

Актуальні проблеми фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні

Роботу виконано на кафедрі менеджменту, податкової та бюджетної політики ВНУ ім. Лесі Українки

У статті проаналізовано стан та проблеми фінансового забезпечення місцевого самоврядування, здійснення делегованих державних і власних повноважень. Досліджено процес формування місцевих бюджетів в умовах фінансової кризи.

Ключові слова: місцеві бюджети, місцеве самоврядування, бюджетний процес, бюджетне вирівнювання і регулювання.

Кулай А. В. Актуальные проблемы финансового обеспечения местного самоуправления в Украине.

В статье проанализировано состояние и проблемы финансового обеспечения местного самоуправления, осуществления делегированных государственных и собственных полномочий. Исследовано процесс формирования местных бюджетов в условиях финансового кризиса.

Ключевые слова: местные бюджеты, местное самоуправление, бюджетный процесс, бюджетное выравнивание и регулирование.

Kulaj A. V. Urgent Problems of Financial Support of Local Self-government in Ukraine. The stale and problems of the financial of lokal self-government realizaton of the delegted stale and its own powers are analysed. The progress of forming lokal budgets the conditions of financial crisis is investigated.

Key words: local budgets, local self-government, budgetary process, budgetary levelling, budgetary management.

Постановка проблеми. Стан фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні в умовах постійного зростання рівня централізації фінансових ресурсів через державний бюджет, посилення впливу центральних органів виконавчої влади на процеси формування і використання коштів, що передаються місцевим бюджетам, а також негативні процеси в реальному секторі економіки України, які пов'язані з досить серйозними наслідками фінансової кризи, створюють негативні передумови реформування бюджетної системи. Пропоновані у 2009 році Кабінетом Міністрів України зміни міжбюджетних відносин без комплексного реформування бюджетної системи в цілому і місцевого самоврядування можуть стати однією з головних причин посилення впливу держави на формування місцевих бюджетів – основи фінансового забезпечення територіальних громад.

Аналіз останніх наукових досліджень. Проблеми фінансового забезпечення місцевого самоврядування є предметом постійної дискусії таких науковців: М. Бадида, В. І. Борейко, С. А. Буковинського, О. І. Демківа, М. І. Карліна, О. П. Кириленко, І. Луніної, Ц. Г. Огонь, С. В. Слухая, В. М. Федосова, І. Я. Чугунова, С. Юшко та ін. На підставі аналізу стану фінансового забезпечення місцевого самоврядування, наукових досліджень із цього та ряду інших питань організації та проведення бюджетного процесу в Україні вносяться конкретні пропозиції, спрямовані на децентралізацію владних повноважень і фінансових ресурсів.

Мета статті – дослідження впливу змін бюджетного законодавства України на стан формування місцевих бюджетів і використання бюджетних коштів на регіональному й місцевому рівнях у частині забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Сучасна практика місцевого фінансового господарювання підтверджує, що, незважаючи на конституційне закріплення територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування та встановлення їх прав і повноважень, реального утвердження місцевих громад як суспільних самоврядних інститутів не відбулося, а рівень фінансової автономії не створює адекватне підґрунтя для самостійного вирішення питань місцевого значення, поставши визначальним чинником перешкод перетворення

місцевих громад на повноправних господарів у межах власних територій зі значною обмеженістю впливу на процеси відносно вільного розпорядження результатами праці регіону та розподілу суспільних благ [7, 47].

Формування місцевих бюджетів у частині делегованих місцевому самоврядуванню державних повноважень здійснюється в межах фінансових ресурсів, які повністю регламентуються державою за обсягами їхніх доходів і видатків. Фінансовий ресурс власних повноважень, яким у законодавчому порядку наділені органи місцевого самоврядування, займає незначну питому вагу (до 10 відсотків). Водночас, за прийнятою методикою вирахування фінансової самостійності, слід визначати питому вагу обсягів місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України, що включає в себе і делеговані державні, і власні повноваження. Така практика визначення рівня децентралізації бюджетних ресурсів не відображає повною мірою задеклароване в Конституції України право територіальної громади – самостійно вирішувати питання місцевого значення (стаття 140).

Показником реальної фінансової самостійності органів місцевого самоврядування може бути лише питома вага власних доходів місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України (табл. 1). Показники розраховані за даними Міністерства фінансів України та головних фінансових управлінь Волинської та Львівської облдержадміністрацій загального фонду з урахуванням міжбюджетних трансфертів.

