій для безумовного виконання фінансових зобов'язань учасниками міжбюджетних відносин.

Структура доходів місцевого бюджету говорить про те, що питома вага податкових надходжень в структурі доходів місцевих бюджетів постійно збільшується. Неподаткові надходження, навпаки, збільшувалися за рахунок збільшення власних надходжень бюджетних установ, які утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Збільшення частки неподаткових надходжень пов'язано зі збільшенням частки таких неподаткових

надходжень, як адміністративні збори і надходження від штрафів та фінансових санкцій.

На доходи місцевих бюджетів значний вплив мають чинні розміри нормативів розмежування окремих податків між ланками бюджетної системи України. Розглядаючи норми відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, можна побачити, що податок з доходів фізичних осіб зараховується в розмірі 100% до місцевих бюджетів (до доходів бюджетів міст Києва і Севастополя зараховується 100% загального обсягу податку з доходів фізичних осіб; до доходів бюджетів міст республіканського та обласного значення зараховується 75% від загальної суми податку; до доходів бюджетів міст районного значення, сіл, селищ чи їх об'єднань зараховується 25%). Місцеві податки і збори зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування в розмірі 100% [8].

Оскільки податки сплачуються в основному з доходів юридичних та фізичних осіб, то проблему наповненості дохідної частини місцевих бюджетів доцільно розв'язувати через збільшення виробничих можливостей суб'єктів господарювання та збільшення кількості робочих місць, що певною мірою забезпечить збільшення податкових надходжень та податків з доходів фізичних осіб до місцевих бюджетів. Це призведе до наповненості місцевих бюджетів і сприятиме, в цілому, економічному зростанню адміністративно-територіальної одиниці за місцем розташування суб'єкта господарювання.

Основним у місцевих бюджетах і міжбюджетних відносин має бути проведення бюджетної політики, спрямованої на забезпечення гармонійного поєднання принципів бюджетного унітаризму з елементами децентралізації, реформування цих відносин з удосконаленням порядку розподілу трансфертів із державного бюджету на основі прозорих та об'єктивних критеріїв, що ґрунтуються на чіткому розмежуванні бюджетних повноважень і стабільній системі закріплення дохідних джерел за бюджетами.

Розглянувши новий Бюджетний кодекс, можна зробити висновок, що основними новаціями прийнятого Бюджетного кодексу України є посилення фінансової основи місцевих бюджетів:

- розширено дохідну базу місцевих бюджетів шляхом передачі доходів державного бюджету, а саме: 50% плати за користування надрами загальнодержавного значення, 50% збору за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення, плати за ліцензії та сертифікати, державну реєстрацію (6 видів), 50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення, надходжень від продажу безхазяйного майна, плати за надані в оренду ставки, що знаходяться в басейнах річок загальнодержавного значення, плати за використання інших природних ресурсів, частини податку на прибуток до бюджету розвитку (спрямування до бюджетів розвитку сіл, селищ, міст районного значення 30 відсотків надходжень від податку на прибуток підприємств відповідно до додаткових ставок такого податку);

- розширено джерела формування доходів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, за рахунок зарахування в повному обсязі плати за землю, єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва (до бюджету розвитку), збору за впровадження торгівельної діяльності, фіксованого податку на доходи фізичних осіб від підприємницької діяльності, надходжень адміністративних штрафів, а також податку на нерухоме майно (нерухомість) із віднесенням його до місцевих податків та зборів;

- встановлено зарахування 50% надходжень податку на прибуток та акцизного збору понад річні розрахункові обсяги, визначені у законі про державний бюджет на відповідний рік, до загального фонду місцевих бюджетів;

- збільшено з 20% до 50% норматив зарахування до бюджетів місцевого самоврядування збору за забруднення навколишнього природного середовища і грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності [8].

