

ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ ТА НАПРЯМКИ ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БАЗИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стешенко Т. В., к.ю.н., доцент, Середюк В.В, студент

Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

У даній роботі аналізується проблематика фінансування органів місцевого самоврядування, визначається, які саме фінансові проблеми стоять на шляху розвитку та функціонування органів місцевого самоврядування та пропонуються шляхи їх подолання.

Ключові слова: місцевий бюджет, регіональний бюджет, державний бюджет, фінансові ресурси, інфляція, нормативи (напр. фіксований).

Стешенко Т. В., Середюк В. В. ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ УКРЕПЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ БАЗЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ / Национальная юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого, Украина

В данной работе анализируется проблематика финансирования органов местного самоуправления, определяется, какие именно финансовые проблемы стоят на пути развития и функционирования органов местного самоуправления и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: местный бюджет, региональный бюджет, государственный бюджет, финансовые ресурсы, инфляция, нормативы (напр. фиксированный).

Steshenko T.V., Serediuk V.V. THE PROBLEMS OF FINANCING AND THE MAIN DIRECTIONS OF STRENGTHENING OF THE FINANCIAL BASE OF THE LOCAL GOVERNMENT INSTITUTIONS / National Law Academy of Ukraine named after Yaroslav Mudryiy, Ukraine

The problems of financing of the local government institutions are analyzed in the article; the author names particular financial problems, standing on the way of development and functioning of the local government institutions and offers the ways of their decision.

Key words: the local budget, the regional budget, the state budget, financial resources, inflation, specifications (fixed), etc.

Одна із основних особливостей унітарної держави – концентрація дій регіональних і місцевих органів управління на виконанні базових напрямків економічної політики центру. Але для досягнення єдності цілей переконання і бажання недостатньо; для цього потрібні і відповідні економічні можливості, які залежать від обсягів доходів регіональних бюджетів.

Разом із тим слід зазначити, що розширення прав і обов'язків органів місцевої влади в умовах, що склалися, не завжди відповідає їх економічним можливостям, і питання поповнення доходів місцевих бюджетів, як і раніше, залишаються актуальними.

Прийняті Верховною Радою України Закони “Про місцеве самоврядування в Україні” і “Про бюджетну систему України” визначають, що “місцеві ради народних депутатів у межах своєї компетенції самостійно розробляють, затверджують і виконують бюджети відповідних територій”. Здавалося б, що все логічно, але “межі своєї компетенції” так замикаються на рівні Кабінету Міністрів і Верховної Ради України, що ось уже протягом ряду років і держава в цілому, і регіони “звично” затверджують бюджети зі значними запізненнями, а в деяких випадках – і наступного року. Немає необхідності говорити про те, як негативно це впливає на розвиток економіки.

Але такого стану на регіональному і місцевому рівнях могло б і не бути, якби кожна ланка бюджетної системи мала чітку, визначену законом доходну базу.

Аналіз проблем місцевих бюджетів України, а також теорії та практики побудови багаторівневих бюджетних систем у країнах із ринковою економікою дозволяє зробити висновок, що існуюча система формування місцевих бюджетів має ряд серйозних недоліків:

- високий ступінь концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань;
- регулюючі доходи відіграють домінуючу роль у структурі надходжень до регіональних і місцевих бюджетів, у той час як частка закріплених за територіями податкових платежів низька;
- практично щорічна зміна видів податків, що зараховуються до місцевих бюджетів;
- відсутність єдиних та досить стабільних нормативів (наприклад, на кілька років) відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів;
- відсутність єдиних правил ув'язки доходів місцевих бюджетів і регіональних податкових надходжень, а також науково обґрунтованої методики міжрегіонального перерозподілу доходів.

Сьогодні найбільш проблемним є питання взаємовідносин між бюджетами різних рівнів із приводу розподілу між ними доходів і видатків. Як показали результати досліджень, нині діючий бюджетний механізм, при якому місцеві ради вищого рівня встановлюють нормативи відрхувань від регулюючих податків і зборів та суми дотацій, призводить до погіршення функціонування місцевих бюджетів нижчого рівня. Це, у свою чергу, не дає змоги профінансувати всі необхідні видатки, що тягне за собою погіршення стану соціально-економічного розвитку.