Зазначені показники підтверджують, що знизився рівень фінансової самостійності місцевих бюджетів Львівської області, яка має в декілька разів вищий економічний потенціал порівняно з областями з високим рівнем дотаційності (Волинська, Рівненська, Тернопільська та ін.); частка власних доходів становила у 2008 році 4,63 % і має тенденцію до зниження, тоді як питома вага обсягів доходів місцевих бюджетів України у зведеному бюджеті майже в 10 разів є вищою.

Низька частка в загальній сумі доходів місцевих бюджетів тих податків, на основі яких місцеві органи влади можуть установлювати ставки або надавати пільги, характерна для більшості постсоціалістичних країн. Так, якщо в Україні такі податки становлять менш як 5 %, а в Польщі – близько 12 %, то у Франції – 48,9 %, у Данії та Фінляндії – понад 60 %, у Швеції – 74 %. Правда, в деяких країнах, незважаючи на те, що місцеві органи влади мають право змінювати податкові ставки, фактично у всіх регіонах діють однакові ставки, тобто на практиці право “податкової автономії” не використовується [8, 41].

Таблиця 1

Частка місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України і власних доходів місцевих бюджетів у зведених бюджетах Волинської та Львівської областей за 2005–2008 роки (%)

Показник	2005	2006	2007	2008
Частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету	40,01	43,07	46,84	44,68
Частка власних доходів у доходах місцевих бюджетів:				
Волинської області	3,68	3,04	3,03	3,20
Львівської області	5,70	5,120	4,26	4,63

Такої ж думки С. Юшко, даючи оцінку реальної самостійності місцевих бюджетів, наводить дані за 2001–2007 роки про зменшення частки доходів місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України з 37,33 до 28,51 %, з одночасним зростанням частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів із 29,1 до 43,4 %, і відмічає, що зазначене є негативною тенденцією надмірної централізації доходів у державному бюджеті [9, 88].

Поряд із надзвичайно низьким рівнем фінансової забезпеченості місцевих бюджетів коштами для виконання власних повноважень далеко не краще забезпечуються закріпленими доходами делеговані місцевому самоврядуванню державні повноваження.

Згідно з розрахунками, проведеними на підставі показників міжбюджетних трансфертів із державного бюджету на 2007–2009 роки, частка офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів складала у 2007/2008 роках відповідно 45,49 і 46,26 %, тоді як частка дотації вирівнювання у видатках загального фонду місцевих бюджетів, що враховуються в міжбюджетних трансфертах, – 51,75 і 53,82 %. Відповідно до Закону України “Про Державний бюджет України на 2009 рік”, за-

значена частка міжбюджетних трансфертів продовжує зростати і складає 54,86 %. За попередніми розрахунками Міністерства фінансів України на 2010 рік прогнозовані обсяги дотації вирівнювання зростають порівняно з 2009 роком на 13,7 млрд грн або 39,82 %.

Темпи зростання прогнозованих обсягів дотації вирівнювання у 2010 році передбачають майже у 2,5 раза вищими, як були на 2009 рік порівняно з 2008-м. Незважаючи на додаткові заходи з боку Уряду, спрямовані на зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування, рівень централізації бюджетних коштів надалі буде зростати, а тому у 2010 році передбачалися дотаційними 10 785 місцевих бюджетів або 91,3 % їх загальної кількості в Україні.

Перехід, який передбачалося здійснити з початку 2010 року на прямі міжбюджетні відносини всіх 11 813 місцевих бюджетів, є в цілому правильним і таким, що відповідає вимогам Європейської хартії про місцеве самоврядування. Разом із тим, такий повномасштабний захід є недостатньо підготовленим, що змушує Міністерство фінансів України передбачати додатковий фінансовий ресурс на рівні районів і областей для додаткового регулювання збалансованості місцевих бюджетів. Для цієї мети у 2010 році обсяг додаткової дотації з державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості передбачалося визначити в розмірі 1650,0 млн грн, що у 2,5 раза більше 2009 року.

І в поточному, і в наступному роках прогноуються значні обсяги бюджетних коштів централізувати через Стабілізаційний фонд державного бюджету та центральні органи виконавчої влади, що, у свою чергу, позбавляє можливостей місцеве самоврядування самостійно розпоряджатися коштами.