Місцеві бюджети виконують особливу роль в кожній унітарній країні тому, що вони є фінансовою базою існування місцевого самоврядування. Із коштів місцевих бюджетів фінансуються необхідні заходи держави в галузі економіки та

соціальної політики. За рахунок місцевих бюджетів утримуються заклади освіти, охорони здоров'я, проводяться виплати з соціального захисту та соціального забезпечення сім'ям з дітьми, ветеранам війни та праці, іншим незахищеним верствам населення, утримуються будинки-інтернати, притулки, фінансуються молодіжні програми. Місцеві бюджети відіграють значну роль у забезпеченні функціонування житлово-комунального господарства, закладів культури та спорту, засобів масової інформації, транспорту, дорожнього господарства тощо [9].

Висновки та перспективи подальших досліджень.

Важливе місце у формуванні доходів місцевих бюджетів належить розвитку місцевого оподаткування. Надходження від місцевих податків і зборів зараховуються безпосередньо до бюджетів місцевого самоврядування. Досвід застосування місцевих податків і зборів в Україні засвідчує поки що незначну їхню роль у формуванні фінансів органів місцевого самоврядування. Місцеві органи влади мають дуже обмежений вплив на встановлення ставок податків, на які спираються їхні бюджети, як "закріплені" доходів (перший кошток), так і "власних" (другий кошток). Тому, на нашу думку, доцільно розширити права органів місцевого самоврядування у сфері встановлення податків і зборів, а за центральними органами влади залишити контроль за рівнем загального податкового навантаження.

Одним зі шляхів збільшення дохідної частини місцевого бюджету через збільшення податкових надходжень, надходжень від отримання ліцензій, патентів є підвищення бізнес-активності в регіоні.

Стимулювання податкових та інших надходжень до місцевого бюджету, отримуваних від бізнес-структур, органи місцевої влади можуть здійснювати двома основними шляхами:

- 1) інтенсивним – за рахунок розвитку малого та середнього бізнесу регіональних компаній і створення умов для розвитку й розширення суб'єктів підприємництва;

- 2) екстенсивним, тобто за рахунок залучення до адміністративно-територіального утворення підприємств з інших регіонів чи іноземних компаній на взаємовигідних умовах, з поправкою, що певні податкові платежі чи інші збори повинні будуть сплачувати ся до відповідного бюджету.

Список використаних літературних джерел:

1. *Андрейченко О.* Нові підходи до формування дохідної бази місцевих бюджетів / *О. Андрейченко // Економіст.* – 2008. – № 11. – С. 38 – 40.
2. *Аптекарь С., Краснова В.* Про формування місцевих бюджетів / *С. Аптекарь, В. Краснова // Економіка України.* – 2010. – №4. – С. 42–47.
3. *Баділа М.* Фінансове забезпечення місцевих бюджетів: сучасний стан та перспективи вдосконалення / *М. Баділа // Формування ринкових відносин в Україні.* – 2009. – №8. – С. 35–39.
4. *Балдич Н.І.* Механізм фінансового вирівнювання місцевих бюджетів: сутність, структура, функції [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.kiev.ua>
5. *Бондарчук Т.В.* Фінансова політика забезпечення ефективності доходів місцевих бюджетів / *Т.В. Бондарчук // Економіст.* – 2009. – №4. – С.30–33.
6. *Борщевич Л.О.* Місцевий бюджет як основа фінансової самостійності / *Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2009. – Вип. 1 (24). – 492 с.*
7. *Буряченко А.Є.* Удосконалення фінансового механізму місцевих бюджетів / *А.Є. Буряченко, М.П. Палій // Фінанси України.* – 2008. – № 8. – С. 13–18.
8. Бюджетний кодекс України: Закон України від 21.06.2001 №2542-III / *Відомості Верховної Ради України.* – 2001. – № 37-38.
9. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 №2456-VI [електронний ресурс] / Сайт Міністерства фінансів України. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

ЧЕРЕП Олександр Григорович – кандидат економічних наук, доцент Запорізького національного університету.

Наукові інтереси:

- управління конкурентоспроможністю підприємств, регіонів та держави;
- податкова система.

Стаття надійшла до редакції: 05.11.12 р.