Торкаючись теми недосконалого законодавства, слід зазначити, що, наприклад, статтю 62 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачено, що держава гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Це зрозуміло, забезпечення вище мінімального рівня – справа самих органів місцевого самоврядування. Проте далі читаємо: “У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає з місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому законом про державний бюджет”. Справедливо, якщо сказане стосувалося б дотацій, до отримання яких регіони не докладають надмірних зусиль. А в даному разі будь-яка ініціатива регіонів щодо збільшення податкових надходжень, а значить, і забезпечення населення суспільними благами вище мінімального рівня каратиметься відповідним вилученням фінансових коштів. Тоді постає запитання: за рахунок чого здійснювати розвиток? Звичайно ж не за рахунок місцевих податків і зборів, що забезпечують лише мізерну частину потреби.

Також необхідно звернути увагу на інфляційні процеси. Доходи бюджету надходять з урахуванням інфляційного фактора, а видатки здійснюються згідно із запланованими обсягами. Зважаючи на це, необхідно коригувати обсяги видатків із поправкою на інфляцію. Через те, що це не завжди робиться, у розпорядників бюджетних коштів можуть утворюватись так звані надлишки коштів, які можуть ними використовуватись не за призначенням. А це створює можливості для зловживань із боку апарату управління на місцевому рівні.

Важливо зазначити, що реформування системи формування місцевих бюджетів повинно ґрунтуватись лише на тих заходах, які б заохотили місцеві органи влади до пропорційного виконання як державного, так і місцевих бюджетів. Тільки такі заходи дадуть ефект. Одним із таких методів могло б бути запровадження порядку здійснення видатків державного бюджету шляхом використання поточних надходжень у регіонах для здійснення поточних видатків державного бюджету. Інакше кажучи, для виконання функцій органів влади України слід залишати в регіонах певну частку коштів державного бюджету без їх спрямування до центру та у зворотному напрямі. Реалізація запропонованого методу дасть змогу вдосконалити діючу систему здійснення видатків державного бюджету, підвищити оперативність і ефективність управління наявними фінансовими ресурсами держави та зацікавити місцевих керівників у збільшенні надходжень до державного бюджету. Особливе значення цей підхід матиме для фінансування соціальних потреб, оскільки буде усунуто різницю у відповідальності місцевого керівництва за виконання фінансового плану органів управління держави та місцевих органів. Стосовно відповідальності органів влади перед громадянами акцент буде зміщено в регіони, що відповідає елементарній логіці.

Формування регіонального бюджету на основі зазначеного принципу тісніше пов'яже його з результатами економічного розвитку регіону, дозволить вже на етапі бюджетного планування співставляти розмір територіальних доходів із доходами регіонального бюджету, планувати видатки бюджету, визначати напрямки виявлення резервів у регіональній економіці. Підвищаться зацікавленість і відповідальність місцевих органів влади за кінцеві результати економічного розвитку території.

У ході перебудови механізму формування бюджетів повинна бути вирішена низка питань, у тому числі і такі: яка частка бюджетних доходів повинна спрямовуватись до державного бюджету, яка залишатись на місцях; у зв'язку з цим – яким повинен бути норматив відрхувань від територіальних бюджетних доходів (що знайде своє відображення в нормах відрхувань від загальнодержавних податків і зборів). Тому приведу можливі наступні варіанти:

1. Норматив відрхувань у відсотках від загальної суми територіальних бюджетних доходів встановлюється для регіонального бюджету, а частина коштів, що залишилась, спрямовується до вищого рівня бюджетів.
2. За встановленими нормативами у відсотках від загальної суми територіальних бюджетних доходів кошти спрямовуються до бюджетів вищого рівня, а частина коштів, що залишилась – до місцевих бюджетів.
3. Для бюджетів вищого рівня встановлюється фіксований норматив (у грошових одиницях) коштів, що перераховується до цих бюджетів, всі інші кошти спрямовуються до місцевих бюджетів.

Взагалі, для підвищення відповідальності і зацікавленості нижчого рівня регіонів у кінцевих результатах їхньої діяльності більш прийнятні другий та третій варіанти, коли регіональні бюджети будуть формуватись на основі залишкового принципу територіальних бюджетних доходів після внесення у бюджети вищого рівня сум у вигляді своєрідного податку з території.