З метою подолання наслідків світової фінансової кризи у 2009 році в Державному бюджеті України в складі спеціального фонду утворено Стабілізаційний фонд у сумі 19 964 884,7 тис. грн за рахунок надходжень до бюджету коштів від приватизації державного майна та від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації, у сумі не менш як 9 781 224 тис. грн, а також надходжень від запозичень, що залучаються державою від міжнародних та іноземних організацій із метою їх подальшого рекредитування або надання трансфертів для впровадження проектів розвитку, залишків Стабілізаційного фонду й інших джерел, визначених Законом України "Про Державний бюджет України на 2009 рік" [4].

Конкретні напрями використання фонду визначаються Кабінетом Міністрів України з наданням права, за погодженням із комітетами Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності та з питань бюджету, здійснювати перерозподіл напрямів використання коштів фонду, а також за погодженням із Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони – щодо додаткового розподілу і перерозподілу напрямів, передбачених на закупівлю і модернізацію озброєння, військової та спеціальної техніки за державним оборонним замовленням у національних виробників для забезпечення оборони, громадського порядку, цивільного захисту й пожежної безпеки.

Стабілізаційний фонд утворено за рахунок наявних джерел доходів, а також державних міжнародних запозичень, що аж ніяк не розширює дохідну базу державного бюджету, в той же час дає можливість Кабінету Міністрів України більш оперативно вирішувати питання фінансування частини видатків спеціального фонду бюджету. Створення Стабілізаційного фонду в умовах фінансової кризи не забезпечує його ролі як накопичувального фонду для проведення видатків у майбутніх періодах, а тому акумульовані в ньому бюджетні кошти будуть витрачатися повністю в поточному бюджетному періоді тільки за зміненою процедурою.

Крім заходів із подолання фінансової кризи, за рахунок коштів Стабілізаційного фонду здійснюються видатки соціально-економічного розвитку, в перелік яких включають об'єкти, що належать до комунальної власності органів місцевого самоврядування, які слід фінансувати за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів.

Враховуючи зазначене, в частині фінансування заходів соціально-економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць Стабілізаційний фонд є не що інше, як інструмент додаткового бюджетного регулювання міжбюджетних відносин, а тому ці бюджетні кошти доцільно було б передати місцевим бюджетам територіальних громад із метою більш прозорого і публічного їх використання.

У цілому наявна в Україні система бюджетного регулювання і вирівнювання не забезпечує органам місцевого самоврядування повноправної реалізації їх прав самостійного управління місцевими справами.

Висновки. Бюджетна система України загалом вимагає системного реформування одночасно з реформуванням систем місцевого самоврядування і державної виконавчої влади, при цьому мають бути врахованими вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування й досвід економічно розвинених зарубіжних країн. Місцеве самоврядування має отримати реальну фінансову самостійність і самодостатність у забезпеченні власними доходами для виконання їх владних повноважень. Частину доходів державного бюджету необхідно в законодавчому порядку передати на довготривалу перспективу місцевим бюджетам територіальних громад. Реформування бюджетної системи може бути ефективним за умови здійснення в Україні адміністративно-територіальної реформи, спрямованої на формування територіальних утворень, здатних до самозабезпечення фінансовими ресурсами в частині власних повноважень місцевого самоврядування.

Використані джерела

1. Україна. Закони. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. – К. : Вид-во Мін-ва юстиції України, 2006. – 123 с. (Офіц. вид.).
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 21 черв. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.
3. Про Державний бюджет України на 2007 рік: Закон України від 19 груд. 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 7–8. – Ст. 66.
4. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 28 груд. 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 5–6, № 7–8. – Ст. 78.
5. Про Державний бюджет України на 2009 рік: Закон України від 26 груд. 2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 20, № 21–22. – Ст. 269.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України – К. : Парламент. вид-во, 2001. – 67 с.
7. Матеріали Міністерства фінансів України до проекту Державного бюджету України на 2010 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minfin.kmu.gov.ua>
8. Бадида М. Міжбюджетні відносини та соціально-економічний розвиток місцевих громад / М. Бадида // Формув. ринк. відносин в Україні. – 2008. – № 7. – С. 46–51.
9. Луніна І. Бюджетні доходи та податкові повноваження місцевих органів влади / І. Луніна, Н. Фролова // Економіка України. – 2008. – № 6. – С. 47
10. Юшко С. Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми і перспективи / С. Юшко // Фінанси України. – 2009. – № 1. – С. 86–97.

Статтю подано до редколегії
10.11.2010 р.