Третій варіант цікавий не тільки для нижчого рівня регіонів, яким він дає максимальні можливості для виявлення внутрішньорегіональних резервів, але й для вищого рівня, так як фіксований норматив забезпечує гарантованими обсягами коштів їх бюджети. Можливі і модифікації цих варіантів.

Необхідно також визначити, єдиний чи диференційовані нормативи слід застосовувати. Якщо встановити єдиний для всіх регіонів норматив формування бюджетів, то у зв'язку з різними рівнями економічного і соціального розвитку в деяких регіонах бюджет, сформований за зазначеним нормативом, буде менше досягнутого, а в деяких – більше. Для усунення цих протиріч є декілька шляхів:

1. Можливе виділення із бюджетів вищого рівня дотацій і субвенцій тим регіонам, у бюджеті яких буде недостатньо коштів для фінансового забезпечення нормативів забезпеченості.
2. Для регулювання місцевих бюджетів повинен бути створений фонд міжтериторіального фінансового вирівнювання.

При реформуванні бюджетного механізму доцільно було б місцевий бюджет поділити на поточний і бюджет розвитку. При побудові поточного бюджету необхідно в його основу покласти такі принципи: забезпечення достатнього рівня розвитку регіону, міста, селища, села; стабільність надходження коштів; пріоритетний розвиток соціально-культурної сфери; наукову обґрунтованість розмірів видатків; обов'язковий характер виконання поточного бюджету.

Ступінь самостійності регіонів щодо формування і використання бюджету визначається співвідношенням задач, котрі входять до їх компетенції (тобто вирішуються органами регіонального і місцевого самоврядування під власну відповідальність), і задач, котрі виконуються вищими органами влади або за їх дорученням. При розподілі задач і функцій повинні вирішуватися і питання розподілу доходів і видатків між центральним і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами одного рівня.

Вирішення багатьох проблем по формуванню і використанню місцевих бюджетів значною мірою визначило б розширення економічної самостійності регіонів країни. Однак головним питанням у формуванні фінансів адміністративно-територіальних одиниць залишається об'єктивність у визначенні розмірів їхніх бюджетів з урахуванням науково обґрунтованих нормативів бюджетної забезпеченості на 1 жителя. Але на жаль, в Україні ще немає розроблених нормативів, тому на даний момент фінансове вирівнювання можливо здійснювати з урахуванням середніх по місцевих бюджетах доходів і видатків, а також з урахуванням відносної податкоздатності кожної адміністративно-територіальної одиниці.

Треба створювати нормативну базу з метою правового оформлення системи фінансового вирівнювання. Вона має чіткіше визначити компетенцію місцевих органів влади та держави, розмежовувати джерела їх доходів. Доцільно було б прийняти спеціальний закон про місцевий бюджет, де були б чітко визначені основні доходи й видатки місцевих бюджетів, порядок їх виконання тощо, рамковий закон про основи надання бюджетних трансфертів. Можливо, необхідні й спеціальні закони, де б визначалося, у яких випадках і які види бюджетних трансфертів можуть отримувати місцеві колективи, яка процедура надання їх, контролю за використанням тощо.

Створення мобільної системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів має сприяти збільшенню рівня зростання бюджетних видатків на функціонування й розвиток сфери матеріальних послуг для населення, а також господарської активності районів.

Таким чином, аналіз проблем функціонування місцевих бюджетів базового рівня бюджетної системи, а також теорії та практики існування бюджетних систем у країнах із ринковою економікою дає змогу зробити висновки щодо здійснення заходів, спрямованих на покращання умов формування місцевих бюджетів.

По-перше, необхідно чітко розподілити компетенції щодо розв'язання конкретних завдань між центральними органами влади і органами регіонального та місцевого самоврядування, і поступово здійснювати перехід до децентралізації державних фінансів. Так, на державному рівні (за рахунок коштів державного бюджету) повинні фінансуватися лише ті видатки, котрі пов'язані з забезпеченням загальнодержавних потреб: оборона країни, утримання законодавчої і виконавчої влади, розвиток фундаментальної науки, структурна перебудова економіки. Фінансові ж проблеми місцевого рівня регіонально вирішувати за рахунок коштів відповідних бюджетів.

У зв'язку з цим необхідно розподілити джерела податкових надходжень між центральними і місцевими владами в жорсткій ув'язці з виконуваними ними функціями, що повинно знайти своє відображення в законодавстві про місцеве самоврядування. До місцевих, зокрема, можна було б віднести помайнові

податки, податок на землю, податок на промисел, збір за забруднення навколишнього середовища, а можливо – і прибутковий податок з громадян. У всякому випадку за рахунок власних податкових джерел місцеві органи влади повинні фінансувати до 60-80 % потреб.

По-друге, необхідно вдосконалити механізм міжтериторіального фінансового вирівнювання. Практика показала, що такий метод регулювання місцевих бюджетів як вилучення надлишків бюджетних коштів до бюджету вищого рівня та застосування індивідуальних підходів до встановлення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів має багато недоліків: він не тільки негативно впливає на дохідну базу місцевих бюджетів, а й позбавляє місцеві органи влади стимулів до збільшення своїх доходів. Спираючись на зарубіжний досвід, необхідно створити спеціальні бюджетні фонди фінансового вирівнювання територій. А перерозподіл доходів між бюджетами одного рівня доцільно було б здійснювати з урахуванням податкової сили територій та мінімального рівня, до якого повинні вирівнюватись фінансові можливості цих територій. Тому вже сьогодні назріла необхідність визначення обґрунтованого нормативу бюджетної забезпеченості кожної області, району, міста з урахуванням економічного, соціального, природного й екологічного стану відповідних територій. Існування таких показників дасть змогу визначити реальний розмір фінансових ресурсів для задоволення необхідних потреб регіонів, а також значно вдосконалити процедуру бюджетного планування.

Проблеми місцевих фінансів накопичувались десятиріччями; на сьогоднішній день вони перетворились у великий клубок суперечностей і невирішених питань при досить значному нестатку фінансових ресурсів як у центрі, так і на місцях. Тому зі всією гостротою постало питання про необхідність проведення реформи місцевих фінансів, яка повинна супроводжуватись законодавчим закріпленням прав, повноважень і обов'язків місцевих адміністрацій.

Звичайно, бюджетна реформа не вирішить усіх питань, але проблема ефективного витрачання коштів та зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів – за нею.

Таким чином, вирішення цих та інших проблем стосовно формування і використання місцевих бюджетів значною мірою визначило б розширення економічної самостійності регіонів країни. Адже те, наскільки вони політично незалежні і фінансово забезпечені, справляє істотний вплив на формування демократичних, ринково орієнтованих систем і підвищує шанси на успіх реформ.

Місцева влада часто постає перед необхідністю робити непростий вибір місцевих податків, цілей, на які будуть спрямовані її видатки, та методів управління і стимулювання процесів економічного розвитку. З цієї причини фінансування і формування бюджету місцевої влади є однією з найважливіших сфер державних фінансів, і тому потребує свого подальшого дослідження та пошуку нових підходів до формування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Аптекар С., Краснова В. Про формування місцевих бюджетів // Економіка України. – 1994. – №4. – С. 42–47.
2. Буковинський С.А. Шляхи розвитку бюджетної системи України // Фінанси України. – 1998. – №9. – С. 3-8.
3. Василенко Л.І., Бабич П.С. Місцеві фінанси та фінансова незалежність // Фінанси України. – 1998. – №8. – С. 112-117.
4. Кириленко О.П. Зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів // Фінанси України. – 1996. – № 9. – С. 35.
5. Кузьменко Н.А. Аналіз міжбюджетних відносин в Україні // Фінанси України. – 1996. – №9. – С. 40-42
6. Лісовська А.П., Ганевич Д.М. Формування місцевих бюджетів // Фінанси України. – 1996. – № 7. – С. 11-15.
7. Луніна І.І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ // Економіка України. – 1998. – №3. – С. 31-40.
8. Пабат М.Г. Про окремі аспекти формування доходної частини бюджетів місцевого та регіонального самоврядування // Фінанси України. – 1996. – №10. – С. 11-14.
9. Павлюк К.В. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування // Фінанси України. – 1996. – №8. – С. 2.